



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA
E DEL MERCATO



Relazione annuale sull'attività svolta

31 Marzo

2015

Relazione annuale sull'attività svolta

31 Marzo

2015



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA
E DEL MERCATO

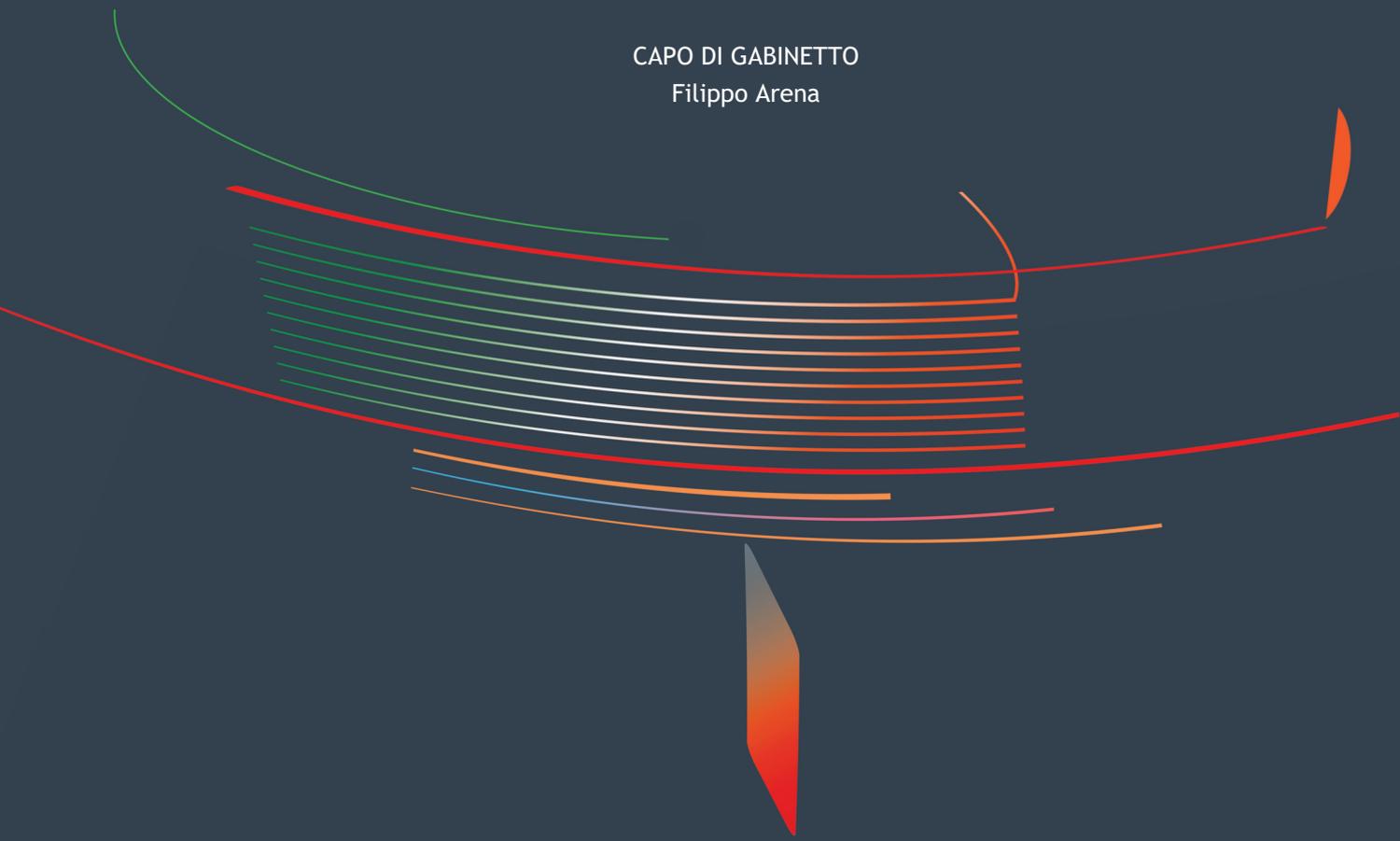


PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

COMPONENTI
Salvatore Rebecchini
Gabriella Muscolo

SEGRETARIO GENERALE
Roberto Chieppa

CAPO DI GABINETTO
Filippo Arena



LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO	7
Concorrenza, efficienza dei mercati e crescita economica	8
<i>La relazione virtuosa tra promozione della concorrenza, crescita economica e consolidamento dei conti pubblici</i>	8
<i>La better regulation e l'efficienza dei mercati</i>	11
<i>Le nuove reti di telecomunicazioni</i>	12
<i>Le infrastrutture energetiche</i>	14
<i>Il settore dei servizi</i>	16
<i>Il settore bancario</i>	17
<i>I servizi postali</i>	18
<i>I servizi professionali</i>	19
<i>La semplificazione amministrativa</i>	20
<i>I servizi pubblici locali</i>	21
<i>Il Ddl annuale per la concorrenza e il mercato</i>	24
Mercato e legalità	26
<i>L'illegalità come fattore distorsivo del mercato</i>	26
<i>La concorrenza e la riduzione degli apparati pubblici come rimedi all'illegalità</i>	28
<i>Le possibilità di intervento dell'AGCM: repressione della collusione nelle gare pubbliche, segnalazione e pareri alla P.A.</i>	30
<i>Il ruolo delle imprese, il rating di legalità e il protocollo con l'ANAC</i>	35
L'azione a tutela della concorrenza nel corso del 2014	37
<i>Deterrenza, trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa</i>	37
<i>Deterrenza</i>	37
<i>Trasparenza dell'azione amministrativa</i>	39
<i>Efficienza e orientamento al risultato</i>	40
<i>Collusione e cartelli</i>	40
<i>Settore farmaceutico</i>	41
<i>Servizi marittimi</i>	41
<i>Servizi professionali</i>	43
<i>Gli abusi di posizione dominante</i>	44
<i>Le decisioni con impegni: gli effetti pro-competitivi nei diversi mercati</i>	45
<i>Il controllo delle operazioni di concentrazione</i>	48
<i>I nuovi strumenti di competition advocacy</i>	49
<i>Linee future di intervento: l'attività avviata nel 2014</i>	51
L'azione a tutela del consumatore	53
<i>L'attività svolta nel 2014: i filoni più rilevanti</i>	53
<i>Il recepimento della direttiva 83/2011/UE</i>	57
ATTIVITA' DI TUTELA E PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA	59
Dati di sintesi	60
<i>Le intese esaminate</i>	60
<i>Gli abusi di posizione dominante esaminati</i>	62
<i>Le operazioni di concentrazione esaminate</i>	63
<i>Separazioni societarie</i>	63
<i>Indagini conoscitive</i>	63
<i>L'attività di segnalazione e consultiva</i>	64
L'attività di tutela della concorrenza	65
<i>Le intese</i>	65
<i>Gli abusi di posizione dominante</i>	89
<i>Le concentrazioni</i>	94

<i>Le indagini conoscitive</i>	102
L'attività di promozione della concorrenza	109
<i>Energia</i>	109
<i>Comunicazioni</i>	120
<i>Credito</i>	124
<i>Agroalimentare</i>	127
<i>Trasporti</i>	130
<i>Servizi</i>	140
<i>Interventi ai sensi dell'articolo 21 bis della l. 287/1990</i>	144
Sviluppi giurisprudenziali	149
<i>Profili sostanziali</i>	149
<i>Ricorsi ex art. 21 bis della l. 287/1990</i>	163
<i>Profili procedurali</i>	165
<i>Profili processuali</i>	166
Rapporti internazionali	167
<i>Commissione europea</i>	167
<i>Rete internazionale della concorrenza (ICN)</i>	178
<i>Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)</i>	179
<i>Conferenza delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD)</i>	181
<i>Attività di assistenza tecnica in materia di concorrenza</i>	182
ATTIVITÀ DI TUTELA DEL CONSUMATORE	185
Dati di sintesi e linee di intervento	186
<i>Energia e industria</i>	198
<i>Comunicazioni</i>	203
<i>Credito</i>	206
<i>Agroalimentare farmaceutico e trasporti</i>	212
<i>Servizi</i>	226
Tutela delle microimprese	233
Tutela amministrativa contro le clausole vessatorie	235
Sviluppi giurisprudenziali	241
<i>Profili sostanziali</i>	242
<i>Profili sanzionatori</i>	249
<i>Profili procedurali</i>	254
<i>Profili processuali</i>	256
ATTIVITÀ DI RATING DI LEGALITÀ	257
L'attività di rating di legalità	258
Le novità intervenute	261
Dati di sintesi	263
PROFILI ORGANIZZATIVI E DI GESTIONE	267
Misure per la trasparenza e l'anticorruzione	268
<i>Trasparenza</i>	268
<i>Misure di prevenzione della corruzione</i>	270
Misure di contenimento della spesa e di miglioramento dell'efficienza	273
<i>Spending review</i>	273
<i>Antitrust digitale</i>	279
<i>Formazione del personale</i>	280
L'assetto organizzativo	281

La politica di concorrenza
nell'economia italiana.
Profili evolutivi e linee di intervento



Concorrenza, efficienza dei mercati e crescita economica

La relazione virtuosa tra promozione della concorrenza, crescita economica e consolidamento dei conti pubblici

Dinnanzi alle perduranti difficoltà economiche del Paese risulta necessario valorizzare il rapporto virtuoso tra concorrenza e crescita da un lato, e tra concorrenza e consolidamento dei conti pubblici, dall'altro. Si tratta di due direttrici fondamentali che devono essere riportate al centro della politica economica nazionale.

Sotto il primo profilo, giova osservare che una serie di fattori intervenuti più di recente potrebbero spingere la crescita ben oltre i modesti incrementi previsti: tra questi, il deprezzamento dell'euro, il calo del prezzo del petrolio e il *quantitative easing* annunciato dalla BCE. Occorre, dunque, sfruttare al massimo la finestra di opportunità che si è aperta, riprendendo con vigore le politiche di liberalizzazione: solo aprendo i mercati a una maggiore concorrenza si può aumentare il grado di competitività del sistema Paese e rilanciare l'economia nazionale, migliorando le *performance* delle imprese. Da molti anni l'Autorità lo sostiene, in sintonia con le maggiori Istituzioni internazionali. Procedere spediti sulla strada indicata appare, peraltro, ancora più urgente all'indomani dell'avvio del *quantitative easing* da parte della BCE. In un quadro di progressivo, rilevante aumento della liquidità nel territorio comunitario, questa infatti non potrà che affluire nei territori e negli ordinamenti che avranno avviato le necessarie riforme strutturali. Occorre, dunque, accelerare e sfruttare al meglio le opportunità racchiuse in una decisione che apre importanti spazi per coniugare sviluppo e riforme.

Sotto il secondo profilo, deve sottolinearsi che un aspetto fino a oggi non pienamente colto è che le politiche di promozione della concorrenza non sono soltanto funzionali alla crescita economica, ma disvelano anche un legame virtuoso con il consolidamento dei conti pubblici e i risparmi di costi. Su tale terreno - è noto - alcune scelte importanti sono state compiute tra il 2011 e il 2012, quando il legislatore ha chiaramente previsto per gli Enti locali rispettosi delle regole di mercato sistemi premiali ai fini del rispetto del Patto di stabilità interno¹. Si è trattato di una scelta pienamente confermata dalla Corte Costituzionale che, nel dichiarare la legittimità costituzionale della normativa *de qua*, non ha mancato di rilevare che “*non è difficile cogliere la ratio del legame tracciato dal legislatore fra le politiche*

¹ Cfr. art. 1, comma 4, del d.l. 1/2012 (c.d. cresci-Italia).

*economiche di liberalizzazione, intesa come razionalizzazione della regolazione, e le implicazioni finanziarie delle stesse*².

Il benefico rapporto tra politiche di concorrenza e contenimento delle finanze pubbliche risulta ancora più esplicito nella sentenza n. 46/2013, nella quale oggetto di contestazione era l'obbligo previsto per Regioni ed Enti territoriali di utilizzare la procedura a evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi pubblici locali al fine di indurre comportamenti virtuosi sul piano economico finanziario. Anche in tal caso la Corte ha respinto il ricorso e lo ha fatto a partire dal d.l. 1/2012, *“che si caratterizza per la finalità di realizzare, attraverso la tutela della concorrenza intesa in termini di liberalizzazione, un contenimento della spesa pubblica”*. Tale obiettivo, secondo il Giudice delle Leggi *“si realizza attraverso l'affidamento dei servizi pubblici locali tramite il meccanismo delle gare ad evidenza pubblica, che si qualifica quello più idoneo a comportare un risparmio dei costi e una migliore efficienza nella gestione”*.

Si tratta di pronunciamenti di grande rilievo nei quali si pone in evidenza per la prima volta l'utilizzo della “tutela della concorrenza” (intesa come politica di liberalizzazione) nella prospettiva del conseguimento di obiettivi di risanamento e di contenimento della spesa pubblica.

Il raccordo operato dalla Corte tra questi due aspetti dell'intervento pubblico non andrebbe trascurato, e anzi, dovrebbe suggerire a Parlamento e Governo una direzione di marcia ben chiara, inducendoli a utilizzare più ampiamente meccanismi premiali legati al rispetto delle regole di mercato quale quello oggetto di scrutinio da parte della Corte. Il beneficio che ne deriva per il sistema Paese è duplice e si palesa parallelamente sul terreno del risparmio di spesa e su quello della promozione dello sviluppo.

In tale contesto, non può sottacersi poi che la stessa azione di *enforcement* dell'Autorità Antitrust rivela una decisiva ed essenziale complementarità sia con l'obiettivo della crescita economica sia con l'obiettivo del risanamento dei conti pubblici.

Da un lato, infatti, la repressione degli illeciti antitrust è fondamentale per rafforzare la dinamica competitiva nei diversi mercati, riconquistare la fiducia della domanda (consumatori e investitori) e consentire al sistema economico di recuperare dinamismo e capacità innovativa. Per tale ragione,

² Prosegue la Corte, infatti, che *“Secondo l'impostazione di fondo della normativa - ispirata a quelle evidenze economiche empiriche che individuano una significativa relazione tra liberalizzazioni e crescita economica, su cui poggiano anche molti interventi delle istituzioni europee - è ragionevole ritenere che le politiche economiche volte ad alleggerire la regolazione, liberandola dagli oneri inutili e sproporzionati, perseguano lo scopo di sostenere lo sviluppo dell'economia nazionale. Questa relazione tra liberalizzazione e crescita economica appare ulteriormente rilevante in quanto da un lato la crescita economica è uno dei fattori che può contribuire all'aumento del gettito tributario (...) dall'altro, non si può trascurare il fatto che il Patto europeo di stabilità e crescita esige il rispetto di alcuni indici che mettono in relazione il prodotto interno lordo, solitamente preso a riferimento quale misura della crescita economica di un Paese, con il debito delle amministrazioni pubbliche e con il deficit pubblico (...). Il rispetto di tali indici può essere raggiunto sia attraverso la crescita del prodotto interno lordo, sia attraverso il contenimento e la riduzione del debito delle amministrazioni pubbliche e del deficit pubblico (...): v. Corte Cost., sentenza n. 8/2013.*

l'Autorità negli anni più recenti ha avviato una stagione di vigorosa applicazione delle norme antitrust, svolgendo un controllo capillare e rigoroso sul funzionamento di tanti diversi mercati, al fine di evitare che condotte distorsive possano soffocare sul nascere la ripresa delle attività produttive, assicurando ai consumatori il massimo beneficio. Ne costituiscono riprova, tra l'altro, l'elevato numero di istruttorie in corso al 31 dicembre 2014 (22), la particolare ampiezza e varietà dei settori oggetto di indagine, il rigore della politica sanzionatoria seguita.

Dall'altro, la repressione delle infrazioni alle regole di concorrenza è anche una leva strategica per il contenimento dei costi pubblici. L'esperienza maturata anche negli anni più recenti ne offre significativa testimonianza. Non è raro, infatti, che gli illeciti accertati abbiano prodotto una cospicua lievitazione della spesa pubblica, oltre che un danno diretto ai cittadini e alle imprese. Solo per limitare gli esempi a taluni dei casi più eclatanti, nel 2012 l'Autorità ha concluso il caso *Ratiopharm/Pfizer* accertando un grave abuso di posizione dominante nella commercializzazione di alcuni farmaci per la cura del glaucoma che, ostacolando l'ingresso dei genericisti sul mercato, aveva provocato un mancato risparmio per il Servizio Sanitario Nazionale stimato in quattordici milioni di euro; nel caso dell'istruttoria *Roche-Novartis/Farmaci Avastin e Lucentis* conclusa nel 2014, l'intesa restrittiva della concorrenza accertata nel mercato dei farmaci per la cura di gravi patologie vascolari della vista aveva comportato per il Sistema Sanitario Nazionale un esborso aggiuntivo stimato in oltre 45 milioni di euro nel solo 2012, con possibili maggiori costi futuri fino a oltre 600 milioni di euro l'anno.

In altri casi, il risparmio di spesa derivato dall'azione repressiva dell'Autorità anziché riguardare direttamente le finanze pubbliche e lo Stato come centro di spesa, ha interessato direttamente i cittadini: è quanto emerso nel caso, concluso sempre nel 2014, *AKRON - Gestione dei rifiuti a base cellulosica*, in cui l'abuso posto in essere dalla società Hera è risultato caratterizzato anche da un profilo di sfruttamento nei confronti dei cittadini-utenti del servizio di igiene urbana, i quali si erano visti quantificare la tariffa sui rifiuti in eccesso rispetto a quanto sarebbe accaduto in presenza di un comportamento da parte del monopolista rispettoso delle regole di concorrenza.

Un significativo terreno, infine, in cui l'azione dell'Autorità si rivela funzionale alla corretta gestione delle risorse pubbliche e a favorire risparmi di spesa è dato dalla vigilanza sullo svolgimento delle procedure ad evidenza pubblica. In questi casi, infatti, l'obiettivo della ottimizzazione dei costi della P.A. si lega direttamente all'*enforcement* antitrust e alla garanzia del corretto svolgimento della gara.

L'insieme degli esempi richiamati dimostrano, in definitiva, che la

promozione e la tutela della concorrenza, declinate sia nel senso di politiche di liberalizzazione opportunamente disegnate che di capillare e rigoroso *enforcement* antitrust, sono strumenti imprescindibili nello sforzo di superare alcune delle emergenze più gravi che affliggono il Paese: non soltanto la corruzione e l'illegalità diffusa, ma anche la crescita economica e il contenimento della spesa pubblica.

Uscire, dunque, dalla crisi, gettando le fondamenta di un futuro più solido, è possibile: alcuni passi importanti sono stati compiuti nell'anno appena trascorso. Occorre proseguire, valorizzando fino in fondo la natura *multi-purpose* delle politiche di concorrenza, compiendo quelle scelte di fondo in passato rinviate che sono indispensabili per irrobustire la struttura produttiva del Paese.

La better regulation e l'efficienza dei mercati

E' ampiamente condiviso in sede comunitaria e internazionale che la qualità della regolazione migliora la concorrenzialità dei mercati e ha un impatto positivo sulla competitività di un sistema. Una regolazione di buona qualità, ispirata a principi di necessità, proporzionalità e trasparenza, peraltro, non solo consente alle imprese di impiegare utilmente energie troppo spesso dedicate all'adempimento di oneri regolatori, ma limita anche la possibilità di fenomeni corruttivi.

Ciò nondimeno, nel nostro ordinamento i più gravi ostacoli al funzionamento dell'economia continuano a derivare non soltanto dai comportamenti delle imprese, ma da un quadro regolatorio intriso di protezionismo corporativo e da prassi amministrative poco attente agli effetti delle regole sul livello di concorrenzialità dei mercati.

E' anzi ampiamente condiviso che in Italia, nonostante il grado di attività imprenditoriale risulti vicino alla media dell'UE, le potenzialità per la creazione di nuove attività economiche si scontrano ancora con uno degli "ambienti" meno favorevoli per svolgere attività di impresa: il costo di avvio di un'impresa è sei volte maggiore rispetto alla media dell'Unione Europea; le imprese italiane sostengono esborsi significativi per far rispettare i contratti e per conformarsi agli obblighi in materia fiscale; l'accesso ai finanziamenti è una delle aree più problematiche per le piccole e medie imprese, che pure costituiscono il fulcro del settore produttivo nazionale³. Ne deriva che, come ha rilevato anche la Banca Mondiale⁴, il potenziale italiano non è tuttora pienamente espresso a causa dei bassi livelli di concorrenza, delle regolamentazioni onerose e della burocrazia superflua e inefficiente.

³ Commissione europea, scheda informativa *Small Business Act 2013* - Italia.

⁴ Banca Mondiale (2013), *Doing Business in Italy 2013: Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*.

Nel rapporto più recentemente diffuso dalla stessa Banca Mondiale⁵, l'Italia si colloca, in una classifica internazionale di 189 Paesi, al 56° posto nell'*ease of doing business ranking*, ben distanziata dalle principali economie europee e del mondo, e con un peggioramento di quattro posizioni rispetto all'anno precedente. In assenza, dunque, di iniziative che incidano profondamente su questi aspetti, gli oneri eccessivi che frenano l'attività di impresa si traducono inevitabilmente in mercati inefficienti, incapaci di generare ricchezza e di rispondere alle esigenze dei consumatori.

Da molti anni, l'Autorità riserva un'attenzione cruciale a tali problematiche.

Nell'ultima segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza⁶ - coerentemente con i numerosi interventi già realizzati in passato - l'Autorità ha individuato con chiarezza i "colli di bottiglia" che tutt'oggi bloccano lo sviluppo dell'economia nazionale e impediscono al mercato concorrenziale di produrre i suoi effetti, in termini di efficienza e di innovazione.

In particolare, l'Autorità, nel promuovere l'adozione di adeguati interventi di liberalizzazione e semplificazione amministrativa, si è concentrata sui settori dai quali ci si può aspettare un maggiore potenziale di crescita, quali l'energia, le telecomunicazioni, il settore bancario e quello dei servizi: l'alterazione del corretto funzionamento dei meccanismi concorrenziali in tali mercati rischia infatti di tradursi in una sorta di 'tassa occulta' che grava sull'intero comparto produttivo, riducendo la capacità delle imprese di competere, soprattutto in un'arena concorrenziale globalizzata.

Un primo rilevante aspetto su cui l'Autorità ha focalizzato l'attenzione riguarda la dotazione infrastrutturale del Paese. Il tramonto, con l'affermarsi delle politiche di liberalizzazione, di una concezione tradizionalmente impostata sull'esistenza di monopolisti verticalmente integrati nella gestione delle infrastrutture e dei servizi richiede che il tema del mantenimento e del potenziamento delle reti infrastrutturali sia trattato con particolare cautela, nel bilanciamento tra le istanze di garanzia di un assetto competitivo dei mercati e la necessità di continuare ad assicurare l'efficienza e l'innovazione nella gestione delle reti, che costituiscono *assets* strategici per la crescita e la stessa competitività di numerosi settori della vita economica.

Le nuove reti di telecomunicazioni

Alla luce delle generali tendenze evolutive dei mercati guidate dal cambiamento tecnologico, importanza fondamentale riveste lo sviluppo delle

⁵ Banca Mondiale, (2014), *Going Business 2015: going beyond efficiency*, 29 ottobre 2014.

⁶ AGCM, Segnalazione AS1137 "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - anno 2014", 4 luglio 2014, in *Boll.* n. 27/2014.

competenze e dei servizi digitali e, dunque, delle infrastrutture di rete sulle quali tali servizi possono essere veicolati. Colmare il ritardo che l'Italia sconta nello sviluppo delle nuove reti di telecomunicazione e nella diffusione delle competenze digitali nella popolazione e tra le imprese costituisce uno degli obiettivi strategici più importanti nell'attuale contesto economico per sviluppare una moderna dinamica competitiva in tutti i settori dell'economia.

Nella consapevolezza di ciò, l'Autorità ha utilizzato a più riprese gli strumenti di *advocacy* previsti dalla l. 287/1990 al fine di promuovere lo sviluppo concorrenziale dei mercati che lo compongono, e ciò anche in ragione della circostanza che tale necessità appare ancor più avvertita in questo momento storico, considerata l'urgenza di implementare una strategia per la realizzazione degli obiettivi dell'Agenda Digitale.

In particolare, nella sua ultima segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza, l'Autorità ha evidenziato come, al fine di superare lo stallo che ha contraddistinto la fase di avvio dell'Agenda Digitale italiana, sia fondamentale giungere a un più stretto coordinamento degli investimenti effettuati fino a oggi e dei piani di sviluppo delle infrastrutture dei principali gestori nazionali con la pluralità di interventi, pubblici o privati, nei singoli territori regionali. In altre parole, lo sviluppo delle nuove infrastrutture andrebbe affrontato nell'ambito di un programma strategico nazionale chiaramente definito, comprendente la definizione di traguardi intermedi (“*milestones*”) e un'efficace attività di monitoraggio degli investimenti di tutti gli operatori, pubblici e privati, coinvolti.

Su tali aspetti, l'Autorità ha peraltro recentemente concluso un'indagine conoscitiva⁷, condotta congiuntamente con l'AGCOM, proprio con l'intento di fornire un contributo tecnico al legislatore, utile alla definizione di un quadro istituzionale di regole per il rinnovamento delle infrastrutture del settore. L'indagine ha fatto emergere come imprescindibile la definizione di un piano strategico nazionale per lo sviluppo delle infrastrutture, teso a individuare in maniera organica le aree di azione, a semplificare le relazioni tra i decisori coinvolti e a fornire una pianificazione degli interventi necessari sulle infrastrutture, e ciò al fine di ridurre le incertezze che possono gravare sulle scelte di investimento degli operatori privati, così rallentando lo sviluppo delle infrastrutture.

In questo contesto, non è secondario rilevare che in un Paese come l'Italia, in cui non risulta ancora particolarmente diffusa una ‘cultura digitale’, viene in rilievo la necessità di prevedere efficaci politiche di sostegno alla domanda. A fianco, pertanto, di una attenta pianificazione dello sviluppo infrastrutturale, il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda

⁷ AGCM, *Indagine conoscitiva sulla concorrenza statica e dinamica nel mercato dei servizi di accesso e sulle prospettive di investimento nelle reti di telecomunicazioni a banda larga e ultra-larga*, conclusa il 5 novembre 2014.

Digitale richiederebbe anche la previsione di misure che consentano di accelerare l'*iter* di digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche e che incentivino le famiglie e le imprese all'uso di internet e allo sfruttamento delle opportunità fornite dallo sviluppo delle reti di ultima generazione⁸.

Risulta poi evidente che, per garantire lo sviluppo di un moderno assetto infrastrutturale, è necessario pianificare interventi pubblici nelle aree del Paese non coperte dai piani di investimento privato, da coniugare con la ineludibile cautela in ordine alla garanzia del massimo sviluppo possibile del processo competitivo.

Le infrastrutture energetiche

Accanto alle infrastrutture di comunicazione, una rilevanza strategica per lo sviluppo del Paese assumono indubbiamente le infrastrutture energetiche.

Già in passato⁹, l'Autorità ha avuto modo di evidenziare, nel contesto di una riduzione della domanda di energia a causa della crisi economica, la necessità che la corretta e attenta individuazione delle infrastrutture energetiche ritenute prioritarie dovesse avvenire a esito di una rigorosa analisi dell'effettivo fabbisogno di nuovi investimenti per l'Italia, nonché in stretta coerenza con il processo di individuazione delle c.d. infrastrutture di interesse comune europeo. Rispetto a tale profilo, il testo finale della Strategia Energetica Nazionale approvato dal Governo nel marzo 2013 ha individuato un numero limitato di infrastrutture energetiche prioritarie, a cui garantire un meccanismo regolato di copertura dei costi.

In questo contesto, dopo l'approvazione del Regolamento comunitario (n. 347/2013 in materia di orientamenti per le infrastrutture energetiche trans-europee, c.d. *TEN-E Regulation*, del 17 aprile 2013), la Commissione ha pubblicato l'elenco di circa 250 progetti di infrastrutture energetiche qualificati come "*Progetti di Interesse Comune*" (*PIC*) - numerosi dei quali si riferiscono all'Italia (nuove interconnessioni elettriche transfrontaliere, nuovi gasdotti, progetti per creare il cosiddetto *reverse flow* per addurre il gas lungo la frontiera con Svizzera e Austria, da sud a nord, ecc.) - che dovrebbero godere di procedure autorizzative accelerate e condizioni regolatorie vantaggiose, oltre che accesso al sostegno finanziario europeo (con uno stanziamento di 5,4 miliardi di euro tra il 2014 ed il 2020). Si tratta di investimenti che, nella giusta dimensione quantitativa, e al di là degli

⁸ In questo contesto, un passo importante è stato recentemente fatto dal Governo, che ha messo in consultazione pubblica due documenti contenenti una precisa pianificazione di investimenti e di interventi finalizzati ad imprimere una accelerazione al processo di digitalizzazione del Paese. V. *Strategia italiana per la banda ultra-larga e Strategia per la crescita digitale 2014-2020*.

⁹ V. AGCM, Segnalazione AS1006 *Strategia Economica Nazionale: per un'energia più competitiva e sostenibile*, 12 dicembre 2012, nonché AS988 *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - anno 2013*, 28 settembre 2012, in *Boll.* n. 38/2012.

importanti profili di sicurezza degli approvvigionamenti, rappresentano elementi fondamentali per il completamento del progetto europeo di realizzazione di un mercato unico dell'energia, in grado di arrecare notevoli benefici ai consumatori dei Paesi membri.

È in questo scenario, quindi, che l'Autorità ha evidenziato l'esigenza di ridurre la durata complessiva dei procedimenti autorizzatori per le infrastrutture energetiche ritenute prioritarie, anche attraverso forme di consultazione preventiva con le popolazioni locali coinvolte, che garantiscano una piena trasparenza e accessibilità alle informazioni relative alla realizzazione delle stesse.

Accanto alle segnalate esigenze di velocizzazione e snellimento delle procedure autorizzative per la realizzazione delle infrastrutture energetiche - su cui anche in sede comunitaria si è posta grande attenzione - e alla individuazione di efficaci meccanismi che consentano di comporre il 'contenzioso' sociale e ambientale che, inevitabilmente, si crea in relazione all'esecuzione di grandi opere infrastrutturali, vi è un ulteriore aspetto che merita di essere evidenziato: la dotazione infrastrutturale energetica di un Paese non può prescindere dal confronto e dalla ricerca di una convergenza di intenti in sede europea. Sembrano, infatti, ormai maturi i tempi perché possa concretamente svilupparsi la definizione di una "visione europea" nei settori che costituiscono l'ossatura infrastrutturale e strategica dell'economia e che ne determinano il posizionamento nelle macro-filiere produttive globali; e si possa giungere al superamento di regimi regolamentari strettamente nazionali, spesso indicativi di scelte di politica industriale adottate a livello dei singoli Stati membri tese a salvaguardare il controllo di infrastrutture ritenute "strategiche" e a tutelare talvolta i diversi "campioni nazionali".

Proprio in tale ottica, nel parere reso al Governo sul documento recante la Strategia Economica Nazionale¹⁰, l'Autorità ha rilevato la fondamentale importanza dello sviluppo di un mercato all'ingrosso del gas competitivo e integrato a livello europeo; obiettivo che può essere realizzato solo attraverso l'integrazione sostanziale delle infrastrutture e degli investimenti nei diversi Paesi, che non possono essere definiti isolatamente dai singoli Stati membri. In questo contesto, nell'esprimere il proprio parere sulla Strategia Economica Nazionale, l'Autorità ha ad esempio evidenziato come l'eventuale proposta di fare dell'Italia un *hub* sud europeo del gas potesse assumere una sua rilevanza solo se non fosse scaturito come un "progetto nazionale" (magari in opposizione a progetti simili, o a legittimi interessi, di altri Paesi confinanti), ma venisse realizzato come un esito efficiente del processo di creazione del "mercato unico" dell'energia che l'Unione Europea sta perseguendo.

¹⁰ AGCM, Segnalazione AS1006, *Strategia Economica Nazionale: per un'energia più competitiva e sostenibile*, 12 dicembre 2012, in *Boll.* n. 3/2013.

Il settore dei servizi

Altro comparto delle attività economiche che ancora richiederebbe interventi volti alla piena affermazione di logiche concorrenziali è quello dei servizi. L'Autorità ha in molteplici occasioni evidenziato come una seria criticità nel processo di apertura dei mercati dei servizi sia costituita dalle difficoltà nel dare attuazione alle norme comunitarie e interne che hanno introdotto, come principio generale, la limitazione degli ostacoli di natura amministrativa frapposti allo svolgimento delle attività economiche nel mercato, sulla scorta del principio in base a cui la libertà di accesso e di concorrenza nel mercato può trovare compressione solo in presenza di presupposti di stretta necessità e nel rispetto del principio di proporzionalità.

Come noto, la direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. direttiva Servizi) ha sancito una serie di principi cui deve ispirarsi lo svolgimento delle attività economiche nel territorio dell'Unione. Il recepimento in Italia di tali principi è avvenuto con il d. lgs. 59/2010, che ha introdotto norme sulla limitazione del regime autorizzatorio (artt. 14 e ss.), che richiedevano poi una successiva attuazione consistente nella ricognizione da parte di ogni amministrazione dei regimi di autorizzazione esistenti, al fine di verificare quali dovevano cessare.

La successiva produzione normativa ha sancito un principio generale di liberalizzazione dei mercati, prevedendo l'abrogazione delle norme che ostacolano il libero esercizio dell'attività economica, sia con riferimento all'accesso delle imprese nel mercato, sia con riguardo alla determinazione delle modalità di svolgimento della loro attività imprenditoriale. Le norme, tuttavia, rinviano spesso a una successiva fase attuativa da parte del Governo per l'individuazione delle disposizioni abrogate e per la definizione della necessaria disciplina regolamentare. Alla luce di tali elementi, se, sotto il profilo della normativa di fonte primaria, con talune limitate eccezioni, il settore dei servizi in Italia risulta liberalizzato, tuttavia, la tecnica normativa utilizzata - che sistematicamente rinvia ad una successiva attività regolamentare del Governo - fa sì che, in assenza delle norme di attuazione, l'effetto di liberalizzazione previsto, di fatto, non si sia del tutto realizzato.

Proprio su tali aspetti, l'Autorità ha evidenziato come le importanti misure pro-concorrenziali introdotte dal legislatore richiedano di essere coerentemente attuate per dispiegare i loro effetti benefici sul mercato e sulla crescita¹¹.

Dai dati che si evincono dal monitoraggio dei provvedimenti di attuazione previsti dalle citate norme di liberalizzazione dei mercati, emerge

¹¹ Cfr. Segnalazione AS901 *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - anno 2012*, 4 gennaio 2012, in *Suppl./2011*, nonché AS988 *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - anno 2013*, cit.

infatti che ancora buona parte di tali provvedimenti non è stata adottata nei tempi previsti. L'Autorità ha inoltre evidenziato il rischio che i processi di liberalizzazione e di semplificazione normativa avviati vengano vanificati dall'introduzione, nei regolamenti di attuazione cui le norme primarie rinviano, di nuovi e, a volte anche più restrittivi, vincoli all'esercizio dell'attività economica. In tale quadro generale, quindi, si collocano le osservazioni svolte dall'Autorità, nell'ultima segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza, in relazione ad alcuni rilevanti comparti dei servizi.

Il settore bancario

Uno dei settori dei servizi su cui l'Autorità si è soffermata, per la sua valenza strategica nella prospettiva della creazione di assetti di mercato che incentivino la ripresa economica e sostengano la competitività del Paese, è quello bancario.

Dall'ultima relazione annuale della Banca d'Italia è emerso come le difficoltà di accesso al credito delle imprese italiane restino elevate nel confronto con le altre principali economie dell'area euro¹²: nonostante la quota di imprese che richiedono nuovi prestiti sia simile nei diversi Paesi, in Italia (come in Spagna) l'incidenza di quante non riescono a ottenere i finanziamenti richiesti è superiore rispetto a quella che si registra in altri Stati UE (quali Francia e Germania). Allo stesso modo, i tassi di interesse bancari si mantengono superiori, soprattutto con riferimento ai prestiti di minore importo.

In questo scenario - seppure le variabili sottese a tali risultati siano di diversa natura e non esclusivamente 'concorrenziali' - l'Autorità ha evidenziato come, nel settore bancario, andrebbero approfondite le criticità che, in un'ottica di tutela e promozione della concorrenza, risultano emergere da vari profili strutturali. In particolare, l'evidente fenomeno di contrazione degli impieghi creditizi, sia nei riguardi delle imprese che delle famiglie, a fronte, invece, di un andamento crescente della raccolta di risparmio e di politiche monetarie espansive, segnala una seria criticità concorrenziale. Le banche in Italia non appaiono infatti, allo stato attuale, ancora sufficientemente incentivate a competere per erogare finanziamenti e ciò richiede una riflessione sull'adeguatezza dell'assetto attuale del settore e degli strumenti per consentire un'efficace spinta competitiva da parte dei consumatori, al fine di aumentare il tasso di mobilità della clientela che risulta ancora oggi di modesto rilievo.

Ai fini dell'assetto competitivo del settore, pesa inoltre anche la configurazione dell'azionariato delle banche, con riflessi sulla contendibilità

¹² Banca d'Italia, *Relazione annuale sul 2013*, presentata il 30 maggio 2014.

del capitale, in un contesto in cui, ancora molto frequentemente, le fondazioni bancarie sono importanti azioniste di banche, anche in concorrenza fra di loro, nonostante la legge avesse previsto una loro graduale fuoriuscita dal capitale delle società bancarie. Da questo punto di vista, un importante passo in avanti è rappresentato dalla riforma delle banche popolari introdotta dal d.l. 24 gennaio 2015, n. 3 “*Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti*” che, con particolare riferimento agli istituti con patrimonio superiore agli 8 miliardi, prevede il superamento del voto capitario e la trasformazione in società per azioni secondo una linea di riforma da molti anni auspicata dall’Autorità¹³.

I servizi postali

Ancora molte limitazioni, come evidenziato dall’Autorità nella richiamata segnalazione, sussistono nel settore dei servizi postali, che non ha sostanzialmente raggiunto un grado di apertura alla concorrenza sufficiente. Gli interventi normativi più recenti (d.lgs. 58/2011 che ha recepito la direttiva 2008/6/CE) hanno definito una cornice di apertura dei mercati in cui, tuttavia, mancano gli effettivi interventi strutturali in grado di creare reali contesti competitivi.

In questo scenario, l’Autorità - pur valutando positivamente il progetto in corso di realizzazione di cessione sul mercato di una parte del capitale di Poste Italiane e la sua quotazione - ha tuttavia auspicato che tale processo possa condurre a un’effettiva apertura del mercato e a una piena liberalizzazione del settore, che può essere conseguito mediante un radicale intervento anche sull’assetto dell’ex monopolista, così da evitare l’eventuale cristallizzazione delle problematiche concorrenziali esistenti. Gli aspetti sui quali intervenire sono molteplici: dalla ridefinizione del perimetro del servizio universale e delle modalità del suo affidamento, oggi previsto a favore di Poste Italiane, all’individuazione delle aree di attività riservate a Poste Italiane che invece potrebbero essere aperte al confronto concorrenziale.

Ma anche altri sono i profili sui quali sarebbe necessario incidere: dall’eliminazione di tutte le forme implicite di sussidio a favore dell’ex monopolista - che di fatto discriminano i soggetti che, operando su mercati postali liberalizzati, non godono di analoghe agevolazioni - alla previsione della separazione societaria di tutte le attività svolte su mercati diversi da quelli riferiti al settore postale tradizionale, in cui la società Poste Italiane opera con la riserva di attività e come fornitore del servizio universale, soprattutto con riferimento allo svolgimento dell’attività bancaria da parte dell’operatore *incumbent* postale.

¹³ Cfr. *ex multis*, AGCM, Segnalazione AS496, *Interventi di regolazione sulla governance di banche e assicurazioni*, 29 gennaio 2009, in *Boll.* n. 3/2009 e, da ultimo, Segnalazione AS1137 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza*, cit.

Su tali profili, peraltro, deve segnalarsi che diverse criticità sono state introdotte dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 (c.d. legge di stabilità), la quale ha innanzitutto allungato il periodo di vigenza del contratto di programma da 2 a 5 anni, con una procedura suscettibile di ridurre gli incentivi all'efficienza da parte dell'operatore postale incaricato del servizio; in secondo luogo, ha previsto la possibilità che, su proposta di Poste Italiane, le tariffe vengano rimodulate in funzione dei volumi di traffico, con una norma potenzialmente problematica in termini di andamento dei prezzi e di incentivo a una maggiore competitività del settore postale; infine, ha introdotto il vincolo del reinvestimento dell'attività di raccolta di bancoposta in misura pari al 50% (in precedenza limitata al 5%) in titoli assistiti dalla garanzia dello Stato Italiano, alterando le capacità competitive del soggetto interessato e le dinamiche di mercato nel settore.

I servizi professionali

Nel comparto dei servizi particolare attenzione è stata dedicata dall'Autorità ai servizi professionali, sia in sede di segnalazione al Governo per la predisposizione della legge annuale della concorrenza, al fine di eliminare i vincoli che residuano al pieno dispiegarsi dei meccanismi concorrenziali, sia nell'ambito dell'attività di *enforcement*, finalizzata ad accertare e sanzionare le condotte, in seno agli ordini professionali, tese a limitare l'impatto delle politiche di liberalizzazione che, nel tempo, sono intervenute nel settore. Più in particolare, la piena efficacia delle norme che hanno recentemente liberalizzato il settore delle professioni risulta ancora ostacolata dalla permanenza di riferimenti normativi che, prestandosi a strumentali interpretazioni restrittive da parte dei singoli professionisti e/o degli Ordini professionali, possono vanificare, di fatto, la portata liberalizzatrice di tali interventi.

L'attenzione dell'Autorità si è in particolare focalizzata su due comparti dei servizi professionali, in cui permangono ancora norme in grado di condizionare il pieno dispiegarsi dei meccanismi concorrenziali: quello della professione forense e quello delle attività notarili. Su ciascuno di tali ambiti, rilevanti novità sono state introdotte dal recente disegno di legge governativo per la legge annuale per la concorrenza e il mercato.

Quanto alla professione legale, in particolare, l'Autorità ha segnalato la permanenza nell'ordinamento di ingiustificati ambiti di riserva formale di attività (consulenza legale e assistenza legale stragiudiziale) per gli avvocati, di limitazioni alle forme di svolgimento della professione in forma associata o societaria, di previsioni in ordine alla determinazione delle tariffe ed al ricorso allo strumento pubblicitario che, di fatto, rischiano di beneficiari gli effetti delle avvenute liberalizzazioni delle attività professionali.

Anche con riferimento alla professione notarile, a lungo sottratta alle logiche concorrenziali e ancora disciplinata con forti tracce di un'impostazione protezionistica, l'Autorità ha auspicato, nella segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza, il pieno superamento delle limitazioni che si frappongono al libero esercizio dell'attività di impresa svolta dai notai. Persistono ancora, infatti, disposizioni che mantengono ingiustificate forme di controllo, da parte dell'Ordine, sulla libertà dei professionisti di organizzare la propria attività, con esplicito riferimento, peraltro, alla determinazione dei compensi richiesti per le proprie prestazioni e alla possibilità di ricorrere allo strumento pubblicitario nell'esercizio della professione. Tali previsioni, inoltre, si accompagnano a un sistema di contingentamento all'accesso alla professione che appare improntato non al perseguimento dell'obiettivo di una razionale e soddisfacente distribuzione territoriale dei professionisti, ma piuttosto alla garanzia per i notai di un reddito minimo, così determinando ingiustificate posizioni di rendita in favore dei professionisti.

La semplificazione amministrativa

Accanto a tali profili, in un'ottica di liberalizzazione dei mercati dei servizi, un aspetto cruciale è altresì rivestito dalle esigenze di semplificazione amministrativa, in più occasioni sottolineate dall'Autorità. I principali ostacoli che la semplificazione incontra nel nostro Paese nascono dalla ritrosia delle amministrazioni, soprattutto locali, a eliminare tutti gli ostacoli che imbrigliano l'esercizio delle attività economiche.

In questo contesto, si registra in Italia - pur a fronte di un deciso percorso di liberalizzazione del settore dei servizi avviato dal legislatore nazionale - una tendenza all'espansione della sfera pubblica a livello regionale e locale, dove permangono ancora forti tendenze all'intervento pubblico in economia, all'assunzione diretta di attività economiche, al rallentamento dei processi di apertura dei mercati.

In ragione delle peculiarità del contesto nazionale in ordine al riparto di potestà legislativa tra lo Stato e le regioni, dall'analisi degli interventi di *advocacy* dell'Autorità - e in particolare dall'ultima segnalazione per la legge annuale sulla concorrenza - emerge come un delicato profilo critico in Italia sia costituito dalle vischiosità che si registrano a livello locale dove, spesso, i vincoli all'esercizio delle attività economiche, eliminati dal legislatore nazionale, vengono reintrodotti in sede di normativa regionale o attraverso atti delle amministrazioni periferiche.

Si tratta di un elemento di innegabile rilevanza, laddove si voglia valutare l'impatto della regolamentazione e degli "appesantimenti" burocratici sulla crescita economica e sulla capacità di nuove iniziative imprenditoriali di affermarsi nel mercato.

Sul punto, alcuni dati recentemente pubblicati dalla Banca Mondiale¹⁴ specificamente riferiti all'Italia, sono estremamente significativi: nell'analisi del divario esistente nei livelli di iniziativa economica e di profittabilità delle attività di impresa nelle diverse aree dell'Italia, un peso preponderante risultano assumere fattori legati alla diversità - che si registra tra le differenti aree del Paese - in ordine alla lunghezza dei tempi “burocratici” per l'avvio di una iniziativa imprenditoriale e alla consistenza degli oneri che gravano sulle imprese. Solo eliminando i vincoli imposti in sede ‘periferica’ - spesso al di là e “contro” le politiche di semplificazione e di liberalizzazione intraprese in sede nazionale - è possibile attendersi un pieno realizzarsi dei benefici, in termini di crescita e di competitività, che discendono dalla maggiore apertura dei mercati e dalla facilità di accesso alla realizzazione delle iniziative imprenditoriali.

I servizi pubblici locali

A livello locale, inoltre, snodo cruciale per il rilancio dell'economia è dato dalla revisione del settore dei servizi pubblici e, più in generale, delle società pubbliche. Le evidenze empiriche indicano che mercati efficienti dei servizi pubblici locali non solo possono migliorare la qualità dei servizi erogati, ma possono anche avere ricadute positive sulla competitività e sullo sviluppo dei sistemi economici locali e incidere sul livello di produttività aggregata e sulla crescita del prodotto pro capite. Eppure, i servizi pubblici locali sono tuttora erogati sulla base di un “capitalismo pubblico” che non appare generalmente idoneo ad assicurare adeguati livelli di efficienza e di qualità dei servizi¹⁵.

Il legislatore italiano ha già introdotto una serie di disposizioni volte a limitare il dispendio di risorse pubbliche e a ridurre il numero delle società pubbliche, ove non strettamente necessarie per le finalità istituzionali degli enti partecipanti.

L'Autorità ha tuttavia avuto modo di rilevare come, al fine di consolidare e rendere efficace il piano di razionalizzazione delle società locali, sia necessario un ulteriore sforzo di sistematizzazione normativa, indispensabile al fine di individuare norme chiare e certe applicabili a tutte le società pubbliche. E' sufficiente considerare che, nell'ultimo anno, in tre diverse occasioni il legislatore è intervenuto sul settore: con la legge di stabilità 2014, con il d.l. 66/2014 (convertito dalla l. 89/2014) e con la legge di stabilità 2015.

¹⁴ Banca Mondiale (2014), *Going Business 2015: going beyond efficiency*, 29 ottobre 2014.

¹⁵ La necessità di una razionalizzazione delle imprese pubbliche locali emerge con chiarezza dalla recente fotografia del settore che dà conto di un sistema dove di regola - nel 94% dei casi - gli enti locali detengono partecipazioni in imprese attive prevalentemente nel settore terziario che, in oltre il 30% dei casi, hanno chiuso il bilancio di esercizio 2011 in perdita. Si stima, peraltro, che gli enti locali sopportino oneri per oltre 15 miliardi di euro per le società partecipate. Confcommercio, *Gli oneri per partecipazioni della Pubblica Amministrazione*, aprile 2014.

Questa situazione contribuisce certamente ad aumentare il già elevato grado di confusione sulla disciplina normativa applicabile in materia di società pubbliche. Rimane, pertanto, assolutamente attuale la proposta dell'Autorità di procedere alla costituzione di uno "statuto unitario" ovvero di un unico testo normativo che racchiuda le disposizioni relative alle società pubbliche al fine di individuare norme chiare e certe applicabili ad esse¹⁶.

Sotto altro profilo, occorre razionalizzare le società pubbliche esistenti (in termini di numero e competenze) e garantire gestioni efficienti: razionalizzazione che dovrebbe prendere le mosse proprio da misure applicabili alle imprese che risultano stabilmente in perdita nella gestione della loro attività, che forniscono beni e servizi a prezzi superiori a quelli di mercato o che sopravvivono nel mercato solo grazie al sistematico ripianamento delle perdite da parte degli enti pubblici che le controllano.

In tale contesto, l'Autorità è ben consapevole del fatto che un processo di riordino delle società pubbliche può comportare, nel breve periodo, anche difficoltà di natura occupazionale. Tuttavia, i problemi dell'occupazione possono essere affrontati attraverso strumenti più adeguati, quali una politica di riqualificazione e ricollocazione dei dipendenti in esubero, o il ricorso ad appropriati ammortizzatori, potendosi utilizzare a tal fine anche le risorse finanziarie derivanti da una più efficiente gestione delle società stesse; ciò potrebbe comportare costi più contenuti di quelli che la collettività sopporta per il finanziamento di imprese locali inefficienti, e di quelli che servizi locali inadeguati determinano per la competitività e la crescita economica del Paese.

Alcuni specifici comparti dei servizi pubblici locali, poi, presentano profili che appaiono tuttora particolarmente problematici. In particolare, l'Autorità ha individuato come improcrastinabili interventi normativi per alcuni servizi di maggior peso economico, quale il trasporto pubblico locale e la gestione dei rifiuti: in tali settori, infatti, sussistono maggiori spazi di apertura alla concorrenza, *nel e per* il mercato, intesi ad aumentare il grado di liberalizzazione e la presenza di soggetti privati nei relativi mercati, favorendo i necessari investimenti infrastrutturali e l'innovazione tecnologica.

Nel settore del trasporto pubblico locale, l'esperienza dell'Autorità ha dimostrato che spesso i contratti di servizio pubblico affidati in regime di esclusiva hanno a oggetto anche servizi di carattere commerciale, così consentendo, da un lato, ai gestori di servizio pubblico di beneficiare di un'ingiustificata estensione del monopolio detenuto nel mercato del trasporto pubblico locale e, dall'altro, riducendo pesantemente il grado di concorrenza in mercati già liberalizzati. In realtà, sull'esempio di quanto

¹⁶ AGCM, Segnalazione AS1137 - *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza*, cit.

accade per i servizi di trasporto ferroviario, potrebbero prevedersi, anche per i servizi di TPL, misure che consentano a soggetti terzi di operare nel mercato, a fronte di adeguati meccanismi di compensazione; nonché di fornire servizi di trasporto passeggeri di carattere commerciale (ad es. i trasporti turistici e i collegamenti da/per le infrastrutture portuali, aeroportuali e ferroviarie) anche in sovrapposizione alle linee oggetto del contratto di servizio pubblico, senza alcun meccanismo compensativo. Simili misure avrebbero il vantaggio di evitare il prodursi di effetti di *cream skimming* a danno del gestore del servizio pubblico e, al contempo, di accrescere il grado di concorrenza possibile nella gestione dei servizi di trasporto pubblico locale.

Un punto dolente della gestione del trasporto pubblico locale è indubbiamente costituito dalle modalità di affidamento dei servizi, spesso causa della scarsa efficienza e qualità delle gestioni: l'Autorità ha avuto modo di evidenziare come il ricorso a procedure di selezione competitiva del gestore costituisca solo una delle possibili opzioni, praticamente mai utilizzata, per l'affidamento del trasporto ferroviario regionale di passeggeri, e scarsamente ricorrente anche con riguardo agli affidamenti dei servizi di trasporto su gomma. Di contro, non solo la gara dovrebbe divenire lo strumento principe per l'affidamento del servizio, ma la stessa costruzione dei bandi dovrebbe essere improntata a criteri e parametri (definizione degli ambiti territoriali ottimali, scelta dei requisiti di partecipazione, introduzione di misure asimmetriche a favore dei nuovi entranti) tesi a massimizzare l'efficienza e a garantire la massima partecipazione di imprese concorrenti, così da poter conseguire i migliori risultati in termini di qualità dei servizi offerti alla collettività e di minori costi.

Anche con riferimento alla filiera dei rifiuti - dove le logiche del mercato si intersecano con forti istanze di tutela ambientale - una delle principali criticità segnalate dall'Autorità è legata al ricorso all'affidamento diretto dei servizi, anche in assenza dei requisiti previsti per la praticabilità dell'*in house providing*. L'affermarsi di logiche concorrenziali nei mercati della gestione dei rifiuti si scontra altresì con l'esistenza di un sistema, in Italia, in cui gli incentivi al recupero ed al riciclo transitano pressoché esclusivamente attraverso la gestione affidata a consorzi di filiera obbligatori. Ebbene, se da un lato, il sistema consortile, nella fase iniziale di realizzazione di un moderno sistema di gestione dei rifiuti nel nostro Paese, ha indubbiamente avuto il merito di far garantire il rispetto delle direttive europee in materia di tutela ambientale e di contribuire alla valorizzazione dei rifiuti e, dunque, alla creazione dei mercati del riciclo e del recupero energetico, dall'altro, i tempi sembrano essere ormai maturi per un ripensamento in senso concorrenziale del ruolo dei consorzi, in modo da assicurare che, una volta creati, i mercati del riciclo e del recupero

energetico siano aperti, per quanto compatibile con l'obiettivo di tutela dell'ambiente, alla concorrenza.

Il Ddl annuale per la concorrenza e il mercato

Alla luce delle numerose criticità che continuano a caratterizzare il quadro regolatorio nazionale non può non riconoscersi come il recente Ddl annuale per la concorrenza e il mercato, approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 20 febbraio, concretizzi un importante progresso nella direzione di un sistema economico meno ingessato e libero da regole non giustificabili in termini di interesse generale.

Le novità da esso introdotte coprono, infatti, una vasta gamma di attività economiche - dalle assicurazioni, alle banche, alle comunicazioni, alla distribuzione dei carburanti, energia elettrica, servizi postali, professioni - che non potranno che favorevolmente risentire del nuovo quadro introdotto, grazie al miglioramento della cornice giuridico - amministrativa in cui le imprese si troveranno ad operare.

Con tale provvedimento hanno, peraltro, trovato compiuto accoglimento diverse proposte formulate nel tempo dall'Autorità, a partire dalle previsioni in materia di assicurazioni dirette a superare alcuni tra i più diffusi ostacoli alla mobilità della domanda, e in materia bancaria, rispetto alla quale il progetto normativo si propone di favorire, analogamente a quanto previsto nel settore assicurativo, lo sviluppo di motori di ricerca indipendenti dalle banche. Si prevede infatti che il MEF, di concerto con il MSE, sentita la Banca d'Italia, individui i prodotti bancari maggiormente diffusi tra la clientela per i quali è assicurata la possibilità di confrontare le spese attraverso apposito sito internet, secondo modalità di pubblicazione da stabilirsi nello stesso decreto.

Alcune novità sono previste anche per il settore delle comunicazioni, dove è stata, tra l'altro, recepita la proposta dell'Autorità di semplificare le procedure di identificazione dei clienti in caso di migrazione tra operatori, come pure in quello della distribuzione carburanti, dove il Ddl stabilisce l'eliminazione dei vincoli residui all'apertura di nuovi impianti e lo sviluppo del *non oil*.

In materia di energia elettrica, il Ddl prevede l'abrogazione della disciplina transitoria di "*maggior tutela*" dei prezzi a partire dal 1° gennaio 2018, in linea con quanto richiesto dall'Autorità, e analoga disposizione di liberalizzazione, a partire dalla stessa data, è prevista per il settore del gas.

Anche il settore postale, poi, è oggetto di intervento da parte del legislatore, con l'eliminazione, come richiesto dall'Autorità, della residua riserva postale riferita alla notificazione a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della Strada a partire dal giugno 2016, riducendo così l'estensione del monopolio di Poste Italiane.

Il Ddl interviene, infine, in materia di professioni forense e notarile, recependo alcune delle indicazioni fornite dall'Autorità nella richiamata segnalazione.

In particolare, per quanto riguarda gli avvocati, il Ddl prevede una serie di misure coerenti con quanto richiesto dall'Autorità quali: la rimozione del vincolo del domicilio dell'avvocato presso la sede dell'associazione e il limite di partecipazione a una sola associazione; la previsione della possibilità di costituire società di capitali e di persone, con l'introduzione di uno specifico articolo nella legge forense (l. n. 247/2012) che ne disciplina le modalità di esercizio; l'abrogazione espressa della disposizione della citata legge forense che prevedeva, tra i criteri di delega, che le società potessero essere costituite solo da avvocati; l'eliminazione del riferimento alla necessità di una "richiesta" perché venga rilasciato il preventivo da parte dell'avvocato, sul quale pertanto graverà sempre l'obbligo di rilasciare un preventivo al cliente. Infine, agli avvocati è attribuita la possibilità di autenticare la sottoscrizione di atti di trasferimento di proprietà di beni immobili per uso non abitativo di valore catastale fino a 100 mila euro, sottraendo la relativa esclusiva dall'ambito di attività dei notai.

Per quanto riguarda i notai, invece, il Ddl prevede, come suggerito dall'Autorità, l'eliminazione della garanzia di un reddito minimo di onorari professionali repertoriati tra i criteri per la definizione del numero e della residenza dei notai del distretto. Viene, inoltre, ampliato a livello regionale l'ambito di operatività del notaio. Il provvedimento interviene, infine, anche sulle fattispecie qualificate come "*illecita concorrenza*" tra notai previste dall'art. 147, comma 1, lett. c), della legge notarile (l. n. 89/1913), sebbene con una portata più limitata rispetto a quanto richiesto dall'Autorità, ossia di eliminare l'intera previsione.

Da ultimo, il progetto normativo contiene ulteriori disposizioni, tra cui rilevano particolarmente nell'ottica concorrenziale: l'eliminazione di vincoli per il cambio di fornitore di servizi di telefonia, comunicazioni elettroniche e di media audiovisivi; il potenziamento della trasparenza nella vendita di polizze assicurative abbinate a contratti di finanziamento e mutui; la semplificazione del passaggio di proprietà di beni immobili a uso non abitativo per un valore catastale non superiore a 100 mila euro, come sopra evidenziata; la semplificazione ulteriore della disciplina delle società a responsabilità limitata "semplificata", per le quali ora l'atto costitutivo può essere redatto per scrittura privata; la possibilità di sottoscrivere digitalmente i contratti aventi a oggetto il trasferimento di quote di società a responsabilità limitata e la costituzione sulle stesse di diritti reali.

Nel complesso, il provvedimento introduce alcune positive e significative misure che consentono di guardare con maggiore ottimismo al

futuro, alimentando la speranza che possa migliorare nel Paese il grado di libertà economica consentita alle imprese e le possibilità di scelta dei consumatori. Esiste infatti - ampiamente avvalorata dalle ricerche empiriche - una correlazione diretta tra libertà del sistema e ricchezza di un paese.

Per tale ragione l'Autorità ha salutato con favore l'adozione del citato Disegno di legge annuale e auspica una sua tempestiva approvazione. Si tratta, infatti, di un importante progresso compiuto dalla politica, che pone le basi per una più incisiva modernizzazione degli assetti economici del Paese e per il superamento di alcuni regimi regolatori divenuti anacronistici e obsoleti.

Mercato e legalità

L'illegalità come fattore distorsivo del mercato

Da molti anni l'Autorità rileva la necessità di un'azione di riforma che risponda a un disegno ampio e organico, ispirato a principi di efficienza, equità e legalità, e che riesca a incidere sui problemi legati all'esistenza di un'amministrazione inefficiente, - favorita anche dall'eccessivo sviluppo della sfera pubblica che, occupando spazi impropri, moltiplica a dismisura le occasioni di collusione con il privato, - nonché legati all'incertezza delle regole, che rende non sempre agevole la loro osservanza e favorisce l'emergere di fenomeni illegali.

Il contesto istituzionale nel suo complesso incide, infatti, in maniera cruciale sulla possibilità di innalzare la produttività e di riallocare le risorse verso comparti e imprese più competitivi. Legalità, buona qualità della regolazione, disciplina efficace delle attività economiche, pubblica amministrazione efficiente sono le principali componenti di un sistema istituzionale in grado di favorire innovazione e imprenditorialità e di rimuovere rendite di posizioni e restrizioni della concorrenza. Al contrario, l'illegalità non solo indebolisce la coesione sociale, ma ha anche effetti deleteri sull'allocazione delle risorse finanziarie e umane e sull'efficacia delle riforme in atto.

La Commissione europea, sulla base di un documento della Corte dei Conti, ha stimato in 60 miliardi di euro ogni anno il costo diretto della corruzione nel Paese, pari al 4% del PIL¹⁷. Anche guardando alle percezioni di imprese e individui, sulla base delle quali vengono elaborati i vari indici di *Transparency international*, della Banca mondiale, della Commissione europea e del *World Economic Forum*, e che includono tutti la legalità tra i fattori determinanti dello sviluppo, il quadro che ne emerge non è

¹⁷ Commissione europea, Relazione al Consiglio e al Parlamento europeo "Relazione dell'Unione sulla lotta alla corruzione", 3 febbraio 2014, COM (2014) 38 final.

confortante. Il *Global Competitiveness Index* del *World Economic Forum* fornisce, ad esempio, un quadro di sintesi della qualità dell'ambiente in cui fare impresa in Italia. La componente "istituzioni" - che include la legalità - vede il Paese al 106° posto su 144, terzultimo tra i Paesi europei.

L'illegalità, pertanto, rileva non soltanto come questione che mina alla radice la democrazia e la coesistenza civile, ma anche come zavorra dello sviluppo economico. Sul piano degli effetti economici, infatti, l'illegalità diffusa, alterando la libera concorrenza, impedisce che le energie creative vengano adeguatamente valorizzate.

Dal punto di vista dell'Autorità, l'illegalità rileva principalmente come fattore distorsivo del mercato.

Il mercato concorrenziale che l'Autorità è chiamata a promuovere e tutelare è un mercato in cui l'accesso e lo svolgimento di un'attività economica avviene in condizioni di parità concorrenziale tra le imprese e in cui a prevalere è l'impresa più efficiente. Questo è il presupposto fondamentale per uno sviluppo sano dell'economia.

I fenomeni distorsivi del corretto funzionamento del mercato derivanti dalla esistenza di illegalità nel sistema imprenditoriale sono molteplici, e si concretizzano nella presenza sul mercato di imprese caratterizzate non da livelli di maggiore efficienza rispetto alle altre, quanto piuttosto dalla possibilità di disporre di grandi capitali, spesso raccolti illecitamente, e dalla capacità di reperire sul mercato merci e materie prime a prezzi ridotti e di avvantaggiarsi di una forte compressione salariale. Inoltre, molto spesso vengono posti in essere accordi preventivi tra imprese finalizzati ad alterare gli esiti delle gare, che determinano un indebito condizionamento dei prezzi, ostacolano l'accesso delle imprese concorrenti e pregiudicano la qualità dei servizi. Ne deriva che il corretto funzionamento del mercato risulta fortemente compromesso sia per la presenza di "costi supplementari" che penalizzano una parte delle imprese, sia per la presenza di risorse "extra" che ne avvantaggiano altre.

In questo contesto, l'Autorità è certamente uno dei soggetti istituzionali che, insieme alle Forze dell'ordine, alla Corte dei Conti, alle istituzioni politiche, centrali e locali, alle altre autorità indipendenti, quali in particolare l'Autorità Nazionale per l'Anticorruzione e la Banca d'Italia, può contribuire a contrastare l'attività illecita e a espellere dal circuito dell'economia legale le imprese che di essa si avvalgono, riducendone le opportunità di profitto e incoraggiando, contestualmente, la crescita delle imprese sane. In particolare, le modalità con le quali l'Autorità concorre al raggiungimento di tale obiettivo si sostanziano nella repressione dei cartelli posti in essere dalle imprese in occasione dello svolgimento delle gare pubbliche e nella formulazione di segnalazioni e pareri al legislatore e alle pubbliche amministrazioni, il cui scopo principale è quello di mettere in

evidenza che le finalità perseguite dallo Stato possono essere conseguite senza limitare la concorrenza.

La concorrenza e la riduzione degli apparati pubblici come rimedi all'illegalità

Se l'illegalità ha un evidente impatto sul contesto imprenditoriale e sulla concorrenza, distorcendo l'allocazione delle risorse pubbliche, un punto del quale non sempre si è avuta la necessaria consapevolezza è la relazione benefica che esiste tra promozione della concorrenza e riduzione degli apparati pubblici da un lato, e contrasto dell'illegalità dall'altro. Nella misura in cui la dismissione di società e beni pubblici restituisce al mercato e alla libera concorrenza numerosi ambiti di attività, viene infatti ad essere ridimensionato il ruolo e lo spazio dei pubblici poteri e i connessi rischi di collusione con il privato.

Eppure, nonostante due decenni di privatizzazioni e liberalizzazioni lo Stato continua ad occupare una posizione centrale nella vita economica del Paese. Questa essenzialità dello Stato per la sopravvivenza economica di imprese e individui fa sì che la richiesta di aiuto e supporto venga considerata spesso come l'unica risposta possibile a un sistema che globalmente non offre altre opportunità. La soluzione a questo clima diffuso di favori grandi e piccoli non è soltanto l'inasprimento delle leggi e la repressione dei reati, ma l'allargamento delle opportunità al di fuori dello Stato e della PA.

Più volte questa Autorità ha ripetuto che il mercato che essa promuove non è un luogo selvaggio senza regole in cui a prevalere è il più forte, ma un assetto in cui il merito, le opportunità, le capacità e le energie creative possono trovare più facile esplicazione, dando così sostegno e concretezza alla mobilità sociale.

Ciò nonostante, i lacci e laccioli denunciati dall'Autorità quindici anni fa¹⁸ ancora frenano la ripresa dell'economia italiana, bloccano lo sviluppo delle capacità individuali, limitano le opportunità di crescita delle imprese. Molte iniziative di liberalizzazione sono state intraprese negli ultimi anni, senza però che siano stati compiuti tutti gli adempimenti necessari per dare ad esse compiuta attuazione. Basti pensare alla mancata emanazione di alcuni regolamenti di fondamentale importanza, come quelli previsti dall'art. 1 del c.d. decreto cresci-Italia, con il risultato che si è lasciato alle Istituzioni di garanzia del Paese, Corte Costituzionale *in primis*, il contrasto alle involuzioni anti-competitive della regolazione e alle sue degenerazioni corporative.

In conseguenza di ciò, le regole esistenti continuano ad essere in tanti ambiti obsolete e ingiustificate. Soprattutto nell'ambito dei servizi, le regole

¹⁸ AGCM, *Relazione annuale sull'attività svolta nel 1997*, Roma, 30 aprile 1998, 10.

sulla nascita e sulla crescita delle imprese sono ancora troppo restrittive, chiudendo al mercato e alla concorrenza spazi troppo ampi della nostra economia. Si pensi ai servizi pubblici locali e al ruolo predominante in esso svolto dalle società municipalizzate. Si tratta di un settore che comprende oltre diecimila società controllate o partecipate da Comuni e Regioni, di cui circa il 30% stabilmente in perdita, che forniscono ai cittadini servizi fondamentali quali acqua, gas, elettricità, trasporti pubblici, raccolta di rifiuti. In tale settore, occorrono nuove regole per rendere più trasparente ed efficiente l'intero sistema, ridurre gli sprechi e combattere la corruzione, a partire dall'abolizione degli affidamenti senza gara nel pieno rispetto del diritto europeo e della normativa sulla libera concorrenza.

Ma analoghe considerazioni possono essere svolte anche per i pubblici esercizi, la grande distribuzione, i servizi alla persona, la sanità, i servizi turistici, le energie rinnovabili, le telecomunicazioni, i servizi finanziari, le farmacie, tutti settori in cui regolazioni ingiustificatamente restrittive, spesso introdotte a livello locale, frenano l'accesso al mercato, distorcono le scelte imprenditoriali e tendono a mantenere, a svantaggio dei consumatori e dell'intera economia nazionale, una struttura produttiva obsoleta e caratterizzata da scarse innovazioni, da prezzi elevati e da una bassa crescita.

Alcuni di questi settori necessitano di regolazione, poiché sono ampiamente caratterizzati da esternalità, asimmetrie informative, esigenze di servizio universale e condizioni di monopolio naturale. Tuttavia, troppo spesso la regolazione è ingiustificatamente protezionistica delle esigenze degli operatori esistenti, poco attenta ai bisogni dei consumatori e repressiva dell'imprenditorialità. Una regolazione meno invadente aumenterebbe la libertà imprenditoriale e le opportunità di imprese e individui, amplierebbe gli ambiti di profitto e l'occupazione, ridurrebbe i prezzi e, soprattutto, limiterebbe l'importanza dei favori da chiedere e da elargire. Oltre a ridurre il set delle regole esistenti, mancano poi criteri certi ed efficaci che possano ispirare in modo trasparente la formulazione delle nuove regole.

Per questo, l'Autorità è particolarmente sensibile ai temi della qualità della regolazione e da decenni invoca privatizzazioni e liberalizzazioni: si tratta di strumenti fondamentali non soltanto per la riduzione del debito pubblico e per il sostegno alla crescita, ma anche per il loro ruolo di contrasto all'illegalità nelle attività economiche. In quanto leve fondamentali per incentivare la legalità e il radicamento dell'etica del confronto competitivo, andrebbero dunque perseguite con maggiore convinzione strategie di dismissione delle società pubbliche, soprattutto locali, e di ulteriore liberalizzazione dei mercati: *a fortiori* in una fase in cui, accanto alle difficoltà della prolungata congiuntura economica, si assiste al riemergere di diffusi e pervasivi fenomeni di illegalità che minano alla radice le possibilità di crescita del sistema.

Le possibilità di intervento dell'AGCM: repressione della collusione nelle gare pubbliche, segnalazioni e pareri alla P.A.

Lungi dal potersi attribuire un rapporto sistematicamente biunivoco fra distorsioni delle procedure di gara e fenomeni di illegalità, numerose, tuttavia, sono state le istruttorie intraprese dall'Autorità, in applicazione della normativa a tutela della concorrenza, che hanno disvelato fenomeni di favore che accompagnavano, e talvolta costituivano l'aspetto principale della violazione contestata.

In tali casi, l'Autorità ha sempre provveduto a inoltrare tempestivamente alla competente Procura della Repubblica la documentazione in suo possesso inerente a possibili notizie di reato per le valutazioni del caso. Anzi, deve rilevarsi al riguardo che, soprattutto nei casi di collusione nelle gare pubbliche, si sta assistendo ad una crescente collaborazione con il giudice penale in forza della quale alla frequente richiesta di trasmissione di atti utili alla sede processuale da parte del giudice corrisponde, da parte dello stesso giudice, la trasmissione all'Autorità di possibili elementi utili in sede di controllo amministrativo dei comportamenti d'impresa.

I casi più frequenti in cui l'esercizio dei poteri istruttori dell'Autorità può riguardare comportamenti imprenditoriali che, oltre a configurare illeciti penali, integrano anche illeciti antitrust, sono - come detto - tipicamente quelli relativi a fenomeni collusivi posti in essere in occasione di gare per l'affidamento di commesse, molto spesso in sede di appalti pubblici. Su questo fronte molto rilevante è stato lo sforzo compiuto dall'Autorità, sia attraverso le istruttorie che un'intensa attività di *advocacy*.

E' sufficiente considerare che dalla sua nascita a oggi l'Autorità ha condotto in questo settore numerosi procedimenti istruttori, conclusi con l'irrogazione di sanzioni per un ammontare complessivo superiore a 500 milioni di euro. Solo nel lustro 2010-2015, l'Autorità ha concluso sette istruttorie, irrogando sanzioni complessive pari a circa 60 milioni di euro¹⁹.

Si tratta di un fenomeno che va combattuto con determinazione in ragione della pluri-offensività che connota tale tipologia di illecito, rivelandosi esso capace di ledere al contempo più interessi pubblici: quello generale al dispiegarsi di una effettiva concorrenza tra le imprese; l'interesse pubblico alla trasparenza della gara e al corretto svolgimento della stessa; l'interesse della P.A. a ottenere prestazioni di beni o servizi conformi alle proprie esigenze, sia in termini di spesa che di qualità. Sotto quest'ultimo profilo, è ben noto in particolare che la collusione realizzata nelle gare

¹⁹ V. i procedimenti I726 - ASL Regione Piemonte - Gara fornitura vaccino antinfluenzale; I729 - Gara d'appalto per la sanità per le apparecchiature per la risonanza magnetica; I730 - Gestione dei rifiuti cartacei - COMIECO; I731 - Gare assicurative Asl e Aziende ospedaliere campane; I723 Intesa nel mercato delle barriere stradali; I740 - Comune di Casalmaggiore - Gara per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas; I769 - Sanità privata nella Regione Abruzzo.

d'appalto comporta una lievitazione dei costi per lavori o forniture con un danno diretto per l'intera collettività. Ancor più in un quadro di difficile *spending review*, la garanzia di una corretta dinamica competitiva è decisiva per consentire una effettiva ottimizzazione dei costi della P.A.

La frequenza con cui siffatta tipologia di illecito è stata accertata negli anni ha indotto l'Autorità, grazie alla specifica esperienza maturata, a elaborare uno specifico strumento di ausilio alle stazioni appaltanti nella individuazione e prevenzione di condotte collusive in sede di gare: il *Vademecum per le stazioni appaltanti*, volto all'*Individuazione di criticità concorrenziali nel settore degli appalti pubblici*. L'obiettivo è stato quello di intensificare la lotta ai possibili cartelli tra aziende che partecipano alle gare per gli appalti pubblici con la collaborazione delle stazioni appaltanti, le quali sono chiamate ad assumere un ruolo di 'sentinella', segnalando all'Autorità anomalie tipiche di comportamenti potenzialmente distorsivi della concorrenza. In quest'ottica, il *Vademecum* ha l'obiettivo di aiutare le stazioni appaltanti a percepire i segnali di un'alterazione concorrenziale, identificando le anomalie comportamentali sintomo di distorsioni concorrenziali, la cui effettiva sussistenza sarà tuttavia accertata solo all'esito del procedimento istruttorio che l'Autorità dovesse ritenere di avviare in seguito alle segnalazioni pervenute.

A oltre un anno dalla sua adozione, gli effetti positivi dello strumento cominciano a cogliersi e assai numerose sono le segnalazioni pervenute. Anche per questo, ancor più intensa si è fatta nel corso dell'anno la vigilanza dell'Autorità sul rispetto delle regole di concorrenza in sede di partecipazione delle imprese alle gare.

Sotto il primo profilo, deve rilevarsi che al 31 dicembre 2014 sono in corso nove procedimenti istruttori volti ad accertare eventuali violazioni del divieto di intese restrittive della concorrenza in occasione di gare pubbliche. I settori di mercato investigati dall'Autorità sono assai diversificati e vanno dai servizi pubblici locali ai servizi sanitari ai contratti di forniture ai servizi strumentali etc. Anche l'estensione geografica della collusione varia nei diversi procedimenti, passandosi da casi in cui essa involge l'intero territorio nazionale a casi in cui le violazioni afferiscono a contesti prevalentemente locali.

Così, ad esempio, nel caso *Gare RC auto per trasporto pubblico locale* l'ipotesi al vaglio dell'Autorità concerne la possibile esistenza di un ampio coordinamento tra diverse società di assicurazione in occasione delle procedure per l'affidamento dei servizi assicurativi delle Aziende di trasporto pubblico locale localizzate su varie aree del territorio nazionale. Un ampio e diffuso meccanismo collusivo con finalità spartitorie è anche l'ipotesi alla base del caso *Forniture Trenitalia*, volto ad accertare l'esistenza di un possibile cartello posto in essere da dodici imprese in occasione di una serie di procedure di acquisto di beni e servizi indette da Trenitalia. Ancora, nel

caso *Servizi di post produzione di programmi televisivi RAI*, l'istruttoria ha a oggetto un presunto coordinamento tra ventitre imprese nell'ambito di venti procedure selettive indette dalla RAI per l'affidamento di servizi di post-produzione per la stagione televisiva 2013-14. In un settore cruciale come quello sanitario, deve menzionarsi poi, per le gravi ripercussioni sulla spesa per farmaci sostenuta dai sistemi sanitari regionali, l'istruttoria *ARCA/Novartis Farma* incentrata su un'ipotesi di collusione realizzata da due società in occasione di gare pubbliche indette per la fornitura di un farmaco essenziale nella cura di gravi patologie tumorali.

Tra i casi di maggiore portata avviati più di recente, si segnalano, infine, il caso *Gara CONSIP - Servizi di pulizia nelle scuole*, in cui l'ipotesi istruttoria è che alcune imprese abbiano coordinato le proprie modalità di partecipazione alla gara comunitaria per l'affidamento dei servizi di pulizia negli istituti scolastici di ogni ordine e grado, e il caso *Procedure di affidamento dei servizi ristoro su rete autostradale ASPI*, che intende accertare se due società abbiano coordinato i rispettivi comportamenti in occasione dell'affidamento di alcuni punti ristoro dislocati sulla intera rete di Autostrade per l'Italia.

Con riguardo invece ai mercati di rilevanza locale, è in via di conclusione l'istruttoria *Gestione fanghi in Lombardia e Piemonte*, che intende verificare se quattro imprese abbiano messo in atto un coordinamento per limitare il confronto concorrenziale nella partecipazione alle gare per il servizio di raccolta, trattamento e smaltimento dei fanghi derivanti dalla depurazione delle acque di fognatura svoltesi in Lombardia e Piemonte dal 2008 al 2012²⁰. Analogamente, il caso *Gare per servizi di bonifica e smaltimento di materiali inquinanti e/o pericoli presso gli arsenali di Taranto, La Spezia e Augusta* ha ad oggetto le condotte tenute da tredici imprese, in occasione di tre gare bandite dal Ministero della Difesa, per servizi di bonifica di materiali inquinanti da eseguirsi su unità navali presso gli arsenali, per un valore complessivo di oltre 14 milioni. Infine, l'istruttoria *Ecoambiente-Bando di gara smaltimento dei rifiuti da raccolta differenziata* si fonda sull'ipotesi di un coordinamento tra quattro società in occasione della partecipazione alla procedura svoltasi nel 2013 per l'affidamento del servizio di smaltimento delle frazioni "umido organico" e "verde", derivanti dalla raccolta differenziata dei rifiuti dei comuni della Provincia di Rovigo.

L'ampiezza e la ricchezza dei settori investigati indicano, in definitiva, che l'Autorità svolge un ruolo molto importante nel contrasto alla collusione nelle gare pubbliche, contribuendo ad arginare per questa via anche i rischi corruttivi che possono celarsi dietro di esse. A riprova della centralità del

²⁰ L'istruttoria citata è stata conclusa nel mese di febbraio 2015 con l'accertamento dell'infrazione e l'irrogazione di sanzioni pari a circa 4,691 milioni di euro.

tema e della sinergia istituzionale che la promozione del corretto confronto competitivo nelle gare pubbliche richiede, l'Autorità ha concluso nel 2014 un protocollo d'intesa con l'Autorità Nazionale Anticorruzione che, tra l'altro, promuoverà il *Vademecum* citato per prevenire ed individuare i cartelli in occasione di gare pubbliche²¹.

Oltre ai poteri istruttori per l'accertamento delle violazioni antitrust, l'Autorità ha un secondo rilevante ambito di intervento, che è dato - come detto - dall'attività di segnalazione e di rilascio di pareri ex articoli 21 e 22 della l. n. 287/1990.

In generale, le segnalazioni e i pareri dell'Autorità sono preordinati a garantire il pieno rispetto dei principi e delle regole concorrenziali da parte dei soggetti pubblici nell'esercizio dei loro poteri, laddove questi incidano in campo economico. Nel promuovere questo obiettivo, tali interventi esplicano anche un rilevante effetto indiretto: nella misura in cui essi promuovono la trasparenza, l'esercizio imparziale dell'azione amministrativa e il rispetto della *par condicio* tra gli operatori economici, valgono anche a prevenire fenomeni di illegalità e a scongiurare indebiti condizionamenti dell'attività amministrativa da parte delle imprese.

Il terreno sul quale i richiamati interventi acquistano massimo rilievo perché maggiori sono i pericoli di interferenze è quello, ancora una volta, delle commesse pubbliche e degli affidamenti dei servizi pubblici locali. In questi casi, lo strumento della procedura a evidenza pubblica, nell'imporre trasparenza e parità di condizioni nel competere, dovrebbe garantire la concorrenza nell'accesso al mercato, costituendo così anche un valido strumento di contrasto all'illegalità.

La circostanza che il comportamento delle stazioni appaltanti pubbliche non sia sempre improntato al necessario carattere di trasparenza e imparzialità produce rilevanti effetti di distorsione della concorrenza. L'eventuale attribuzione di appalti o l'affidamento di servizi pubblici al di fuori delle regole di mercato vanno inoltre a discapito dell'efficienza del sistema economico, attraverso il finanziamento, con danari pubblici, di imprese scelte non in base alle loro caratteristiche di maggior efficienza e produttività.

Per quanto - come detto - non sia possibile affermare l'esistenza di una correlazione diretta fra distorsioni nelle procedure di gara pubblica e fenomeni di corruzione, va sottolineato che il tema ha acquisito rilevanza centrale nella *policy* più recente dell'Autorità e per questo l'attività di segnalazione in materia si è notevolmente sviluppata. Basti considerare che, nel solo anno 2014, a fronte di 62 segnalazioni e pareri trasmessi dall'Autorità al legislatore e alle amministrazioni pubbliche, ben 29 hanno riguardato

²¹ Protocollo d'intesa ANAC-AGCM, 11 dicembre 2014.

tematiche connesse in vario modo a gare e affidamenti pubblici, con una percentuale di incidenza pari a circa il 50% degli interventi.

Con riferimento alle problematiche più di frequente segnalate, queste hanno riguardato soprattutto la tipologia di procedura usata per l'affidamento, intendendo con ciò che, in molti casi, si è ricorso all'affidamento *in house*, a procedure ristrette o negoziate quando invece si sarebbe dovuta bandire una procedura ad evidenza pubblica per assicurare il pieno rispetto dei principi concorrenziali e la massima trasparenza dell'azione amministrativa. Numerosi sono risultati anche i casi in cui sono state segnalate irregolarità nell'aggiudicazione e nel rinnovo di concessioni, con conseguente disparità di trattamento tra i soggetti partecipanti alla gara. In altri casi è stata riscontrata l'adozione di criteri di valutazione delle offerte non idonei e requisiti di ammissione alla gara restrittivi della concorrenza; altrettanto numerose sono state, infine, le segnalazioni in cui si lamentava la presenza di lotti unici, a fronte della possibilità di disaggregare l'oggetto del bando di gara al fine di massimizzare le possibilità di partecipazione delle imprese di dimensioni minori.

Nel quadro dell'attività svolta è indubbio poi che la materia più sensibile e, per questo, frequentemente interessata dalle segnalazioni e dai pareri dell'Autorità è stata, da un punto di vista oggettivo, quella dei servizi pubblici locali.

E' sufficiente considerare che la maggior parte dei servizi pubblici tradizionali (gas, energia elettrica, servizi idrici integrati, raccolta e smaltimento dei rifiuti, trasporto pubblico locale) è erogata dagli Enti del territorio in virtù di affidamenti diretti (e ripetute proroghe) alle società ex municipalizzate, che solo di rado risultano conformi ai principi e alle regole di concorrenza. Le ragioni sono note: per molte amministrazioni locali, gli utili distribuiti dalle società partecipate rappresentano una quota rilevante delle entrate di bilancio e, soprattutto, la classe politica locale trae dal controllo diretto di tali società una delle fonti più rilevanti di acquisizione del consenso.

In particolare, nel corso del 2014, delle 29 segnalazioni e pareri che hanno globalmente interessato il settore degli affidamenti pubblici, 10 hanno riguardato servizi pubblici locali: dal trasporto pubblico locale, ai servizi portuali e aeroportuali, ai servizi di igiene urbana, al servizio idrico integrato, al servizio di Tpl extraurbano su gomma, al servizio di cremazione, alle concessioni per grandi derivazioni d'acqua ad uso idroelettrico.

Su tale terreno, va peraltro osservato che un notevole rafforzamento dei margini di intervento dell'Autorità è derivato dall'introduzione del potere di impugnativa degli atti amministrativi in contrasto con le regole di concorrenza *ex art. 21-bis* della l. n. 287/1990. Rinviandosi in avanti per i dati di dettaglio, vale osservare che nella misura in cui i suggerimenti

formulati dall'Autorità sono volti a promuovere meccanismi di affidamento trasparenti e imparziali e a garantire la partecipazione alle gare del maggior numero di imprese, essi valgono anche a minimizzare le possibilità di collusione e le distorsioni del mercato. In quest'ottica, l'attribuzione del suddetto potere costituisce senz'altro uno strumento utile anche per il contrasto della corruzione negli affidamenti pubblici. Parimenti utile, infine, è risultata l'attività di controllo della conformità delle discipline economiche regionali ai principi concorrenziali svolto dall'Autorità ai fini del parere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ex art. 4 del d.l. 1/2012.

La bontà di tali nuovi strumenti di contrasto alle regolazioni distorsive del mercato è legata al fatto che, in qualche modo, essi rompono “il monopolio” dell'amministrazione pubblica nella cura dell'interesse generale e introducono una forma di vincolo sulle modalità di esercizio del potere amministrativo in sede di disciplina delle attività economiche. Le Regioni e gli Enti locali, cioè, almeno per ciò che attiene alla promozione della concorrenza, sono chiamati al rispetto dei principi concorrenziali, su cui l'Autorità vigila e può intervenire

Nel quadro del descritto crescente interesse dell'Autorità per la tematica delle gare pubbliche, si colloca, da ultimo, anche la partecipazione della stessa al “Gruppo di lavoro per l'elaborazione della strategia nazionale di riforma degli appalti pubblici” costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e coordinato dal Dipartimento per le Politiche Europee.

Il ruolo delle imprese, il rating di legalità e il protocollo con l'ANAC

Per assicurare un'economia aperta e in libera concorrenza, non è sufficiente che vi sia un quadro regolatorio adeguato. E' altresì indispensabile che le regole siano conosciute e rispettate da tutti: non solo quelle che presiedono al corretto funzionamento del mercato, ma l'insieme delle regole e dei vincoli giuridici cui soggiacciono le imprese operanti nell'ordinamento. Il sostanziale, uniforme e omogeneo rispetto della legalità costituisce, infatti, come già detto, la pre-condizione della parità concorrenziale tra le imprese che l'Autorità è chiamata a tutelare, affinché nel mercato sia l'impresa più efficiente a prevalere. L'azione di contrasto alla corruzione non si basa, dunque, soltanto sull'intervento delle autorità più direttamente coinvolte. Un ruolo importante può essere esercitato anche dalle imprese. In questo quadro, un importante elemento di novità degli ultimi anni è dato dal *rating* di legalità delle imprese.

L'Autorità crede fermamente nell'intimo nesso esistente tra politiche di promozione della legalità e contrasto alla corruzione. Nella misura in cui una più radicata sensibilità delle imprese verso l'osservanza delle regole accresce la possibilità che il confronto possa svolgersi nel rispetto delle regole del gioco e senza ricorrere a comportamenti illegali, a beneficiarne

direttamente non è solo la dinamica competitiva all'interno del sistema economico, ma le stesse possibilità di sviluppo della società nel suo complesso.

Per tale ragione, l'Autorità ha accolto positivamente lo sforzo che negli ultimi anni è stato messo in campo per rafforzare le sinergie esistenti tra etica, mercato e rispetto della legalità da parte delle imprese, e che ha condotto all'introduzione del *rating* di legalità delle imprese.

Si tratta di uno strumento importante di incentivazione delle imprese che agiscono nel rispetto delle norme, il quale corrisponde non solo a una scelta etica, ma può tradursi anche in benefici concreti. Il *rating* prevede, infatti, l'attribuzione da parte dell'Autorità di un punteggio da una a tre stelle, in base ad alcuni parametri organizzativi e di comportamento, favorendo così l'accesso delle imprese virtuose al credito e ai finanziamenti pubblici.

La normativa ha aperto dunque un'importante sfida, innanzitutto per la novità "culturale" che essa racchiude. In un ordinamento tradizionalmente fondato su un approccio di tipo repressivo, si sono gettate le basi di un sistema premiale per l'accesso al credito delle aziende virtuose, e che si dimostrano attive nel contrasto alla criminalità e all'illegalità. Per la prima volta, la lotta all'illegalità viene "pensata" in chiave incentivante, trasformando il suo rispetto in un prezioso valore aggiuntivo per le singole imprese, le quali dalla concorrenza sui meriti hanno solo da guadagnare. La scelta di un'impresa rispetto alla legalità non solo non è indifferente, ma favorisce anche la concorrenza nella misura in cui emargina le azioni illegali di chi contravviene alle regole. In un'ottica più ampia, emerge che la legalità non "conviene" solo alle imprese, ma giova in ultima analisi alla crescita. Favorendo sulla base di un meccanismo premiale l'osservanza delle leggi, comprese quelle a tutela della concorrenza, l'istituzione del *rating* avvia un circolo virtuoso che può fare bene all'economia e al Paese.

Deve, peraltro, sottolinearsi che nel dicembre 2014 è stato siglato un protocollo d'intesa tra AGCM e Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) sulle attività di contrasto alla corruzione negli appalti pubblici e sui nuovi criteri per l'attribuzione del *rating* di legalità alle imprese in forza del quale, le due istituzioni, in base alle rispettive leggi istitutive, daranno avvio a una proficua cooperazione nei propri campi di intervento, che si svolgerà in varie forme e con diversi strumenti²².

²² Per maggiori dettagli, v. capitolo IV (*L'attività di rating di legalità*) della presente Relazione annuale.

L'azione a tutela della concorrenza nel corso del 2014

Deterrenza, trasparenza ed efficienza dell'azione amministrativa

Nella fase attuale di incerta uscita dalla crisi, in cui superata l'emergenza finanziaria è fondamentale non soffocare i segnali di ripresa che si vanno manifestando, l'Autorità è stata posta dinanzi a una triplice sfida: *i)* continuare sulla strada già intrapresa negli anni scorsi di una energica e vigorosa applicazione delle regole *antitrust* *ii)* accrescere trasparenza e prevedibilità della propria azione, potenziandone ulteriormente l'efficacia; *iii)* mantenere il necessario grado di flessibilità e pragmatismo per contribuire allo sviluppo del sistema, dimostrando la capacità dell'*enforcement antitrust* di adattarsi al particolare contesto nel quale si svolge, evitando automatismi e applicazioni irragionevolmente rigide. Deterrenza, trasparenza ed efficienza sono gli elementi che hanno contraddistinto l'*enforcement antitrust* nel corso dell'anno.

Deterrenza

Sotto il primo profilo, l'azione di contrasto e repressione dei comportamenti anticoncorrenziali è continuata con il consueto rigore, nella consapevolezza ormai radicata del duplice ruolo rivestito dalla "tutela della concorrenza" nell'attuale congiuntura: da un lato, leva fondamentale dello sviluppo, nella misura in cui garantisce dinamismo e innovazione ai mercati; dall'altro, rete essenziale di sicurezza tanto per i consumatori (nella misura in cui, impedendo il trasferimento di risorse dai cittadini più esposti alla crisi alle imprese che, abusando del loro potere di mercato, ne erodono il potere di acquisto) quanto per le imprese soggette agli abusi di imprese maggiormente propense a violare le regole di concorrenza nel tentativo di sfuggire alle difficoltà della crisi.

Per quanto riguarda le priorità di intervento, nello svolgimento della propria attività di controllo l'Autorità ha ritenuto di focalizzare i propri interventi su alcuni settori di particolare rilevanza e/o di immediato impatto sul benessere della collettività, relativi cioè all'offerta di beni finali e servizi essenziali, i quali, in ragione della loro maggiore e diretta incidenza sul *welfare* collettivo, hanno continuato ad essere oggetto di vigilanza rafforzata nel corso dell'anno. In particolare, il nucleo di settori produttivi più "problematici" ed in cui è stata esercitata con particolare intensità e sistematicità l'azione dell'Autorità, è risultato costituito innanzitutto dal settore dei trasporti e, in particolare, dal trasporto marittimo per passeggeri, in cui forme diffuse di collusione tra gli operatori hanno neutralizzato la

dinamica competitiva, peggiorando notevolmente le condizioni economiche di offerta di un servizio essenziale per la collettività.

Un'attenzione prioritaria hanno ricevuto anche il settore sanitario-farmaceutico e quello della distribuzione commerciale, ambiti nei quali le distorsioni concorrenziali incidono direttamente sul benessere della collettività, sul potere di acquisto da parte della domanda e, nel caso della sanità, anche sul godimento di diritti fondamentali. L'obiettivo costante che ha guidato l'Autorità è stato quello di mantenere dinamismo e vitalità ai diversi mercati, alleviando il duro impatto che la crisi ha avuto sui consumatori. L'Autorità non ha però neppure trascurato settori intermedi o produttori di *input* essenziali, come quello delle comunicazioni elettroniche o delle professioni che hanno visto importanti interventi nel corso dell'anno. In tali ambiti, peraltro, deve rilevarsi che l'azione svolta dall'Autorità è stata un'azione a tutto tondo, che al fine di affermare pienamente la logica competitiva, ha fatto uso non soltanto dei poteri di *enforcement* per reprimere gli illeciti d'impresa, ma anche di quelli consultivi e di segnalazione al fine di orientare il legislatore nelle necessarie modifiche del quadro regolamentare.

Un altro settore che ha acquisito centralità nell'azione più recente dell'Autorità è stato quello della gestione dei rifiuti urbani: un settore caratterizzato per molti aspetti da un assetto monopolistico e in cui favorire una maggiore concorrenza nelle diverse fasi, dalla raccolta alla fase del riciclo, consentirebbe di ottenere vantaggi non solo di tipo ambientale, ma anche economico a favore dei consumatori. Dal punto di vista del tipo di illecito prevalente, come nell'anno precedente, l'azione di repressione dell'Autorità è risultata fortemente orientata a combattere i cartelli, con un numero di procedimenti istruttori sensibilmente più ampio di quello relativo ai casi di abuso.

In tale quadro generale, centrale ha continuato ad essere la deterrenza assicurata dallo strumento sanzionatorio.

Da molti anni, in effetti, l'Autorità rimarca il ruolo cruciale che un'efficace politica sanzionatoria riveste nell'ambito della propria attività istituzionale, essendo la sanzione antitrust lo strumento volto ad assicurare l'effettività dell'attività di tutela della concorrenza, da cui consegue l'esigenza di garantire, in sede di concreta determinazione, la necessaria efficacia dissuasiva della sanzione stessa. In tale quadro, l'irrogazione di sanzioni rappresenta un'arma importante dello strumentario antitrust, per la sua decisiva funzione segnaletica verso il mercato. Va altresì rammentato che la sanzione comminata dall'Autorità non è mai fine a sé stessa. L'obiettivo perseguito infatti non è la sanzione in quanto tale, bensì quello di intervenire sulla struttura del mercato *ex post* affinché vengano rimosse le rigidità create dalla condotta illecita. In tal senso, la sanzione è un

complemento dei poteri dell'Autorità, utile ad accrescere l'effetto dissuasivo della diffida e ad assicurare il corretto indirizzo dei comportamenti d'impresa. Tale approccio ha trovato piena e coerente declinazione anche nel 2014 e nei primi mesi del 2015, tenuto conto che l'ammontare globale delle sanzioni irrogate è stato pari a oltre 186 milioni di euro: un dato che conferma la volontà dell'Autorità di perseguire con particolare rigore e incisività le infrazioni alle regole di concorrenza, come pure le inottemperanze alle decisioni con impegni.

Trasparenza dell'azione amministrativa

Sotto il secondo profilo, non minore importanza l'Autorità ha ascritto alla trasparenza e alla prevedibilità della propria azione amministrativa. Per questo, nel corso dell'anno, l'Autorità ha adottato a seguito di consultazione pubblica le Linee Guida in materia di sanzioni. L'iniziativa è volta a definire, anche sulla base degli orientamenti comunitari e delle indicazioni del giudice amministrativo, una metodologia di calcolo specifica nell'ambito del contrasto delle violazioni delle norme a tutela della concorrenza²³. La finalità delle Linee Guida è quella di accrescere l'efficacia deterrente della propria politica sanzionatoria, anche mediante una maggiore trasparenza del proprio processo decisionale e dell'*iter* di calcolo seguito, facilitando al contempo un pieno ed effettivo sindacato giurisdizionale.

Tra gli aspetti maggiormente qualificanti del nuovo regime sanzionatorio, si ricordano:

- l'introduzione di una percentuale minima (pari al 15% del valore delle vendite), per i cartelli di fissazione dei prezzi, di ripartizione dei mercati e di limitazione della produzione, che come noto costituiscono le infrazioni più gravi alle regole di concorrenza;
- la possibilità di incrementare la sanzione fino al 50%, qualora l'impresa responsabile realizzi un fatturato totale a livello mondiale particolarmente elevato rispetto al valore delle vendite dei beni o servizi oggetto dell'infrazione, oppure appartenga a un gruppo di significative dimensioni economiche;
- la possibilità di incrementare ulteriormente la sanzione in considerazione degli utili illeciti realizzati dall'impresa responsabile dell'infrazione;
- la considerazione, quali possibili circostanze attenuanti, dell'adozione ed effettiva applicazione di uno specifico programma di *compliance* e l'introduzione del cosiddetto *amnesty plus*, ovvero la possibilità di un'ulteriore riduzione della sanzione qualora l'impresa fornisca informazioni ritenute decisive per l'accertamento di una infrazione

²³ AGCM, *Linee Guida sulla modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità in applicazione dell'articolo 15, comma 1, della l. n. 287/90*, 31 ottobre 2014.

diversa da quella oggetto dell'accertamento e ricadente nell'ambito di applicazione del programma di clemenza.

Efficienza e orientamento al risultato

Sotto il terzo profilo, va sottolineato che vi è stato un diffuso ricorso allo strumento delle decisioni con impegni. La *ratio* di tale istituto, come noto, è quello di consentire il tempestivo ripristino dell'equilibrio concorrenziale, lo snellimento dell'attività amministrativa e la deflazione del contenzioso. Si tratta di una modalità di azione protesa a sollecitare le imprese e a spronarle all'efficienza, a promuovere il cambiamento effettivo dei comportamenti piuttosto che a sanzionare semplicemente. In particolare, la possibilità di ridurre la durata delle istruttorie e del contenzioso amministrativo, la ricerca di una maggiore efficienza, sia interna, con un'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse e un aumento delle istruttorie avviate, sia esterna, con una più rapida rimozione delle distorsioni alla concorrenza rilevate - e la volontà di cooperare con le imprese nella ricerca delle soluzioni più idonee ed efficaci al ripristino delle migliori soluzioni di mercato sono state le leve che hanno portato l'Autorità a concludere un numero elevato di istruttorie con gli impegni.

In piena coerenza con la finalità dell'istituto e anche con la *ratio* delle modifiche alla disciplina procedurale introdotte nel 2012²⁴, l'obiettivo conseguito è stato la modifica effettiva e rapida in senso virtuoso degli assetti di mercato e dei comportamenti delle imprese, con vantaggi immediati per i consumatori. Da questo punto di vista, l'applicazione flessibile e attenta al quadro più generale delle regole di concorrenza, coniugata alla modifica rapida delle condotte d'impresa ottenuta grazie alle decisioni con impegni, ha consentito all'Autorità di dimostrare in concreto i vantaggi sostanziali che la tutela della concorrenza è suscettibile di arrecare in termini sia di benessere dei consumatori sia di mantenimento in capo alle imprese dei corretti incentivi a competere e innovare.

Collusione e cartelli

Avendo riguardo all'attività di repressione delle intese restrittive della concorrenza, l'Autorità ha accertato la violazione del relativo divieto in numerosi casi, irrogando sanzioni per un ammontare complessivo pari a circa 184 milioni di euro.

Per quanto concerne le aree di intervento, l'Autorità ha orientato la propria linea di azione verso alcune condotte restrittive di maggiore gravità in termini di più significativo pregiudizio agli interessi della collettività.

²⁴ AGCM, *Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'art. 14-ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287*, 6 settembre 2012

Settore farmaceutico

Tra questi, particolare rilevanza deve ascriversi anzitutto al settore farmaceutico, nel quale l'illecito accertato ha avuto gravi ripercussioni sulla spesa sostenuta dal sistema sanitario nazionale e, indirettamente, sulla garanzia di un diritto fondamentale dei cittadini.

In particolare, l'Autorità ha concluso l'istruttoria sul caso *Roche-Novartis/Farmaci Avastin e Lucentis*, accertando un'intesa restrittiva della concorrenza molto grave posta in essere nel mercato dei farmaci per la cura di gravi patologie vascolari della vista, e che ha comportato per il Sistema Sanitario Nazionale un esborso aggiuntivo stimato in oltre 45 milioni di euro nel solo 2012, con possibili maggiori costi futuri fino a oltre 600 milioni di euro l'anno. Per tale ragione, l'Autorità ha irrogato alle due società sanzioni per un ammontare complessivo superiore a 180 milioni di euro.

Nel corso dell'istruttoria è risultato, in particolare, che le società Roche e Novartis avevano concertato sin dal 2011 una differenziazione artificiosa dei farmaci Avastin e Lucentis, presentando il primo come pericoloso per l'utilizzo oftalmico e condizionando così le scelte di medici e servizi sanitari. Avastin è un prodotto che è stato registrato per la cura del cancro, ma dalla metà degli anni Duemila è stato utilizzato in tutto il mondo anche per la cura di patologie vascolari oculari molto diffuse; Lucentis è un farmaco basato su una molecola in tutto simile a quella di Avastin ma è stato appositamente registrato (da Genentech negli USA e da Novartis nel resto del mondo) per le patologie della vista fino a quel momento curate con Avastin. La differenza di costo per iniezione è significativa: Avastin ha un costo pari al massimo a 81 euro, mentre il costo di Lucentis risulta attualmente pari a circa 900 euro (in precedenza, peraltro, il costo superava i 1.700 euro). A fronte del rischio che le applicazioni oftalmiche di Avastin, vendute a un prezzo molto inferiore, ostacolassero lo sviluppo commerciale del ben più caro Lucentis, Roche e Novartis avevano posto in essere una complessa strategia collusiva, volta a ingenerare tra i medici curanti e, più in generale il pubblico, timori sulla sicurezza del primo. Tali attività erano proseguite e anzi erano state intensificate quando da una serie sempre maggiore di studi comparativi indipendenti, e pertanto non controllabili dalle imprese, era definitivamente emersa l'equivalenza dei due farmaci. La decisione è stata confermata dal TAR Lazio nel mese di dicembre.

Servizi marittimi

Tra i settori economici interessati dalle decisioni dell'Autorità particolare rilevanza deve ascriversi al trasporto marittimo passeggeri nel quale l'Autorità ha concluso l'istruttoria *Organizzazione dei servizi marittimi nel golfo di Napoli*, sanzionando i principali armatori nei golfi campani per aver violato gli impegni assunti in una precedente decisione e aver posto in essere comportamenti restrittivi della concorrenza.

In particolare, nel 2009 l'Autorità aveva reso obbligatori alcuni impegni proposti dalle società NLG, Alilauro, Alicost, Alilauro Gruson, Medmar Navi, e SNAV nell'ambito del procedimento I689, per risolvere le preoccupazioni concorrenziali legate al coordinamento da esse realizzato anche attraverso l'organismo comune CLMP. L'Autorità ha accertato che tali società hanno violato detti impegni, replicando nella società comune Gescab le attività di coordinamento illecito già realizzate attraverso il CLMP, mettendo a fattor comune le reciproche attività nei mercati rilevanti, continuando a coordinarsi in tutti i principali aspetti commerciali e operativi e adottando, infine, un regolamento per il "Biglietto Unico" - che dovrebbe permettere all'utente di imbarcarsi senza oneri anche sul mezzo di un vettore diverso da quello di cui ha acquistato il biglietto - che non ne rende di fatto possibile l'utilizzo.

L'Autorità ha, inoltre, accertato che le stesse imprese, unitamente a SMLG e agli organismi comuni costituiti nel tempo hanno posto in essere, nel mercato del trasporto marittimo passeggeri e/o mezzi mediante traghetti e unità veloci, sull'insieme delle rotte comprese nei golfi di Napoli e Salerno oltre che su alcuni collegamenti per le Isole Eolie e Pontine da Napoli e da alcuni porti laziali, un'intesa orizzontale restrittiva della concorrenza, unitaria e complessa attuata secondo un modello ricorrente, reso possibile da un sistematico scambio di informazioni sensibili. L'intesa si è sostanziata in una complessa e articolata strategia posta in essere da tutti i principali armatori privati campani, volta a ripartire i costi/ricavi realizzati nei mercati di riferimento secondo quote storiche predefinite e non in base all'attività effettivamente svolta, unitamente al coordinamento sulle principali variabili concorrenziali, quali politiche tariffarie e commerciali e l'operatività delle Parti, obbligandosi reciprocamente a mantenere invariate le corse effettuate e perfino la tipologia e il numero dei mezzi impiegati negli anni cui sono ancorate le quote storiche da mantenere, nonché a un sistematico scambio di informazioni sensibili e disaggregate. Ciò ha condizionato fortemente il funzionamento del mercato.

L'inottemperanza agli impegni è risultata in corso dalla data di notifica del provvedimento di accettazione di essi, ovvero dal 28 ottobre 2009, alla chiusura della nuova istruttoria. E' emerso altresì che la complessiva strategia collusiva attuata dalle Parti risaliva almeno al 1998 e non risultava ancora cessata.

La decisione si segnala anche perché è il primo caso in cui l'Autorità fa uso del potere di riaprire un'istruttoria chiusa con impegni ai sensi dell'art. 14-ter della l. n. 287/1990, sul presupposto che gli stessi potessero essere stati violati, riesaminando, inoltre, il complesso delle condotte e delle relative evidenze per accertare violazioni del divieto di intese restrittive di cui all'art. 101 TFUE. Complessivamente, le sanzioni irrogate sono ammontate a 14.159 milioni di euro.

Servizi professionali

Ripetute infrazioni al divieto di intese restrittive sono state accertate nel settore dei servizi professionali. Si tratta di pratiche restrittive che si inseriscono in un lungo filone avviato ormai da molti anni, che conferma le notevoli difficoltà che incontrano le iniziative di modernizzazione e il radicamento dei principi concorrenziali nel settore. In tale ambito, la vigilanza dell'Autorità ha avuto soprattutto il fine di assicurare che gli spazi aperti alla concorrenza dalle varie normative di liberalizzazione sin dal 2006 fossero effettivi e non venissero compromessi da comportamenti restrittivi degli operatori volti ad ostacolarne l'effettività e a mantenere lo *status quo*, a detrimento della collettività.

Al riguardo, una sanzione pari a 912 mila euro è stata irrogata al Consiglio Nazionale forense per aver ristretto la concorrenza, limitando l'autonomia degli avvocati in materia di compensi professionali. E' risultato, in particolare, che il Consiglio forense aveva pubblicato una circolare con cui reintroduceva di fatto l'obbligatorietà delle tariffe minime, non più vincolanti dopo i provvedimenti di liberalizzazione del 2006 e del 2012. Lo stesso, inoltre, aveva adottato un parere contro i siti Internet che propongono ai consumatori associati sconti sulle prestazioni professionali, facendo leva sul divieto di accaparramento della clientela sancito dal Codice deontologico della categoria.

Una sanzione pari a 831 mila euro è stata, inoltre, irrogata alla Federazione nazionale degli ordini dei medici chirurghi e odontoiatri per talune previsioni contenute nel Codice di deontologia medica 2006 e nelle Linee Guida della citata Federazione, idonee a restringere in misura sensibile la concorrenza, mediante l'imposizione di ingiustificati divieti o vincoli all'utilizzo dello strumento pubblicitario. Secondo l'Autorità, i divieti e i limiti alla diffusione di messaggi pubblicitari contenuti nelle disposizioni in questione non risultavano proporzionati al perseguimento di finalità di interesse generale legate alle peculiarità della professione medica, quali la tutela dei destinatari di tali messaggi. L'Autorità ha inoltre considerato la condotta come grave, nella misura in cui era volta a limitare i comportamenti economici di professionisti indipendenti mediante la previsione di norme deontologiche, assistite da specifici meccanismi sanzionatori, fortemente disincentivanti il ricorso all'attività promozionale da parte degli iscritti.

Un comportamento per certi versi analogo è stato accertato nel caso Tariffario minimo per gli Amministratori professionisti di condominio, avente ad oggetto l'adozione e la diffusione di un tariffario e di un Codice etico e deontologico volti a predeterminare le remunerazioni minime spettanti ai professionisti aderenti alle associazioni costituenti la Confederazione italiana delle associazioni condominiali (CONFIAC). In tale caso, però, l'Autorità, tenuto conto che l'intesa era stata volontariamente comunicata e aveva

avuto un'attuazione estremamente circoscritta, anche in considerazione del comportamento fattivamente collaborativo assunto dalla CONFIAC, non ha irrogato alcuna sanzione pecuniaria.

Un'ulteriore infrazione è stata accertata, infine, nel caso dell'Unione Mutualistica dei Notai del Veneto. La costituzione di tale associazione prevedeva che ogni notaio aderente all'associazione fosse tenuto a condividere, versandolo nelle casse dell'associazione stessa, il 30% dei propri onorari di repertorio, ossia una *proxy* del proprio fatturato. L'ammontare complessivo derivante dalla sommatoria dei singoli contributi ottenuti doveva essere poi suddiviso, in parti uguali, tra tutti i professionisti contribuenti. L'Autorità ha ritenuto che la ripartizione dei ricavi tra professionisti derivante dall'operatività dell'associazione risultava idonea a introdurre elementi di distorsione della concorrenza nell'ambito dei mercati provinciali della fornitura di servizi professionali notarili. In ragione del fatto che l'intesa era stata volontariamente comunicata e che alla stessa non era stata data concreta applicazione, l'Autorità non ha comminato alcuna sanzione pecuniaria.

Gli abusi di posizione dominante

In materia di abuso di posizione dominante, l'Autorità ha concluso l'istruttoria sul caso *AKRON-Gestione rifiuti urbani a base cellulosica*, accertando un abuso di posizione dominante posto in essere nei mercati collegati alla raccolta differenziata della carta da parte della società HERA Spa, monopolista nella raccolta di rifiuti solidi urbani e assimilati (RSU) in numerosi Comuni dell'Emilia Romagna, e della sua controllata HERA Ambiente, cui sono state comminate sanzioni pari a 1 milione e 898 mila euro.

In particolare, l'istruttoria ha evidenziato che le due società avevano messo in atto comportamenti in grado di alterare la concorrenza attraverso il conferimento dei rifiuti cellulosici derivanti dalla raccolta di rifiuti solidi urbani, in via diretta e senza confronto competitivo, alla società del gruppo Akron, ad un prezzo inferiore a quello di mercato. L'alterazione delle dinamiche concorrenziali si era riflessa nei mercati a valle del recupero dei rifiuti cellulosici e della vendita di macero alle cartiere, in quanto tale conferimento aveva comportato per AKRON un vantaggio non replicabile dai suoi concorrenti, esclusi dall'accesso ad un *input* essenziale.

Il caso riveste particolare interesse in quanto la condotta abusiva accertata dall'Autorità aveva avuto anche un profilo di sfruttamento nei confronti dei cittadini-utenti del servizio di igiene urbana nelle province in cui HERA svolgeva in monopolio legale questo servizio: infatti, l'aver venduto ad AKRON - quantomeno nel 2012-2013 e nel 2013-2014 - i rifiuti cellulosici ad un prezzo inferiore a quello realizzabile ad esito di un confronto competitivo, non aveva consentito di massimizzare i ricavi da portare in

detrazione ai costi del servizio di igiene urbana riconosciuti in tariffa (TIA/TARSU/TARES). In tal senso, quindi, nei bacini serviti da HERA i cittadini utenti si erano visti quantificare la tariffa in eccesso rispetto a quanto sarebbe accaduto in presenza di un comportamento che massimizzasse i ricavi ottenibili sul mercato da parte del Gestore.

Le decisioni con impegni: gli effetti pro-competitivi nei diversi mercati

Avendo riguardo ai procedimenti conclusi con impegni, meritano di essere segnalate alcune decisioni tra le nove adottate nel corso del 2014 che, ripristinando rapidamente il corretto esplicarsi della dinamica competitiva, hanno apportato concreti benefici, in ambiti di mercato, particolarmente rilevanti per lo sviluppo dell'economia nel suo complesso.

In particolare, il settore della grande distribuzione organizzata nei suoi rapporti con l'industria della produzione e della trasformazione alimentare è da molti anni al centro dell'attenzione dell'Autorità, attenzione che la recente crisi ha contribuito a ravvivare, essendo il settore il luogo nel quale si definisce la maggior parte dei prezzi dei beni di consumo e contribuendo in misura rilevante alla crescita complessiva dei sistemi economici nazionali. In tale ambito, l'Autorità ha concluso l'istruttoria *Centrale d'acquisto per la grande distribuzione organizzata*, accettando gli impegni presentati da Centrale Italiana e dalle 5 catene distributive ad essa aderenti. L'istruttoria era stata avviata per verificare in particolare gli effetti derivanti dall'operatività di tale super-centrale di acquisto, nata dall'intesa tra le catene Coop, Despar, Il Gigante, Disco Verde e Sigma con il principale obiettivo di centralizzare la funzione di contrattazione delle condizioni di acquisto delle imprese aderenti, per ottenere risparmi di costo nella fase di acquisto delle merci. Gli impegni assunti dalle catene distributive e resi obbligatori dall'Autorità sono consistiti, tra l'altro, nello scioglimento di Centrale Italiana e nell'interruzione di qualsiasi forma di collaborazione commerciale tra le 5 catene, con benefici effetti in termini di diminuiti rischi di coordinamento su tali mercati.

Nel settore assicurativo, l'Autorità ha concluso l'istruttoria *Agenti monomandatari*, accettando gli impegni presentati alle principali compagnie assicurative (UnipolSai Assicurazioni, Assicurazioni Generali, Allianz, Società Reale Mutua di Assicurazioni, Società Cattolica di Assicurazione, Axa Assicurazioni e Groupama Assicurazioni) al fine di rimuovere le previsioni contrattuali che rendevano difficile per gli agenti la gestione di più mandati, favorendo un effettivo confronto competitivo nei mercati assicurativi danni, tra i quali in particolare quello RC Auto. In particolare le misure vincolanti hanno riguardato: i) l'esclusiva nei contratti agenziali e l'informativa in caso di assunzione di altri mandati, per cui gli agenti possono contare oggi su un

quadro di riferimento chiaro e certo in merito alla piena libertà di pluri-mandato sul quale basare investimenti e assetti organizzativi; ii) l'operatività degli agenti, per cui sono state rimosse le disposizioni suscettibili di vincolare gli agenti ad un'unica compagnia assicurativa - con particolare riferimento ai locali agenziali, alle utenze, alle dotazioni informatiche e ai conti correnti -, venendo così meno gli ostacoli di natura operativa all'assunzione di mandati da più compagnie assicurative; iii) le provvigioni, rispetto alle quali sono garantite condizioni economiche che non discriminano, attraverso le provvigioni riconosciute, tra gli agenti mono e quelli in pluri-mandato; iv) le modalità e termini di comunicazione degli impegni, in virtù dei quali tutte le imprese parti del procedimento hanno individuato forme e termini di comunicazione degli impegni ai rispettivi agenti, in modo da dare loro piena contezza degli impegni adottati e certezza circa le modalità e tempistiche di attuazione.

Nel settore della telefonia mobile, l'Autorità ha accettato e reso obbligatori gli impegni presentati da Telecom Italia e Wind Telecomunicazione nel caso *Ostacoli all'accesso al mercato di un nuovo operatore di telefonia mobile* in ordine agli accordi integrativi stipulati con alcuni rivenditori *multibrand*. Questi accordi prevedevano alcune condizioni di maggior favore (sotto forma di premi aggiuntivi, extra sconti o incentivazioni extra contrattuali di altra natura), a condizione, fra l'altro, di mantenere inalterata l'offerta competitiva all'interno del singolo punto vendita. I due operatori si erano riservati anche la facoltà di risolvere gli accordi, o di non erogare gli incentivi previsti, nel caso in cui il *dealer* avesse commercializzato prodotti o servizi di società concorrenti, fatti salvi i rapporti già in essere con altri operatori al momento della sottoscrizione dell'accordo. Mediante la modifica di alcune delle clausole contenute nei predetti accordi, sarà possibile per gli operatori di minori dimensioni e per i nuovi entranti avere accesso alla rete distributiva *multibrand* già contrattualizzata da Telecom e da Wind: ciò consentirà di ridurre le barriere all'accesso ai mercati dei prodotti e servizi di telefonia mobile.

Nel settore bancario, è giunto a conclusione il procedimento *Consorzio Bancomat - Commissioni bill payments*, avviato per accertare l'eventuale sussistenza di profili anticoncorrenziali, in violazione dell'art. 101 del TFUE. Il Consorzio rappresenta uno dei circuiti più diffusi in Italia, sia per il numero di carte di debito in circolazione (circa 30 milioni di unità, pari all'80% del totale nel 2012) sia per quello dei Pos attivi (circa 1,2 milioni, pari all'85%). Per effetto della decisione, il Consorzio, al quale aderiscono attualmente 594 soggetti tra cui banche, società capogruppo di gruppi bancari e i più importanti operatori non bancari nazionali attivi nella fornitura di servizi di pagamento, ha ridotto da 0,10 a 0,07 euro la commissione per ogni operazione (Bill Payment). Per il futuro, inoltre, questo valore sarà ancorato

a un'analisi dei costi sostenuti dagli operatori e si ridurrà per effetto delle eventuali efficienze riscontrate a livello di sistema. Sotto il profilo della trasparenza, inoltre, oltre a commissionare la realizzazione di uno studio sul “*Merchant indifference test*” per acquisire gli elementi necessari a recepire i principi della Commissione europea, il Consorzio s'è impegnato a pubblicare sul proprio sito Internet il valore della commissione applicabile al servizio “*Bill Payment*”, per consentire così agli esercenti e ai consumatori di fare scelte più consapevoli sui mezzi di pagamento.

Nel settore dei servizi professionali, l'Autorità ha concluso il caso *CNAPPC- Pubblicazione dei metodi e strumenti di calcolo dei compensi professionali degli architetti*, accettando gli impegni formalmente assunti dagli Ordini degli architetti di Roma, Firenze e Torino in ordine alle tariffe professionali. Attraverso l'adozione e diffusione sui propri siti web di sistemi di calcolo utilizzabili dagli iscritti per il computo dei compensi, i tre organismi avevano introdotto “una surrettizia applicazione delle tariffe professionali definitivamente abrogate” nel 2012, in violazione delle norme comunitarie e nazionali sulla libera concorrenza. Per effetto della decisione assunta, i tre Ordini degli architetti dovranno assicurare la permanente rimozione di questi sistemi dai loro siti, evidenziando agli iscritti la piena libertà di determinazione dei compensi richiesti per le proprie prestazioni professionali. Nello stesso tempo, essi si sono impegnati a diffondere tra i propri iscritti l'obbligo di sottoporre al cliente un “dettagliato preventivo”, in modo da stipulare poi un “accordo scritto” da perfezionare prima di avviare la prestazione. Questo strumento, oltre ad agevolare il consumatore nella selezione delle offerte, potrà “accrescere il grado di trasparenza nel mercato”.

Nel caso *Mercati dei sistemi gestionali di base degli istituti di istruzione e del registro elettronico*, l'Autorità ha concluso un'istruttoria nei confronti delle società Argo Software Srl e Axios Italia Service Srl, avviata per possibile intesa restrittiva della concorrenza tra i due operatori. In forza degli impegni proposti e resi vincolanti dall'Autorità, ora le scuole avranno maggior libertà di scelta tra i sistemi gestionali concorrenti e tra gli applicativi per il registro elettronico e le comunicazioni con le famiglie. La decisione dell'Autorità segna un passo avanti verso l'interoperabilità tra piattaforme diverse che promuove la concorrenza statica e dinamica nei mercati investiti dalla digitalizzazione tra cittadini e pubbliche amministrazioni, incentivando così la diffusione dell'accesso a Internet da parte delle famiglie.

In un altro caso, infine, la decisione con impegni ha concluso l'istruttoria *FS/NTV-Ostacoli all'accesso nel mercato dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri ad alta velocità*. L'istruttoria era stata avviata per accertare un presunto abuso delle imprese appartenenti al gruppo FS (FS,

RFI, Trenitalia, Grandi Stazioni, Centostazioni e FS Sistemi Urbani) consistente in un'articolata strategia escludente ai danni di Nuovo Trasporto Viaggiatori (NTV) nei mercati dell'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale, della gestione degli spazi pubblicitari all'interno delle principali stazioni italiane e nel mercato dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri ad alta velocità. Secondo l'Autorità gli impegni presentati dalle imprese sono idonei a fare venire meno i profili anticoncorrenziali contestati perché consentono di ampliare le possibilità di accesso al mercato del trasporto ferroviario passeggeri Alta Velocità per le imprese ferroviarie, sia relativamente all'utilizzo dell'infrastruttura di rete che all'utilizzo efficiente degli spazi all'interno delle stazioni. Va in questa direzione l'impegno di RFI a predisporre segnaletiche all'interno delle stazioni che consentiranno ai viaggiatori di individuare gli specifici servizi erogati dai singoli operatori ferroviari. Verranno inoltre determinate le aree per *desk* mobili e biglietterie *self-service* dei concorrenti, di facile utilizzo e visibilità. I gestori delle stazioni hanno inoltre offerto a NTV la possibilità di opzionare spazi pubblicitari sia all'interno delle stazioni servite dai treni Italo che nelle stazioni non servite. RFI si è impegnata a ridurre il canone di accesso alla rete in una misura pari al 15% per tutte le imprese ferroviarie, ha concesso a NTV tutte le tracce richieste relativamente all'orario ferroviario "dicembre 2013-dicembre 2014" e ha modificato le prescrizioni del Prospetto informativo di rete (PIR) in maniera da facilitare le interlocuzioni con le Regioni interessate in caso di contrasti nell'allocazione di capacità. RFI si è infine impegnata a rinunciare alla riscossione di una quota rilevante dovuta da NTV per la mancata utilizzazione di tratte contrattualizzate per l'omologazione del materiale rotabile prima dell'avvio del proprio servizio ferroviario.

Il controllo delle operazioni di concentrazione

Le decisioni dell'Autorità in materia di concentrazioni sono funzionali a impedire la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante affinché i bisogni dei consumatori possano essere soddisfatti in un quadro concorrenziale. L'obiettivo perseguito dall'Autorità non è quindi quello di controllare la crescita dimensionale delle imprese ma di impedire che, tramite un'operazione di crescita esterna, venga esercitato uno stabile e significativo potere di mercato in grado di ledere la concorrenza.

L'Autorità è consapevole che le operazioni di concentrazione possono produrre effetti positivi in termini di efficienza e di capacità innovativa delle imprese. Per questo, essa vieta un'operazione solo quando l'aumento del potere di mercato dell'impresa che risulta dalla concentrazione non può essere disciplinato mediante misure correttive, che mantengono un sufficiente grado di concorrenza nel mercato. Proprio perché è raro che

nell'ambito del controllo delle concentrazioni, un'operazione problematica venga vietata *tout court*, mentre più spesso viene autorizzata subordinatamente al rispetto di talune condizioni, l'Autorità è particolarmente attenta a vigilare *ex post* affinché le condizioni poste in precedenza siano pienamente rispettate dalle imprese.

Nel dicembre 2014 l'Autorità ha concluso il caso *Emme Libri Effe 2005/Gruppo Feltrinelli-Newcom*, autorizzando la costituzione di una *joint venture* controllata congiuntamente dai gruppi Messaggerie e Feltrinelli nel mercato della distribuzione di libri, subordinandola a misure idonee a sterilizzarne gli effetti anti-concorrenziali nei riguardi degli editori medio-piccoli. L'operazione ha riguardato i due principali operatori a livello nazionale del mercato della distribuzione per conto di editori terzi. Di conseguenza, l'accordo avrebbe eliminato la pressione concorrenziale che questi soggetti esercitano reciprocamente l'uno sull'altro. Per tale ragione, l'Autorità ha accertato che la futura *joint venture* avrebbe detenuto una posizione dominante sul mercato della distribuzione dei libri di "varia" per conto di editori terzi e che l'operazione notificata sarebbe stata suscettibile di produrre effetti unilaterali nei confronti degli editori indipendenti medio-piccoli: questi ultimi avrebbero disposto di un potere negoziale sensibilmente ridotto nei confronti della nuova entità e, in assenza delle misure decise dall'Autorità, sarebbero stati esposti al rischio di disdette dei contratti in essere, di dinieghi indiscriminati di negoziazione ovvero a un peggioramento delle condizioni economiche e contrattuali applicate.

Alla luce di ciò, l'Autorità ha deciso di condizionare la realizzazione dell'operazione all'attuazione di misure correttive efficaci e proporzionate, per risolvere le criticità concorrenziali emerse garantendo fino al 31 dicembre 2016 le seguenti misure: per gli editori medio-piccoli già distribuiti da Messaggerie Libri o PDE, la continuità dei rapporti contrattuali in essere e la stabilità delle condizioni economiche e contrattuali pattuite; per gli editori medio-piccoli che a oggi non sono distribuiti dai due operatori, la possibilità di instaurare un rapporto contrattuale a condizioni equivalenti a quelle praticate a case editrici con caratteristiche analoghe²⁵.

I nuovi strumenti di competition advocacy

L'attività di contrasto alle regolazioni ingiustificatamente distorsive della concorrenza può contare da alcuni anni su un nuovo strumento introdotto dal Governo Monti: l'art. 4 del d.l. 1/2012 (c.d. decreto crescita Italia), convertito dalla l. 27/2012, ai sensi del quale "*La Presidenza del*

²⁵ Nel corso dell'anno l'Autorità ha concluso altre due istruttorie (casi *Telecom Italia - Seat Pagine Gialle e Intesa Sanpaolo*) entrambe aventi ad oggetto la modifica delle condizioni e delle misure cui era stata in precedenza subordinata l'autorizzazione della concentrazione. Mentre nessuna concentrazione è stata vietata *tout court* dall'Autorità, ha ricevuto l'avallo del Supremo Giudice amministrativo la decisione (di divieto) adottata dall'Autorità nell'aprile 2013 sul caso *Italgas-Acegas - APS/ Isontina Reti Gas*.

Consiglio dei Ministri raccoglie le segnalazioni delle Autorità indipendenti aventi ad oggetto restrizioni alla concorrenza e impedimenti al corretto funzionamento dei mercati al fine di predisporre le opportune iniziative di coordinamento amministrativo dell'azione dei ministeri e normative di attuazione degli articoli 41, 117, 120, 127 della Costituzione”.

Dall'entrata in vigore della norma nel gennaio 2012, ha preso avvio una regolare e proficua collaborazione tra Autorità Antitrust e Presidenza del Consiglio dei Ministri, in forza della quale quest'ultima chiede il parere all'Autorità ogni qualvolta una nuova legge regionale venga pubblicata al fine di decidere se impugnarla o meno dinnanzi alla Corte Costituzionale. Naturalmente, l'Autorità, nella sua veste di organismo tecnico indipendente, esprime il proprio parere avendo riguardo esclusivamente ai profili anticoncorrenziali, segnalando, quindi, solo le norme suscettibili di porsi in contrasto con la “*tutela della concorrenza*” ex art. 117 Cost.

I risultati della sinergia inter-istituzionale cominciano a vedersi e gli esiti di questa alleanza appaiono decisamente incoraggianti. Una ricerca conclusa di recente all'interno dell'Autorità ha esaminato tutti i pareri resi dall'Autorità alla Presidenza del Consiglio dal gennaio 2012 fino al 31 dicembre 2014 e relativo esito del contenzioso dinnanzi alla Corte Costituzionale. In tale arco temporale, l'Autorità ha espresso 29 pareri alla PCM, con i quali ha suggerito di impugnare leggi regionali. A fronte dei pareri resi, in 17 casi la Presidenza del Consiglio, condividendo i rilievi espressi dall'Autorità, ha proposto l'impugnativa davanti alla Corte Costituzionale. Di tali 17 casi, 13 sono giunti a definizione (3 sono ancora pendenti). Il dato più significativo e promettente che emerge è che in 9 casi è stata pronunciata sentenza di illegittimità costituzionale: significa che nel 69% dei casi la Corte ha condiviso il ricorso della Presidenza del Consiglio e, indirettamente, i rilievi formulati dall'Autorità Antitrust²⁶.

Esaminando nel merito i pareri resi, emerge che nella maggioranza dei casi si è trattato di norme regionali che si ponevano in contrasto con le normative di liberalizzazione adottate negli anni più recenti dal legislatore statale per fronteggiare la crisi. Tra i settori più di frequente oggetto di parere da parte dell'Autorità si segnala quello della distribuzione commerciale e i servizi pubblici locali. Anche gli aiuti di stato, infine, sono risultati spesso alla base dei pareri trasmessi dall'Autorità alla PCM.

Alla luce dei dati emersi è possibile concludere che, a tre anni di distanza dalla sua introduzione, il nuovo meccanismo di collaborazione sta producendo effetti significativi nella lotta contro le restrizioni dei mercati, e ciò anche grazie all'elevato grado di sintonia raggiunto tra la Corte e l'Autorità: una sintonia che diviene quasi “*identità di visione*” nei casi in cui

²⁶ Degli altri ricorsi proposti, 3 stati dichiarati inammissibili per ragioni processuali, 1 è stato rigettato per erroneità del presupposto interpretativo.

l'Autorità è posta in grado di veicolare alla Corte Costituzionale (tramite PCM) il proprio punto di vista sulle leggi regionali restrittive della concorrenza.

In materia di art. 21-*bis* della l. 287/1990, l'Autorità è intervenuta invece nel corso dell'anno in 7 casi. Come negli anni precedenti, il nuovo potere di impugnativa è stato utilizzato in un novero assai variegato di settori di mercato: dal servizio idrico integrato alla disciplina delle scuole nautiche, alla distribuzione di acqua pubblica refrigerata mediante erogatori, alla rivendita ordinaria di tabacchi, al trasporto turistico per via navigabile, alle strutture sanitarie accreditate con il SSN. Nella quasi totalità dei casi, il parere dell'Autorità è stato trasmesso ad amministrazioni di livello comunale o provinciale, mentre in un solo caso esso è stato trasmesso ad un'Amministrazione nazionale.

Avendo riguardo agli esiti, risulta confermato il dato già emerso negli anni scorsi circa la particolare efficacia dello strumento: dei 7 casi in cui l'Autorità ha formulato il parere motivato *ex art. 21-bis*, solo 2 infatti sono sfociati nell'impugnativa dell'atto amministrativo a seguito del diniego opposto dall'amministrazione a conformarsi al parere dell'Autorità. Negli altri 4 casi, l'Autorità ha disposto l'archiviazione del procedimento, ritenendo che le circostanze comunicate o le iniziative intraprese dall'amministrazione interessata fossero suscettibili di rimuovere i dubbi concorrenziali espressi. In un caso, infine, il termine è ancora pendente.

Linee future di intervento: l'attività avviata nel 2014

I dati relativi all'attività avviata più di recente concretizzano l'intendimento, più volte espresso dall'Autorità in passato, di portare avanti un programma di energico e vigoroso intervento antitrust su scala nazionale.

In tale quadro, il corretto svolgimento delle procedure ad evidenza pubblica si conferma, certamente, come un terreno privilegiato dell'attività investigativa dell'Autorità volta ad accertare e reprimere eventuali fenomeni collusivi. In tale ottica, sono stati avviati nel corso del 2014 sei procedimenti istruttori al fine di verificare ipotesi di illecito coordinamento tra le imprese in occasione di gare indette da pubbliche amministrazioni. I procedimenti riguardano, rispettivamente: i) una presunta intesa posta in essere da ventitre imprese nell'ambito delle procedure di acquisto di beni e servizi indette da Trenitalia; ii) una possibile collusione realizzata da due società in occasione di gare pubbliche indette per la fornitura di un farmaco essenziale nella cura di gravi patologie tumorali; iii) un presunto coordinamento a fini spartitori posto in essere da due operatori nelle procedure di affidamento dei servizi ristoro sulla rete Autostrade per l'Italia; iv) tre gare bandite dal Ministero della Difesa per servizi di bonifica di materiali inquinanti da eseguirsi su unità navali presso gli arsenali di Taranto, La Spezia e Augusta;

v) il corretto svolgimento di una gara Consip per l'affidamento di servizi di pulizia nelle scuole; vi) infine, il regolare svolgimento di procedura svoltasi nel 2013 per l'affidamento del servizio di smaltimento delle frazioni "umido organico" e "verde" derivanti dalla raccolta differenziata dei rifiuti dei comuni della Provincia di Rovigo.

Sempre in materia di intese, gli altri avvii deliberati nel corso dell'anno offrono ulteriori indicazioni in ordine ai settori in cui l'Autorità intende prioritariamente orientare la propria azione di vigilanza. Al riguardo, deve segnalarsi *in primis*, anche per la complementarietà con l'azione svolta dall'Autorità a tutela del consumatore, l'attenzione riservata al settore dei servizi *online*, dove è stata avviata l'istruttoria *Mercato dei servizi turistici - servizi prenotazioni alberghiere on line* per verificare se alcune tra le principali agenzie turistiche *online* abbiano limitato, attraverso gli accordi con le strutture alberghiere, la concorrenza sul prezzo e sulle condizioni di prenotazione tra i diversi canali di vendita, ostacolando la possibilità per i consumatori di trovare sul mercato offerte più convenienti.

Sono state poi avviate due istruttorie nel mercato del calcestruzzo al fine di verificare se alcune imprese del settore abbiano concordato la ripartizione delle forniture di calcestruzzo al fine di mantenere invariate o, comunque, controllare le rispettive quote di mercato, fissando prezzi, condizioni contrattuali di vendita e ripartendosi i clienti finali, la prima nell'ambito geografico delle province di Udine e Trieste in Friuli Venezia Giulia; la seconda nella provincia di Venezia zona "Mare" e nella provincia di Belluno. Un'altra istruttoria è stata, inoltre, avviata nel mercato della produzione di poliuretano espanso flessibile al fine di accertare una possibile intesa restrittiva della concorrenza tra i principali operatori del settore.

Nel settore bancario, l'Autorità ha deciso di verificare se sei banche operanti nelle province di Bolzano e Trento abbiano posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza nella determinazione dei tassi da applicare sui mutui immobiliari. L'istruttoria dovrà valutare, in particolare, se l'inserimento, nei contratti di mutuo ipotecario a tasso variabile offerti dalle banche, di una medesima clausola relativa alla presenza di un c.d. *tasso floor* (il cui ammontare è stato fissato nell'identica misura del 3%) sia potenzialmente idoneo a limitare il confronto concorrenziale tra le banche, basato sulla riduzione dei tassi di interesse per acquisire clientela.

Infine, si segnala l'istruttoria avviata dall'Autorità per verificare l'esistenza di una possibile intesa anticoncorrenziale nel mercato della distribuzione automatica e semiautomatica di cibi pre-confezionati e bevande calde e fredde mediante apparecchi collocati in luoghi pubblici e privati (c.d. *vending*).

In materia di abuso di posizione dominante, continua la speciale attenzione prestata al settore farmaceutico, dove l'Autorità ha avviato

un'istruttoria nei confronti delle società Aspen Pharma Trading Limited e Aspen Italia Srl (appartenenti al gruppo sudafricano Aspen), per verificare l'ipotesi di un abuso di posizione dominante nel mercato dei farmaci antitumorali compresi nella fascia A e quindi a carico del Servizio sanitario nazionale. Si tratta, in particolare, di quattro prodotti per i quali Aspen, secondo quanto ipotizzato, avrebbe obbligato l'Agenzia italiana del farmaco ad accettare elevatissimi incrementi di prezzo, determinando un aumento della spesa a danno del SSN. L'indagine è partita da un forte rincaro - dal 250% fino al 1.500% - applicato a questi farmaci nel corso del 2014. L'istruttoria dell'Autorità è volta a verificare se il diritto di richiedere una revisione del prezzo o della classe di rimborsabilità dei propri farmaci sia stato esercitato in maniera strumentale, non coerente con il fine per il quale l'ordinamento lo riconosce, attraverso eventuali "pressioni indebite" e un abuso della propria posizione dominante.

Inoltre, sempre in materia di abuso di posizione dominante, l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti di CONAI (Consorzio Nazionale Imballaggi) e COREPLA (Consorzio Nazionale per la Raccolta, il Riciclaggio ed il Recupero dei Rifiuti di Imballaggi in Plastica) al fine di verificare se CONAI e COREPLA abbiano posto in essere alcuni comportamenti con il fine specifico di impedire il riconoscimento del sistema autonomo di gestione dei rifiuti costituito dalla società Aliplast e, dunque, di escludere dall'accesso al mercato dell'organizzazione della gestione dei rifiuti tale società, ma potenzialmente anche tutti i produttori di imballaggi in plastica secondari e terziari eventualmente intenzionati a presentare istanza di riconoscimento come sistemi autonomi. A conferma della volontà dell'Autorità di far luce sulle condizioni di funzionamento del settore, l'Autorità ha anche avviato nel corso dell'anno un'indagine conoscitiva nel settore²⁷.

L'azione a tutela del consumatore

L'attività svolta nel 2014: i filoni più rilevanti

Nel corso dell'anno, con l'adozione del decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 21, di recepimento della direttiva 2011/83/UE (c.d. *consumer rights*), si sono registrate due importanti novità grazie alle quali la tutela del consumatore è stata completata e sensibilmente rafforzata.

La nuova disciplina sui diritti dei consumatori ha, infatti, per un verso, reso più affidabili e sicure le transazioni a distanza e quelle negoziate fuori dei locali commerciali, imprimendo un forte impulso allo sviluppo del commercio *online* e di quello transfrontaliero, per un altro, ha fatto

²⁷ IC49 Mercato della gestione dei rifiuti solidi urbani, 22 luglio 2014.

chiarezza sulla questione delle competenze, riconoscendo all'Autorità il ruolo di istituzione preposta in via esclusiva ad applicare sia le norme sui diritti dei consumatori, sia quelle in materia di pratiche commerciali scorrette, anche nei settori regolati.

Con riferimento alle pratiche commerciali scorrette, il comma 1-*bis*, dell'articolo 27, introdotto dall'articolo 67 del d. lgs. n. 21/2014, ha risolto la situazione d'incertezza che nella vigenza del vecchio regime aveva caratterizzato l'*enforcement* consumeristico nei settori regolati, con una soluzione che vede coinvolte anche le Autorità di regolazione, cui, prima della decisione finale, deve essere richiesto un parere obbligatorio.

Nell'ottica di favorire il coordinamento tra istituzioni, il legislatore ha, inoltre, previsto la possibilità di sottoscrivere Protocolli d'intesa per disciplinare gli aspetti applicativi e procedurali della reciproca collaborazione, nel quadro delle rispettive competenze.

Consapevole dell'importanza che la collaborazione riveste al fine di garantire ai consumatori una tutela piena ed efficace e alle imprese un quadro di regole certe, l'Autorità ha ottenuto un riscontro più che positivo da parte delle Autorità settoriali, che si è tradotto nella sottoscrizione di Protocolli con l'Autorità di regolazione dei trasporti, la Banca d'Italia, l'Ivass e l'Aeegsi.

In una recentissima pronuncia il Consiglio di Stato²⁸, alla luce della nuova norma contenuta nell'articolo 27, comma 1-*bis*, ha confermato la competenza esclusiva dell'Autorità ad intervenire nei confronti di una pratica commerciale scorretta, avente natura di per sé aggressiva, posta in essere da un professionista del settore delle comunicazioni elettroniche, riformando sul punto la decisione del Tar del Lazio.

Un settore in cui l'attenzione dell'Autorità è stata particolarmente alta è quello del commercio elettronico. L'economia digitale e il costante sviluppo del commercio elettronico dischiudono rilevanti opportunità per gli utenti di Internet, che hanno accesso ad una gamma sempre più ampia di beni e servizi offerti da una molteplicità di imprese. La possibilità di confrontare rapidamente e senza costi l'offerta commerciale di una pluralità di operatori consente al processo concorrenziale di dispiegare appieno i propri effetti di contenimento dei prezzi e di promozione dell'innovazione, a beneficio degli acquirenti.

Lo sviluppo di un'economia digitale generatrice di ricchezza e promotrice di crescita economica necessita di un imprescindibile ruolo disciplinante della domanda che consenta il pieno operare delle forze di mercato come traino dell'innovazione e delle dinamiche di trasformazione dell'economia. Tuttavia, un'insufficiente fiducia dei consumatori nei livelli

²⁸ Consiglio di Stato, sez. VI, decisione del 5 marzo 2015, n. 1104.

di affidabilità e di sicurezza delle transazioni *online* e dei mezzi di pagamento elettronici può frenare il pieno dispiegarsi del processo concorrenziale ed impedire che i consumatori da un lato e le imprese dall'altro beneficino pienamente delle opportunità tecnologiche connesse allo sviluppo del commercio elettronico.

La fiducia costituisce, dunque, un presupposto imprescindibile a un utilizzo più esteso del *web*. Ma per ottenere la fiducia del cittadino, lo stesso deve essere sicuro che i suoi diritti, anche e soprattutto come consumatore, siano adeguatamente tutelati. La lealtà e la correttezza nelle transazioni commerciali costituiscono il presupposto per aumentare la fiducia del cittadino-consumatore in Internet. Il cittadino, infatti, diventa titolare di diritti particolari da tutelare nel momento in cui si pone come controparte delle imprese nel rapporto economico di acquisto. E poiché una quota sempre più crescente di acquisti viene effettuata in Internet, tali diritti del cittadino-consumatore devono trovare riconoscimento anche nell'ambito del commercio elettronico ed essere declinati tenendo conto delle particolarità di tale tipo di transazione.

Per tale ragione, l'Autorità non solo riserva particolare rilievo nei propri interventi alla tutela della libertà di scelta dei consumatori e dei loro diritti come acquirenti di beni e servizi tramite Internet, ma ascrive grande importanza a talune novità normative intervenute nel corso del 2014 che hanno quale obiettivo ultimo quello di rafforzare i diritti del consumatore nelle transazioni economiche, non solo *online*. Si fa riferimento, in particolare, all'avvenuto recepimento della direttiva c.d. *consumer right*.

In questo quadro, si comprende come le pratiche commerciali su cui l'Autorità è maggiormente intervenuta nel corso dell'anno siano state, in continuità con il passato, proprio quelle poste in essere nell'ambiente digitale. Le peculiari dinamiche del settore del commercio elettronico continuano, infatti, a porre importanti esigenze di tutela del consumatore, in ragione tra l'altro, della complessità delle operazioni oggi richieste per numerose tipologie di acquisti *online*, così come per la prassi sempre più diffusa di fornire al consumatore una molteplicità di informazioni spesso sovrabbondanti, quando non addirittura fuorvianti. Per tale motivo, dunque, l'attività dell'Autorità nel settore dell'*e-commerce* è stata molto ampia e rigorosa, anche sotto il profilo del *quantum* della sanzioni comminate.

In questa prospettiva, l'*enforcement* dell'Autorità si è incentrato sugli aspetti concernenti la trasparenza e la completezza delle informazioni messe a disposizione dei consumatori in tutte le fasi delle transazioni *online* (dalla pubblicità delle caratteristiche del prodotto/servizio, ai costi da sostenere, allo svolgimento del processo di acquisto e pagamento, alle informazioni sui diritti spettanti agli acquirenti) e sulle modalità di risoluzione dei problemi

che possono verificarsi nella fase post-vendita (diritto di recesso e di rimborso).

Nel quadro degli interventi di maggiore rilievo, si segnalano in particolare, fra gli altri, i casi in materia di vendita illecita *online* di farmaci soggetti a prescrizione medica; di mancata trasparenza delle offerte di assicurazioni facoltative da parte dei vettori aerei; di promozione di buoni sconti attraverso l'iscrizione a pagamento, ma inconsapevole, su siti *web* dedicati; modalità non corrette di vendita *online* e di gestione delle fasi post-vendita da parte di importanti operatori della distribuzione organizzata; di fornitura non richiesta di servizi di telefonia c.d. *premium*; di promozioni turistiche *online*; di servizi accessori all'acquisto di biglietti aerei.

Altrettanto significativi, nell'ottica di garantire affidabilità al commercio elettronico, sono stati gli interventi in tema di correttezza delle recensioni *online* volti, in particolare, ad affrontare il problema delle c.d. *fake reviews* (false recensioni). Le recensioni *online* sono, infatti, diventate uno dei principali elementi di valutazione nel processo decisionale dei consumatori telematici, i quali sono soliti ritenere che i commenti rilasciati dagli altri utenti costituiscono le informazioni più imparziali e disinteressate presenti sulla rete. Nella medesima prospettiva, si inserisce anche la recente decisione dell'Autorità di avviare indagini relative ai siti internet dei "comparatori" assicurativi che pongono a confronto le offerte delle compagnie sull'RC Auto al fine di verificare la correttezza di simili iniziative.

Nel corso del 2014, inoltre, l'Autorità ha continuato la propria attività di contrasto alla vendita attraverso siti internet di prodotti di marca contraffatti, cui fa seguito la consegna di prodotti non originali. In tale ottica, è stata disposta in sede cautelare l'inibizione dell'accesso, rispetto alle richieste di connessione provenienti dal territorio italiano, a circa 150 siti *web* attivi nel settore della vendita di prodotti contraffatti e sono state comminate di sanzioni complessivamente pari a 810 mila euro.

Anche in materia di tutela delle microimprese, l'ambiente digitale è quello in cui sono stati effettuati gli interventi più significativi. Il crescente utilizzo della rete internet da parte delle microimprese, anche in fase di *start-up*, ha infatti dato origine a condotte di mercato tese a sollecitare in maniera scorretta la loro domanda di servizi, come ad esempio la fornitura di prodotti non richiesti, reclamandone indebitamente il pagamento.

Quanto alla scelta degli strumenti utilizzati, l'Autorità ha da sempre avuto riguardo all'esigenza di garantire massima efficacia ed efficienza ai propri interventi e ha, a tal fine, effettuato la scelta del rimedio che, rispetto al caso in esame, è risultato maggiormente idoneo a garantire risultati concreti e tempestivi. Così, anche nel 2014, l'Autorità si è avvalsa di tutti gli strumenti procedurali a sua disposizione, dalla *moral suasion*, alle misure interinali, alla formale apertura di indagini istruttorie, concluse

a seconda delle circostanze con l'accettazione di impegni delle Parti idonei a ripristinare situazioni di legalità ovvero con l'accertamento dell'infrazione o, ancora, intese a censurare la mancata ottemperanza agli ordini inibitori precedentemente impartiti. Le sanzioni adottate sono state sia di tipo pecuniario che volte ad incidere sull'esercizio dell'attività dell'operatore economico interessato (tramite, ad esempio, l'oscuramento di siti *web*, ovvero la sospensione in via cautelare dell'attività economica oggetto di indagine).

Il recepimento della direttiva 83/2011/UE

Obiettivo della direttiva 83/2011/UE (c.d. *consumer right*) cui il decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 21 ha dato recepimento era quello di semplificare e aggiornare le norme di cui alle precedenti direttive 85/577/CEE per la tutela dei consumatori in caso di contratti negoziati fuori dei locali commerciali, e 97/7/CE riguardante la protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza, rimuovendo le incoerenze, colmando le lacune e rimediando all'eccessiva frammentazione delle normative nazionali attuative delle previgenti direttive europee. Ciò nella consapevolezza che il potenziale transfrontaliero delle attività di vendita a distanza, e in particolare di quelle *online*, non risulta ad oggi pienamente sfruttato e occorre perciò migliorare il funzionamento del mercato interno, aumentando la fiducia dei consumatori e consentendo alle imprese che operano a livello transfrontaliero risparmi in termini di oneri amministrativi e spese di esercizio.

In tale quadro, il d. lgs. 21/2014 è intervenuto innovando in numerosi punti la disciplina dei contratti di consumo, con previsioni che riguardano soprattutto i contratti a distanza, stipulati via internet o telefonicamente, ma, in misura minore, anche i contratti di tipo tradizionale conclusi all'interno dei locali commerciali. In particolare, sul piano sostanziale, benché la nuova disciplina sia stata concepita avendo di mira i contratti a distanza e quelli c.d. porta a porta, un rafforzamento delle garanzie per i consumatori è stato previsto innanzitutto per i contratti c.d. "*diversi*" da tali fattispecie, per i quali il decreto indica il contenuto minimo degli obblighi di informazione pre-contrattuale gravanti sul professionista: questi riguardano non solo i principali elementi dell'offerta proposta (caratteristiche principali dei beni e servizi, identità del professionista e dell'intermediario, prezzo totale dei beni e servizi, in caso di contratto relativo a un contenuto digitale, funzionalità e interoperabilità di quest'ultimo, ecc.), ma anche i diritti e le facoltà riconosciute al consumatore dalla legge (es. i diritti derivanti dalla garanzia legale di conformità).

Il cuore della nuova disciplina riguarda, tuttavia (come detto) i

“contratti a distanza e quelli negoziati fuori dai locali commerciali”, per i quali sono previste, in ragione del peculiare contesto in cui si svolge la relazione tra le parti, forme specifiche di tutela dei diritti dei consumatori. Per tali fattispecie, in particolare, il decreto ridefinisce le linee essenziali della disciplina mediante: i) un ampliamento del contenuto delle informazioni che il professionista è tenuto a fornire al consumatore nella fase pre-contrattuale; ii) la previsione di specifici obblighi di forma; iii) la previsione di un regime rafforzato del diritto di recesso.

Infine, il decreto disciplina gli *“altri diritti dei consumatori”* nei contratti di vendita dei beni e nei contratti di servizi, anche se non conclusi a distanza o fuori dei locali commerciali, dettando una serie di regole che non hanno una omogeneità di contenuti e che, per un verso, si ispirano alla logica delle pratiche commerciali scorrette, colpendo tre distinte pratiche²⁹, per altro verso, introducono due nuovi divieti in tema di consegna del bene e passaggio del rischio.

Sotto il profilo della tutela amministrativa, l’Autorità è chiamata ad esercitare la nuova competenza con poteri di accertamento, inibitori e sanzionatori *ex art. 27 del Cod. cons.*: dunque, con gli stessi previsti in materia di pratiche commerciali scorrette. Il riconoscimento in capo all’AGCM del potere di accertare e sanzionare le violazioni delle nuove disposizioni segna un chiaro avanzamento della tutela pubblicistica affidata all’Autorità.

²⁹ Si tratta del divieto per il professionista di imporre al consumatore oneri aggiuntivi rispetto a quanto da esso stesso sostenuto in relazione all’uso di determinati strumenti di pagamento; del divieto in tema di comunicazione telefonica di imporre al consumatore di pagare un costo superiore alla tariffa base della linea telefonica utilizzata dal professionista allo scopo di essere contattato dal consumatore in merito al contratto concluso; in tema di pagamenti supplementari, dell’obbligo per il professionista, pena il rimborso del prezzo, di chiedere al consumatore il consenso espresso prima della nascita del vincolo contrattuale per quelle prestazioni accessorie che richiedano un pagamento supplementare rispetto a quanto dovuto per la prestazione principale del contratto.

Attività di tutela e promozione
della concorrenza



Dati di sintesi

Nel corso del 2014, in applicazione della normativa a tutela della concorrenza, sono state valutate quattro istruttorie in materia di operazioni di concentrazione, quindici intese, quattro possibili abusi di posizione dominante.

Attività svolta dall'Autorità	2013	2014
Intese (istruttorie)	8	15
Abusi (istruttorie)	5	4
Concentrazioni (istruttorie)	2	4
Separazioni societarie (istruttorie)	1	2
Indagini conoscitive	4	2
Inottemperanze alla diffida	1	1

Distribuzione dei procedimenti conclusi nel 2014 per tipologia ed esito

	Non violazione di legge	Violazione di legge, autorizzazione condizionata, modifica degli accordi, accettazione impegni	Non competenza o non applicabilità della legge	Totale
Intese	2	13	-	15
Abusi di posizione dominante	1	2	1	4
Concentrazioni fra imprese indipendenti	36	4	5	45

Le intese esaminate

Nel 2014 sono stati portati a termine otto procedimenti istruttori in materia di intese¹.

In cinque casi il procedimento si è concluso con l'accertamento della violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza, mentre in otto

¹ ENERVIT-CONTRATTI DI DISTRIBUZIONE, AGENTI MONOMANDATARI, MERCATI DEI SISTEMI GESTIONALI DI BASE DEGLI ISTITUTI DI ISTRUZIONE E DEL REGISTRO ELETTRONICO, ROCHE-NOVARTIS/FARMACI AVASTIN E LUCENTIS, CONSORZIO BANCOMAT-COMMISSIONI BILL PAYMENTS, CENTRALE D'ACQUISTO PER LA GRANDE DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA, INVERTER SOLARI ED EOLICI - IMPOSIZIONI PREZZI MINIMI, UNIONE MUTUALISTICA TRA NOTAI DEL VENETO, TARIFFARIO MINIMO PER GLI AMMINISTRATORI PROFESSIONISTI DI CONDOMINIO-LEGGE 4/2013, RESTRIZIONI DEONTOLOGICHE FEDERAZIONE NAZIONALE DEGLI ORDINI DEI MEDICI CHIRURGHI E DEGLI ODONTOIATRI, CONDOTTE RESTRITTIVE DEL CNF, SANITA' PRIVATA NELLA REGIONE ABRUZZO, CNAPPC-PUBBLICAZIONE DEI METODI E STRUMENTI DI CALCOLO DEI COMPENSI PROFESSIONALI DEGLI ARCHITETTI, OSTACOLI ALL'ACCESSO AL MERCATO DI UN NUOVO OPERATORE DI TELEFONIA MOBILE, SERVIZI DI CABOTAGGIO MARITTIMO STRETTO DI MESSINA.

casi il procedimento si è concluso con l'accettazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14 *ter* della l. 287/1990². In due casi l'Autorità ha concluso il procedimento con un provvedimento di non violazione³. Con riguardo ai casi conclusi con l'accertamento dell'illecito, tre hanno avuto a oggetto la violazione dell'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea⁴, mentre gli altri due casi hanno riguardato la violazione dell'articolo 2 della l. 287/1990⁵.

In considerazione della gravità delle infrazioni accertate, sono state comminate alle imprese sanzioni per un ammontare complessivo pari a 184.366.471 euro.

Al 31 dicembre 2014 risultavano in corso diciassette procedimenti, dei quali tredici ai sensi dell'articolo 101 del TFUE⁶ e quattro ai sensi dell'articolo 2 della l. 287/1990⁷.

Intese esaminate nel 2014 per settori di attività economica (numero delle istruttorie concluse)

Settore prevalentemente interessato	
Assicurazioni e fondi pensione	1
Attività professionali e imprenditoriali	4
Editoria e stampa	1
Grande distribuzione	1
Industria alimentare e delle bevande	1
Industria farmaceutica	1
Meccanica	1
Sanità	1
Servizi finanziari	1
Servizi vari	1
Telecomunicazioni	1
Trasporti, mezzi di trasporto e noleggio	1
Totale	15

² ENERVIT-CONTRATTI DI DISTRIBUZIONE, AGENTI MONOMANDATARI, OSTACOLI ALL'ACCESSO AL MERCATO DI UN NUOVO OPERATORE DI TELEFONIA MOBILE, INVERTER SOLARI ED EOLICI - IMPOSIZIONI PREZZI MINIMI, CENTRALE D'ACQUISTO PER LA GRANDE DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA, CONSORZIO BANCOMAT-COMMISSIONI BILL PAYMENTS, MERCATI DEI SISTEMI GESTIONALI DI BASE DEGLI ISTITUTI DI ISTRUZIONE E DEL REGISTRO ELETTRONICO, CNAPPC-PUBBLICAZIONE DEI METODI E STRUMENTI DI CALCOLO DEI COMPENSI PROFESSIONALI DEGLI ARCHITETTI

³ SERVIZI DI CABOTAGGIO MARITTIMO STRETTO DI MESSINA, SANITÀ PRIVATA NELLA REGIONE ABRUZZO.

⁴ RESTRIZIONI DEONTOLOGICHE FEDERAZIONE NAZIONALE DEGLI ORDINI DEI MEDICI CHIRURGHI E DEGLI ODONTOIATRI, CONDOTTE RESTRITTIVE DEL CNF, ROCHE-NOVARTIS/FARMACI AVASTIN E LUCENTIS.

⁵ UNIONE MUTUALISTICA TRA NOTAI DEL VENETO, TARIFFARIO MINIMO PER GLI AMMINISTRATORI PROFESSIONISTI DI CONDOMINIO-LEGGE 4/2013.

⁶ ORGANIZZAZIONE SERVIZI MARITTIMI NEL GOLFO DI NAPOLI, GARE RCA PER TRASPORTO PUBBLICO LOCALE, FORNITURE TRENITALIA, MERCATO DEI SERVIZI TECNICI ACCESSORI, ARCA/NOVARTIS-ITALFARMACO, MERCATO DEL CALCESTRUZZO FRIULI VENEZIA GIULIA, PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI RISTORO SU RETE AUTOSTRADALE ASPI, MERCATO DELLA PRODUZIONE DI POLIUTERANO ESPANSO FLESSIBILE, TASSI SUI MUTUI NELLA PROVINCIA DI BOLZANO, MERCATO DEI SERVIZI TURISTICI-PRENOTAZIONI ALBERGHIERE ON LINE, GARE PER SERVIZI DI BONIFICA E SMALTIMENTO DI MATERIALI INQUINANTI E/O PERICOLOSI PRESSO GLI ARSENALI DI TARANTO, LA SPEZIA ED AUGUSTA, ACCORDO TRA OPERATORI DEL SETTORE VENDING, GARA CONSIP SERVIZI DI PULIZIA NELLE SCUOLE.

⁷ GARE GESTIONI FANGHI IN LOMBARDIA E PIEMONTE, SERVIZI DI POST-PRODUZIONE DI PROGRAMMI TELEVISIVI RAI, MERCATO DEL CALCESTRUZZO IN VENETO, ECOAMBIENTE-BANDO DI GARA PER LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI DA RACCOLTA DIFFERENZIATA.

Gli abusi di posizione dominante esaminati

Nel 2014 l'Autorità ha portato a termine quattro procedimenti istruttori in materia di abusi di posizione dominante⁸.

Un procedimento si è concluso con l'accertamento della violazione del divieto di abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 3 della l. 287/1990⁹.

In un caso, l'Autorità ha concluso il procedimento con l'accertamento della non applicabilità della legge¹⁰.

L'Autorità ha inoltre concluso un procedimento istruttorio con una decisione ai sensi dell'articolo 14 *ter*, comma 1, della l. 287/1990, con la quale l'Autorità ha accettato, rendendoli obbligatori, gli impegni presentati dall'impresa e ha chiuso l'istruttoria senza accertare l'infrazione¹¹.

Infine, l'Autorità ha concluso un procedimento per mancato rispetto degli impegni accertando la mancanza dei presupposti per l'irrogazione della sanzione prevista ai sensi dell'articolo 14 *ter*, comma 2, della l. 287/1990¹².

In considerazione della gravità dell'infrazione accertata, nel caso conclusosi con l'accertamento della violazione dell'articolo 3 della l. 287/1990, è stata comminata all'impresa una sanzione per un ammontare pari a 1.898.700 euro¹³.

Al 31 dicembre 2014 risultavano in corso quattro procedimenti ai sensi dell'articolo 102 del TFUE¹⁴.

**Abusi esaminati nel 2014 per settori di attività economica
(numero delle istruttorie concluse)**

Settore prevalentemente interessato

Acqua	1
Radio e televisione	1
Smaltimento rifiuti	1
Trasporti, mezzi di trasporto e noleggio	1
Totale	4

⁸ NTV/FS/OSTACOLI ALL'ACCESSO NEL MERCATO DEI SERVIZI DI TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGIERI AD ALTA VELOCITÀ, CONTO TV/SKY ITALIA, AKRON-GESTIONE RIFIUTI URBANI A BASE CELLULOSICA, ACQUEDOTTO PUGLIESE - OPERE DI ALLACCIAMENTO ALLA RETE IDRICA - INOTTEMPERANZA.

⁹ AKRON-GESTIONE RIFIUTI URBANI A BASE CELLULOSICA.

¹⁰ CONTO TV/SKY ITALIA.

¹¹ NTV/FS/OSTACOLI ALL'ACCESSO NEL MERCATO DEI SERVIZI DI TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGIERI AD ALTA VELOCITÀ.

¹² ACQUEDOTTO PUGLIESE - OPERE DI ALLACCIAMENTO ALLA RETE IDRICA - INOTTEMPERANZA.

¹³ AKRON-GESTIONE RIFIUTI URBANI A BASE CELLULOSICA.

¹⁴ FORNITURA ACIDO COLICO, SEA/CONVENZIONE ATA, CONAI-GESTIONE RIFIUTI DA IMBALLAGGI IN PLASTICA, INCREMENTO PREZZO FARMACI ASPEN.

Le operazioni di concentrazione esaminate

Nel periodo di riferimento, i casi di concentrazioni esaminati sono stati quarantacinque. In trentasei casi l'Autorità non ha riscontrato una violazione di legge, mentre cinque casi si sono conclusi per mancanza di competenza o per non applicabilità della legge. In quattro casi l'Autorità ha condotto un'istruttoria ai sensi dell'articolo 16 della l. 287/1990: tre casi si sono conclusi con la modifica delle misure imposte dall'Autorità per l'autorizzazione di precedenti operazioni di concentrazione, ai sensi dell'articolo 6 della l. 287/1990¹⁵, mentre nel restante caso l'Autorità ha autorizzato l'operazione di concentrazione subordinatamente all'adozione di alcune misure correttive¹⁶.

L'Autorità ha condotto, inoltre, un'istruttoria relativa alla mancata ottemperanza alla diffida¹⁷.

Al 31 dicembre 2014, erano in corso due procedimenti istruttori per accertare l'inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, della l. 287/1990¹⁸.

Separazioni societarie

Nel 2014 l'Autorità ha concluso due istruttorie in relazione alla mancata ottemperanza dell'obbligo di separazione societaria e comunicazione preventiva di cui all'articolo 8, comma 2 bis e 2 ter, della l. 287/1990¹⁹, con l'accertamento dell'infrazione e l'irrogazione di sanzioni per un ammontare complessivo pari a 8.000 euro. Al 31 dicembre 2014, erano in corso tre istruttorie in materia²⁰.

Indagini conoscitive

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha concluso due indagini conoscitive ai sensi dell'articolo 12 della l. 287/1990²¹. Nel corso del 2014 sono state, inoltre, avviate cinque nuove indagini conoscitive²².

¹⁵ TELECOM ITALIA/SEAT PAGINE GIALLE, BANCA INTESA/SANPAOLO IMI, UNIPOL GRUPPO FINANZIARIO/UNIPOL ASSICURAZIONI-PREMAFIN FINANZIARIA-FONDIARIA SAI-MILANO ASSICURAZIONI.

¹⁶ EMMELIBRI-EFFE 2005 GRUPPO FELTRINELLI/NEWCO.

¹⁷ UNIPOL GRUPPO FINANZIARIO/UNIPOL ASSICURAZIONI-PREMAFIN FINANZIARIA-FONDIARIA SAI-MILANO ASSICURAZIONI (INOTTEMPERANZA).

¹⁸ COOPERATIVA ESERCENTI FARMACIA/FARFIN-SOCREFARMA, COOPERATIVA ESERCENTI FARMACIA/AL-PHARMA.

¹⁹ CONSORZIO PRONTOBUS-ARPA, A.IR AUTOSERVIZI IRPINI-SERVIZI DI TRASPORTO INTERREGIONALI DI COMPETENZA STATALE.

²⁰ VIAGGI DI MAIO/SERVIZI TRASPORTO E DI NOLEGGIO, GRUPPO ORMEGGIATORI E BARCAIOLI DI PIOMBINO-OPERAZIONI E LAVORI PORTUALI, SAVE-SERVIZI DI HANDLING NELL'AEROPORTO DI VENEZIA.

²¹ SETTORE DEL TELERISCALDAMENTO, MERCATI DI ACCESSO E RETI DI TELECOMUNICAZIONI A BANDA LARGA E ULTRA LARGA.

²² CONDIZIONI CONCORRENZIALI NEI MERCATI DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE, INDAGINE CONOSCITIVA SUL SETTORE AUDIOVISIVO, SERVIZI DI NEGOZIAZIONE E POST-TRADING, SETTORE DELLE PRESTAZIONI SANITARIE OSPEDALIERE, MERCATO DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI.

L'attività di segnalazione e consultiva

Le segnalazioni effettuate dall'Autorità ai sensi degli artt. 21 e 22 della l. 287/1990, in relazione alle restrizioni della concorrenza derivanti dalla normativa esistente o dai progetti normativi, sono state sessantadue. I pareri adottati ai sensi dell'articolo 21 *bis* della l. 287/1990 sono stati sette.

Come negli anni passati, gli interventi hanno riguardato un'ampia gamma di settori economici.

**Attività di segnalazione e consultiva per settori di attività economica
(numero degli interventi)**

Settore	2014
Energia	14
Energia elettrica e gas	6
Industria petrolifera	5
Acqua	1
Smaltimento rifiuti	2
Comunicazioni	9
Telecomunicazioni	5
Editoria e stampa	2
Informatica	1
Cinema	1
Credito	7
Assicurazioni e fondi pensione	1
Servizi finanziari	3
Servizi postali	2
Attività immobiliari	1
Agroalimentare	5
Industria farmaceutica	1
Grande distribuzione	2
Industria alimentare e delle bevande	2
Trasporti	10
Trasporti e noleggio di mezzi di trasporto	10
Manifatturiero	2
Mezzi di trasporto	2
Servizi	15
Attività professionali e imprenditoriali	1
Sanità e servizi sociali	5
Turismo	1
Attività creative, culturali e sportive	1
Servizi vari	7
Totale	62

L'attività di tutela della concorrenza

Le intese

I procedimenti più rilevanti conclusi nel 2014

ROCHE - NOVARTIS/FARMACI AVASTIN E LUCENTIS

Nel marzo 2014, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio accertando l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'articolo 101 del TFUE, tra F. Hoffman-La Roche Ltd. (Roche), Novartis AG (Novartis), Novartis Farma Spa e Roche Spa, volta a ottenere una "differenziazione" artificiosa dei farmaci Avastin e Lucentis. Il procedimento era stato iniziato nel febbraio 2013, in seguito ad alcune denunce pervenute dall'Associazione Italiana Unità Dedicare Autonome Private di Day Surgery e della Società Oftalmologica Italiana, per presunti comportamenti anticoncorrenziali relativamente alla commercializzazione in Italia dei farmaci Avastin e Lucentis.

L'Autorità ha ritenuto che il mercato rilevante, dal punto di vista merceologico, fosse quello dei farmaci per la cura di patologie della vista dovute a disordini vascolari oculari. Quanto alla dimensione geografica dei mercati, l'Autorità ha ritenuto che questa dovesse corrispondere al territorio italiano.

Nel corso del procedimento, l'Autorità ha accertato che le capogruppo Roche e Novartis, anche attraverso le rispettive filiali italiane, avevano concertato sin dal 2011 una differenziazione artificiosa dei farmaci Avastin e Lucentis, condizionando così le scelte di medici e determinando notevoli aggravii di costi a carico dei servizi sanitari. Avastin è un prodotto sviluppato da Genentech (il cui capitale, dal 2009, è interamente detenuto da Roche) e registrato esclusivamente per usi antitumorali, ma dalla metà della prima decade del 2000 è stato impiegato *off label* in tutto il mondo anche per la cura di patologie vascolari oculari; Lucentis è un farmaco basato su una molecola derivata da quella di Avastin, ed è stato appositamente registrato per le patologie della vista. Genentech ha ceduto a Novartis, tramite un accordo commerciale stipulato nel giugno 2003, i diritti di commercializzazione esclusiva di Lucentis al di fuori degli USA. Tra i due farmaci, rispetto alle applicazioni oftalmiche, sussiste una differenza significativa: per quanto riguarda l'Italia, una dose di Avastin destinata a iniezione intraoculare ha un costo pari al massimo a circa 80 euro, mentre un'applicazione di Lucentis costa ora circa 900 euro.

L'Autorità, durante l'istruttoria, ha rilevato che Roche e Novartis, per evitare che le più economiche applicazioni oftalmiche di Avastin ostacolassero lo sviluppo commerciale di Lucentis, avevano condiviso un piano di artificiosa "differenziazione" di Avastin e Lucentis. Tale

differenziazione era stata compiuta attraverso un'intesa orizzontale realizzatasi tramite una pluralità di condotte concertate. Le imprese avevano in particolare enfatizzato i profili di sicurezza relativi all'uso intravitreale di Avastin, producendo e diffondendo informazioni volte a condizionare le scelte dei medici, cui competono le decisioni terapeutiche e la scelta dei relativi farmaci. Tali comportamenti avevano riguardato anche le reazioni da tenere nei confronti di una pluralità di soggetti quali organi di stampa, interlocutori di settore, fino ad arrivare allo stesso legislatore nel momento in cui era stata tentata l'introduzione di una normativa volta a sostenere gli usi oftalmici di Avastin.

L'Autorità ha accertato che tale intesa aveva consentito la massimizzazione dei profitti di tutte le imprese coinvolte, in ragione dei rapporti commerciali intercorrenti tra i gruppi Roche e Novartis. Roche aveva infatti realizzato importanti profitti attraverso le *royalties* e le *fees* corrisposte da Novartis a Genentech per le vendite di Lucentis; Novartis, oltre a guadagnare dall'incremento delle vendite di Lucentis (nel 2012, in Italia, pari a 60 milioni e risultate in forte crescita ulteriore nel 2013), partecipava agli utili di Roche, in ragione di una sua rilevante quota di partecipazione.

L'Autorità, nonostante l'intesa avesse un chiaro oggetto anticoncorrenziale, ha proceduto anche all'accertamento della sussistenza dei suoi effetti. In particolare, è emerso che, sostituendo un farmaco (Avastin) con l'altro (Lucentis), l'intesa aveva prodotto una profonda alterazione dei meccanismi della domanda, limitando la libertà di scelta dei consumatori attraverso il condizionamento del giudizio e della scelta terapeutica dei medici. Questo aveva portato anche a rilevanti difficoltà nell'organizzazione dei servizi sanitari da parte delle Regioni, a fronte della necessità di riprogrammare le risorse finanziarie da destinare all'acquisto del farmaco più costoso, con una limitazione nell'accesso alle cure per pazienti affetti da gravi patologie. L'Autorità ha stimato che la sostituzione totale di Avastin con Lucentis aveva comportato, per il SSN, nel solo 2012, un aumento nei costi pari a 44,8 milioni di euro. Tali stime, proiettate per gli anni 2013 e 2014, hanno mostrato un potenziale aggravio economico per il SSN pari a circa 540 milioni di euro nel 2013 e 615 milioni di euro nel 2014.

Sulla base degli elementi acquisiti nel corso dell'istruttoria, l'Autorità ha ritenuto che il comportamento dei gruppi Roche e Novartis, consistente nel coordinamento delle rispettive condotte commerciali, costituisse un'intesa restrittiva della concorrenza avente a oggetto un'illecita ripartizione del mercato. L'Autorità ha riconosciuto tale condotta come molto grave, in quanto si inseriva in un ambito, quello farmaceutico, di per sé caratterizzato da una profonda asimmetria informativa tra produttori e consumatori. Inoltre, i prodotti interessati avevano per lungo tempo goduto

di un assoluto vantaggio competitivo, in assenza di pressioni concorrenziali esogene che potessero bilanciare in qualche modo l'ampio potere di mercato delle imprese coinvolte. I gruppi Roche e Novartis, infatti, con riferimento al mercato rilevante, detenevano congiuntamente quote superiori al 90% sia in termini di valore che di destinatari delle cure. Non è stata invece ritenuta responsabile dell'illecito Genentech, dato il suo indiretto coinvolgimento.

In ragione della gravità e della durata dell'infrazione, l'Autorità ha comminato al gruppo Novartis una sanzione pari a 92 milioni di euro e al gruppo Roche una sanzione pari a 90,5 milioni di euro.

CONDOTTE RESTRITTIVE DEL CNF

Nell'ottobre 2014 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio accertando l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza, posta in essere dal Consiglio Nazionale Forense (CNF), in violazione dell'articolo 101 del TFUE, volta a limitare direttamente e indirettamente l'autonomia degli avvocati nella determinazione dei propri compensi professionali.

L'Autorità ha ritenuto che il mercato rilevante sul quale valutare le condotte nel procedimento in esame fosse quello della prestazione dei servizi professionali offerti dagli avvocati in Italia.

Nel corso del procedimento l'Autorità ha accertato che il CNF aveva posto in essere un'infrazione unica e continuata avente a oggetto la restrizione della concorrenza in violazione dell'articolo 101 TFUE, consistente: *i)* nella pubblicazione di una circolare (n. 22-C/2006) con la quale il CNF aveva reintrodotto di fatto l'obbligatorietà delle tariffe minime (non più vincolanti sin dalla c.d. "Riforma Bersani" del 2006 e definitivamente abrogate nel 2012) prevedendo, in particolare, la rilevanza deontologica della richiesta di compensi inferiori ai minimi tariffari; *ii)* nell'adozione di un parere (n. 48/2012) in base al quale l'utilizzo, da parte degli avvocati, di siti internet che propongono ai consumatori associati sconti sulle prestazioni professionali confligge con il divieto di accaparramento della clientela sancito dall'articolo 19 del codice deontologico forense.

In particolare, con riferimento alla circolare n. 22-C/2006, l'Autorità ha rilevato che la stessa restringesse comportamenti indipendenti di prezzo sul mercato da parte dei professionisti, rigettando, al riguardo, l'argomentazione del CNF per cui le tariffe minime servirebbero a garantire la qualità delle prestazioni professionali. A tale proposito, ribadendo quanto già sostenuto in precedenza (in particolare nell'Indagine Conoscitiva sul settore degli Ordini professionali - IC34) e recentemente condiviso anche dalla Corte di Cassazione (v. sent. n. 3715/2013), l'Autorità ha riaffermato che le tariffe minime non costituiscono strumenti idonei e proporzionati a garantire la qualità delle prestazioni professionali, valutazione peraltro confermata dallo stesso legislatore che, con il d.l. 1/2012, ha

definitivamente abrogato le tariffe professionali. Inoltre, l'Autorità ha ritenuto che nel caso di specie non trovavano applicazione i principi enunciati dalla Corte di Giustizia nelle cause riunite C-94/04 e 202/04, Cipolla e al.; infatti, nel presente caso, l'inderogabilità dei minimi tariffari è stata reintrodotta dal CNF mediante una propria decisione, mentre, nelle questioni esaminate dalla Corte di Giustizia, si trattava di valutare se lo Stato italiano avesse violato il diritto europeo, (articolo 101, paragrafo 1, TFUE letto congiuntamente all'articolo 4, paragrafo 3, TUE), adottando il decreto ministeriale di approvazione delle tariffe professionali forensi.

Con riguardo all'adozione del parere n. 48/2012, l'Autorità ha ritenuto che il CNF aveva ristretto la concorrenza, limitando la libertà dei professionisti di pubblicizzare la propria attività professionale, anche sotto il profilo della convenienza economica, utilizzando piattaforme digitali. In particolare, l'Autorità ha rilevato che l'impiego di tali strumenti, messi a disposizione dalle nuove tecnologie, consentiva agli avvocati di penetrare nuovi mercati e di attrarre clientela, mettendo in concorrenza servizi offerti anche da professionisti geograficamente distanti tra loro.

Secondo l'Autorità, il divieto contenuto nel parere n. 48/2012 non costituiva una restrizione necessaria e proporzionata alla tutela di interessi generali, quali la tutela del consumatore o la corretta amministrazione della giustizia. Segnatamente, sotto il primo profilo, i consumatori risultavano già adeguatamente tutelati nei confronti dei messaggi ingannevoli diffusi dai professionisti attraverso le norme contenute nel codice del consumo e negli ordinamenti professionali. Quanto al rischio che il ricorso a tali piattaforme per pubblicizzare l'attività professionale potesse compromettere la corretta amministrazione della giustizia, l'Autorità ha evidenziato che il legislatore, sin dalla c.d. "Riforma Bersani" (articolo 2 comma 2), ha disposto la libertà per i professionisti di pubblicizzare i propri servizi anche rispetto alla componente economica, scelta peraltro confermata nei successivi interventi di liberalizzazione e non revocata in dubbio dalla legge di riforma forense (articolo 10 della l. 247/2012).

L'Autorità ha considerato grave l'infrazione commessa dal CNF, in quanto volta a limitare i comportamenti economici di professionisti indipendenti. Inoltre, l'Autorità ha osservato che le decisioni oggetto dell'istruttoria sono state adottate dall'organo esponente dell'avvocatura italiana e che la loro inosservanza espone i professionisti a sanzioni disciplinari per violazione delle norme deontologiche. Infine, l'Autorità ha evidenziato come già nel corso dell'indagine conoscitiva IC34 essa avesse svolto un'intensa attività di *advocacy* nei confronti del CNF, sia in materia di pubblicità che di compensi, peraltro proprio in relazione alla circolare n. 22-C/2006.

In ragione della gravità e della durata dell'infrazione, l'Autorità ha inflitto al CNF una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 912.536,40 euro.

RESTRIZIONI DEONTOLOGICHE FEDERAZIONE NAZIONALE DEGLI ORDINI DEI MEDICI CHIRURGHI E DEGLI ODONTOIATRI

Nel settembre 2014, l’Autorità ha concluso un procedimento istruttorio accertando l’esistenza di un’intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell’articolo 101 del TFUE, posta in essere dalla Federazione Nazionale degli Ordini dei Medici Chirurghi e degli Odontoiatri (FNOMCO), volta a limitare ingiustificatamente il ricorso alla pubblicità da parte dei singoli professionisti e delle reti di studi odontoiatrici. Il procedimento era stato avviato dall’Autorità a seguito, oltre che di una propria indagine conoscitiva (IC34), di numerose segnalazioni pervenute da parte di singoli professionisti, da società che gestiscono studi odontoiatrici e dalla società Groupon Spa, che lamentavano di essere stati convocati in audizione o assoggettati a sanzioni disciplinari da parte di singoli Ordini professionali in esecuzione delle disposizioni del Codice deontologico e delle Linee guida.

L’Autorità ha ritenuto che il mercato rilevante sul quale valutare le condotte nel procedimento in esame fosse quello della prestazione di servizi professionali medici e odontoiatrici. Quanto alla dimensione geografica del mercato, l’Autorità ha ritenuto che esso corrispondesse al territorio italiano.

Nel corso del procedimento l’Autorità ha accertato che il Codice di deontologia medica 2006 e le Linee Guida, deliberati entrambi da FNOMCO, prevedevano disposizioni idonee a restringere in misura sensibile la concorrenza, mediante l’imposizione di ingiustificati divieti o vincoli all’utilizzo dello strumento pubblicitario. In particolare, il Codice deontologico prevedeva un divieto assoluto alla pubblicità promozionale e comparativa, nel contesto del richiamo al principio del decoro professionale. L’Autorità ha evidenziato come il parametro del “decoro professionale”, quale clausola generale cui doveva conformarsi la pubblicità in materia sanitaria, in assenza di criteri idonei a individuarne chiaramente l’esatto contenuto prescrittivo, lo rendeva suscettibile di interpretazioni e applicazioni ingiustificatamente restrittive. In aggiunta, l’Autorità ha rilevato come le Linee Guida legittimavano la diffusione dei messaggi pubblicitari contenenti le tariffe dei servizi offerti solo se, al contempo, pubblicizzavano altri elementi.

Infine, l’Autorità ha evidenziato come il Codice deontologico e le Linee Guida prescrivevano che i professionisti dovessero richiedere verifiche agli Ordini circa la conformità alle norme deontologiche dei messaggi pubblicitari che intendevano diffondere, considerando illecito disciplinare la mancata osservanza di tali disposizioni. In tal modo, si era sviluppata una prassi di controllo preventivo, generalizzato e sistematico, dei messaggi pubblicitari da parte degli Ordini, idonea a ostacolare l’attività promozionale degli iscritti.

Secondo l’Autorità, i divieti e i limiti alla diffusione di messaggi pubblicitari contenuti nelle disposizioni di cui sopra, non risultavano

proporzionati al perseguimento di finalità di interesse generale legate alle peculiarità della professione medica, quali la tutela dei destinatari di tali messaggi.

L'Autorità ha considerato che l'intesa in esame fosse idonea a falsare sensibilmente il gioco della concorrenza, in quanto sia il Codice deontologico che le Linee Guida dettavano norme a cui si dovevano adeguare le condotte di tutti gli iscritti agli Albi presenti sull'intero territorio nazionale.

L'Autorità ha inoltre considerato la condotta come grave, nella misura in cui era volta a limitare i comportamenti economici di professionisti indipendenti mediante la previsione di norme deontologiche, assistite da specifici meccanismi sanzionatori, fortemente disincentivanti il ricorso all'attività promozionale da parte degli iscritti. Inoltre, l'Autorità ha evidenziato come già nel corso dell'indagine conoscitiva IC34 avesse svolto un'intensa attività di *advocacy* nei confronti della Federazione.

In ragione della gravità e della durata dell'infrazione, l'Autorità ha comminato alla FNOMCO una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 831.816 euro.

CENTRALE D'ACQUISTO PER LA GRANDE DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA

Nel settembre 2014, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti delle società Centrale Italiana Scarl, Coop Italia Scarl, Despar Servizi, Gartico Scarl, Discoverde Srl, Sigma Società Italiana Gruppi Mercantili Associati Soc. coop., accettando gli impegni presentati dalle società ai sensi dell'articolo 14 *ter* della l. 287/1990 e chiudendo l'istruttoria senza accertare l'infrazione. Il procedimento era volto a verificare la possibile violazione dell'articolo 101 TFUE in relazione alla costituzione della società cooperativa Centrale Italiana, che aveva la funzione di "supercentrale di acquisto", cioè un'alleanza tra catene distributive volta a ottenere risparmi di costo nella fase di acquisto delle merci attraverso la negoziazione collettiva con i fornitori, ai singoli contratti di collaborazione e di mandato volti a precisarne il funzionamento e/o a sviluppare i contenuti della collaborazione tra le catene aderenti, e, infine, alle condotte adottate dalla parti per realizzare la collaborazione delineata in tali accordi.

L'Autorità ha ritenuto che i mercati rilevanti sui quali valutare le condotte fossero sia i mercati di approvvigionamento (c.d. *procurement market*), dove le società erano presenti dal lato della domanda, sia i diversi mercati della vendita in cui si articola la distribuzione moderna al dettaglio (c.d. *selling market*), dove le società operavano dal lato dell'offerta. Per quanto riguarda i mercati di approvvigionamento, questi sono stati circoscritti ai soli acquisti effettuati dalle catene della GDO, direttamente dai produttori, ai fini della rivendita nel canale della distribuzione moderna. L'Autorità ha inoltre ritenuto opportuno individuare diversi mercati di

approvvigionamento, distinti per categorie di prodotti, aventi dimensione nazionale. Su questi mercati, Centrale Italiana rappresentava la principale supercentrale di acquisto in Italia, con una quota di vendite complessive pari a circa il 23%, valore quasi doppio rispetto alla quota della seconda supercentrale. Per quanto riguarda i mercati della vendita, l'Autorità ha distinto i mercati per ciascuna delle diverse tipologie distributive (*superette*, supermercati e ipermercati). L'Autorità ha riconosciuto che i mercati relativi alla distribuzione commerciale avessero dimensione geografica locale (definita in prima approssimazione dai confini amministrativi provinciali). In tali mercati, le imprese aderenti a Centrale Italiana detenevano, congiuntamente, quote superiori al 40% in 20 province, in 11 delle quali la quota era pari o superiore al 50%. Considerando i soli punti vendita di dimensione pari o superiore ai 1.500 mq, che costituiscono il mercato degli ipermercati, la quota di Centrale Italiana superava il 40% in 38 province, in 12 delle quali le quote assumevano valori superiori al 70%.

Nel provvedimento di avvio di istruttoria, l'Autorità aveva ritenuto che l'intesa fosse idonea a produrre effetti sia sui mercati di approvvigionamento a monte sia sui mercati della GDO a valle. Con riguardo ai primi, l'Autorità aveva evidenziato che, a causa del forte potere di acquisto di Centrale Italiana, la capacità di competere dei produttori contrattualmente più deboli potesse risultare ridotta, avendo conseguenze negative, nel medio periodo, sulla varietà e la qualità dei prodotti. Sui mercati locali della distribuzione dei prodotti, invece, l'intesa appariva potenzialmente in grado di produrre effetti negativi in termini di coordinamento delle politiche di vendita o, quanto meno, di forte riduzione degli incentivi alla competizione reciproca tra le imprese socie e/o aderenti a Centrale Italiana. Questo era dovuto al fatto che l'intesa comportava necessariamente una larga condivisione dei costi di approvvigionamento, oltre che al probabile effetto di omologazione dei servizi offerti dalle singole insegne e dei relativi assortimenti derivanti dalla negoziazione congiunta. Inoltre, l'Autorità aveva osservato che lo scambio di informazioni aziendali sensibili, che avveniva tra le imprese che usufruivano dei servizi di Centrale Italiana, potesse facilitare ulteriormente la collusione tra le società. Infine, la condivisione di obiettivi e funzioni strategiche all'interno della supercentrale aumentava considerevolmente il rischio di coordinamento sulle politiche di vendita tra i soggetti aderenti alla medesima alleanza di acquisto, riducendo, simmetricamente, anche la probabilità di un trasferimento virtuoso al consumatore delle migliori condizioni ottenute.

In risposta alle criticità di natura concorrenziale sollevate dall'Autorità nel provvedimento di avvio, le società Centrale Italiana, Coop Italia, Despar Servizi, Gartico, Discoverde e Sigma hanno presentato impegni ai sensi dell'articolo 14 *ter* della l. 287/1990. Tali impegni riguardavano: i) lo

scioglimento di Centrale Italiana a partire dal 2015 e l'obbligo per la stessa di limitarsi a concludere le contrattazioni relative al 2014; *ii*) l'interruzione dei rapporti di collaborazione di Despar Servizi e di Gartico con tutte le imprese aderenti a Centrale Italiana, ivi compresa Coop Italia; *iii*) la prosecuzione dei rapporti di collaborazione esistenti tra Sigma e Coop Italia e tra Discoverde e Coop Italia con esclusivo riferimento all'attività di negoziazione degli acquisti, la quale sarebbe stata inoltre circoscritta ai fornitori con un fatturato superiore ai 2 milioni di euro e non avrebbe riguardato i fornitori di *private label*.

L'Autorità ha ritenuto che i suddetti impegni fossero idonei a far venir meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria. In primo luogo, lo scioglimento di Centrale Italiana rimuoveva in radice la sede e le principali motivazioni del coordinamento commerciale tra le catene aderenti all'intesa. Inoltre, l'Autorità ha evidenziato come assumeva un forte rilievo positivo l'interruzione di qualsiasi rapporto di collaborazione tra Despar e Coop Italia, catene che, nell'ambito di Centrale Italiana, presentavano il maggior grado di sovrapposizione territoriale sui singoli mercati locali della GDO. L'Autorità ha ritenuto che la prosecuzione di una forma di collaborazione tra Coop Italia, da un lato, e Sigma e Discoverde, dall'altro, non destasse preoccupazioni particolari, dato che la quota sui mercati dell'approvvigionamento del raggruppamento Coop-Sigma-Discoverde si aggirava intorno al 18%, di poco superiore alla soglia di attenzione del 15% stabilita a livello comunitario con specifico riferimento agli accordi di acquisto. Infine, l'Autorità ha valutato positivamente l'impegno di Coop Italia e Sigma di modificare il contratto di collaborazione in essere, non solo per tener conto dello scioglimento di Centrale Italiana, ma anche per far sì che la collaborazione proseguisse "esclusivamente" con riferimento all'attività di negoziazione degli acquisti, escludendo alcune specifiche clausole contrattuali non strettamente necessarie a tale collaborazione, quale il diritto di prelazione in favore di Coop in caso di cessione a terzi di punti vendita di proprietà delle associate Sigma.

In ragione di ciò, l'Autorità ha deciso di rendere obbligatori i suddetti impegni nei confronti di Centrale Italiana, Coop Italia, Despar Servizi, Gartico, Discoverde, Sigma, ai sensi dell'articolo 14 *ter*, comma 1, della l. 287/1990 e ha pertanto chiuso l'istruttoria senza accertamento dell'infrazione.

CONSORZIO BANCOMAT - COMMISSIONI BILL PAYMENTS

Nell'ottobre 2014, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato ai sensi dell'articolo 101 del TFUE nei confronti del Consorzio BANCOMAT (Consorzio) accettando gli impegni presentati ai sensi dell'articolo 14 *ter* della l. 287/1990 e chiudendo l'istruttoria senza accertare

l'infrazione. Il procedimento, avviato nel febbraio 2014, era volto ad accertare eventuali violazioni connesse alla definizione centralizzata e uniforme, da parte del Consorzio, della commissione interbancaria multilaterale (c.d. MIF) applicabile ai servizi di *Bill Payment*. Tale commissione era stata definita dal Consorzio in 0,10 euro per operazione (*Bill Payment*) e applicata dagli aderenti al Consorzio BANCOMAT a partire dal 3 gennaio 2014, senza la previsione di un termine ultimo di applicazione.

L'Autorità ha ritenuto che il mercato rilevante fosse rappresentato dal servizio di pagamento, attraverso carte di debito PagoBANCOMAT, dei *Bill Payment*, ovvero il pagamento tramite carta di bollette e altre fatture commerciali effettuato presso un soggetto incaricato della riscossione dal creditore/beneficiario. La dimensione geografica di tale mercato è stata circoscritta all'ambito del territorio nazionale, in quanto le modalità di offerta apparivano uniformi all'interno dello stesso.

Nel corso del procedimento, il Consorzio BANCOMAT ha presentato un set di impegni ai sensi dell'articolo 14 *ter*, comma 1, della l. 287/1990.

Il Consorzio si è impegnato, in primo luogo, a ridurre la MIF applicabile al servizio *Bill Payment* da 0,10 euro a 0,07 euro per operazione, e a determinare periodicamente (ogni due anni a partire dal 30 giugno 2014) la stessa commissione interbancaria alla luce dei criteri di efficienza a livello di sistema, in coerenza con i precedenti dell'Autorità.

Inoltre, il Consorzio si è impegnato, previo confronto con l'Autorità, a commissionare la realizzazione di uno studio sul *Merchant Indifference Test* (anche detto *Tourist Test*) nel mercato italiano. Il Consorzio si è altresì impegnato a non aumentare il livello della MIF in uso indipendentemente dai risultati che sarebbero emersi dallo studio sul *Tourist Test*.

Infine, sotto il profilo della trasparenza, il Consorzio si è impegnato a pubblicare sul proprio sito *internet* il valore della MIF applicabile al servizio *Bill Payment*.

L'Autorità ha ritenuto che gli impegni presentati fossero idonei a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria.

Pertanto, l'Autorità ha deliberato di accettare, rendendoli obbligatori ai sensi dell'articolo 14 *ter* della l. 287/1990, gli impegni presentati dal Consorzio e ha concluso il procedimento senza accertare l'infrazione.

AGENTI MONOMANDATARI

Nel maggio 2014, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato ai sensi dell'articolo 101 del TFUE nei confronti delle società Unipol Gruppo Finanziario Spa e Fondiaria-SAI Spa (ora UnipolSai Assicurazioni Spa, di seguito, congiuntamente, UGF), Assicurazioni Generali Spa (Generali), Allianz Spa (Allianz), Società Reale Mutua di Assicurazioni (Reale Mutua), Società Cattolica di Assicurazione - Società Cooperativa (Cattolica), Axa

Assicurazioni Spa (AXA) e Groupama Assicurazioni Spa (Groupama), accettando gli impegni presentati dalle società ai sensi dell'articolo 14 *ter*, della l. 287/1990 e chiudendo l'istruttoria senza accertare l'infrazione.

Il procedimento, avviato a seguito di diverse segnalazioni da parte del Sindacato Nazionale Agenti di Assicurazione, era volto a verificare la possibile violazione dell'articolo 101 TFUE in relazione ad alcune specifiche clausole, contenute nei contratti di agenzia, che avrebbero potuto ostacolare gli agenti nell'assumere i mandati da diverse compagnie assicurative. Nello specifico, tali clausole riguardavano: *i*) le disposizioni relative all'esclusiva nei contratti agenziali e all'informativa in caso di assunzione di altri mandati; *ii*) le disposizioni relative all'operatività degli agenti; *iii*) il sistema delle provvigioni.

In particolare, con riferimento al profilo sub *i*), l'Autorità aveva riscontrato che, a fronte dell'emanazione dei decreti legge 223/2006 e 7/2007 e del mutato quadro legislativo di riferimento, che aveva reso nulle le clausole contrattuali di esclusiva, alcune imprese assicurative avevano lasciato invariati i contratti agenziali in essere alla data di entrata in vigore dei citati provvedimenti, mentre altre avevano modificato o proposto di modificare gli schemi contrattuali, riaffermando però il divieto di assumere più mandati con esclusione limitata ai soli rami danni e condizionata al permanere della nuova disciplina. Inoltre, dalla documentazione agli atti era emerso che a tali clausole veniva spesso accompagnata una richiesta di informativa preventiva e/o tempestiva nel caso di conferimento all'agente di mandati da parte di altre imprese assicurative.

Con riferimento al profilo sub *ii*), l'Autorità aveva verificato che nei contratti di agenzia esistevano anche altri profili che disciplinavano l'operatività degli agenti rispetto alle compagnie assicurative e che, avendo a oggetto i beni mobili e immobili necessari all'esercizio dell'attività e le possibili conseguenze sul loro uso in caso di revoca, potevano incentivare o disincentivare il plurimandato. Rilevavano, in tal senso, la clausola di subentro che, in caso di revoca del mandato di agenzia da parte della compagnia, comportava che l'agente dovesse lasciare i locali in cui esercitava la propria attività, perdendo così anche l'avviamento; oppure clausole in base alle quali i locali d'ufficio dell'agenzia dovevano sempre essere a disposizione della compagnia e l'utenza telefonica, in caso di cessazione dell'incarico, doveva essere volturata all'agente eventualmente designato dalla compagnia assicurativa; nella stessa ottica, rilevavano i divieti di usare i sistemi informativi e i *database* sui clienti in portafoglio per attività diverse dalla mera esplicazione del rapporto di agenzia con il proponente e gli obblighi di usare un conto corrente solo per i contratti conclusi con una singola compagnia assicurativa.

Con riguardo, infine, al profilo sub *iii*), l'Autorità aveva riscontrato che spesso le provvigioni erano strutturate in modo da garantire il

mantenimento del “portafoglio esistente”, così da disincentivare lo sviluppo di rapporti agenziali in plurimandato. In tal senso, rilevavano, in particolare, alcune clausole volte a premiare, direttamente o indirettamente, la conservazione della domanda esistente più che l’incremento della clientela assicurata.

Nel provvedimento di avvio, l’Autorità aveva ritenuto che le richiamate disposizioni erano potenzialmente idonee a ostacolare o impedire la diffusione di reti di agenzie in plurimandato, evitando così il rischio di un effettivo confronto competitivo tra le compagnie assicurative nei mercati assicurativi danni, tra i quali, in particolare, il mercato RC auto. Tali clausole, inoltre, dovevano essere valutate alla luce del nuovo contesto normativo, il quale mirava proprio a modificare il rapporto tra imprese assicurative e reti agenziali, introducendo il divieto di esclusiva nell’attività distributiva degli agenti. Diversamente, invece, le clausole descritte equivalevano a dei veri e propri obblighi di non concorrenza, diretti o indiretti, idonei di fatto a imporre agli agenti di non vendere prodotti assicurativi in concorrenza con quelli oggetto del contratto di agenzia.

In risposta alle criticità di natura concorrenziale derivanti da tali restrizioni verticali, UGF, Generali, Allianz, Cattolica, Reale Mutua, AXA, Groupama, hanno presentato impegni all’Autorità, nel corso del procedimento, ai sensi dell’articolo 14 *ter* della l. 287/1990.

In particolare, con riguardo alle disposizioni relative all’esclusiva nei contratti di agenzia e all’informativa in caso di assunzione di altri mandati, l’Autorità ha ritenuto idoneo l’impegno di eliminare dai contratti di agenzia, da parte delle imprese che ne facevano espresso richiamo, i rinvii ai regimi di esclusiva previsti nell’Accordo Nazionale Agenti (ANA) del 2003, i condizionamenti al permanere in vigore dei decreti legge 223/2006 e 7/2007, nonché gli obblighi di comunicazione preventiva o tempestiva relativamente all’assunzione di altri mandati. L’Autorità ha ritenuto che, in questo modo, gli agenti avrebbero potuto contare su un quadro di riferimento chiaro e certo in merito alla piena libertà di plurimandato sul quale basare investimenti e assetti organizzativi in maniera duratura.

In merito alle disposizioni relative all’operatività degli agenti aventi a oggetto i beni mobili e immobili necessari all’esercizio dell’attività agenziale, l’Autorità ha considerato positivamente l’impegno a eliminare o attenuare il diritto di subentro in capo alle compagnie che ne facessero espresso richiamo, anche con riguardo alle utenze telefoniche. In questo modo, l’agente avrebbe potuto condurre la propria attività di intermediazione in maniera autonoma e con la garanzia di continuità dell’esercizio nei medesimi locali agenziali (anche per conto di altre compagnie assicurative). Inoltre, sono stati ritenuti idonei gli impegni aventi a oggetto diverse modalità per consentire all’agente l’utilizzo di un conto

corrente unico, o per rendere meno onerosa l'intermediazione di più mandati, consentendogli di superare le difficoltà gestionali ed economiche derivanti dalla necessità di avere più conti correnti per i diversi mandanti.

Infine, l'Autorità ha ritenuto idonei gli impegni a eliminare i meccanismi di incentivazione del portafoglio esistenti in danno dello sviluppo di rapporti per conto di preponenti concorrenti. In tal modo, le politiche di remunerazione dell'attività di intermediazione sono state rese sostanzialmente neutre tra l'assunzione di uno o più mandati da parte degli agenti, rimuovendo così i disincentivi al plurimandato. Le società avevano inoltre eliminato i riferimenti alle previsioni contenute nell'ANA, idonee a determinare effetti fidelizzanti, relative al trattamento di fine rapporto e alla rivalsa.

In considerazione di ciò, l'Autorità ha ritenuto che gli impegni presentati da UGF, Generali, Allianz, Reale Mutua, Cattolica, AXA e Groupama apparivano idonei a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria, nella misura in cui consentivano di superare le restrizioni verticali in grado di ostacolare la diffusione di reti di agenzie in plurimandato e, quindi, di favorire un effettivo confronto competitivo tra le compagnie assicurative nei mercati assicurativi danni, tra i quali in particolare il mercato RC Auto. Pertanto, l'Autorità ha deliberato di accettare, rendendoli obbligatori, i suddetti impegni ai sensi dell'articolo 14 *ter* della l. 287/1990 e ha concluso il procedimento senza accertare l'infrazione.

OSTACOLI ALL'ACCESSO AL MERCATO DI UN NUOVO OPERATORE DI TELEFONIA MOBILE

Nel dicembre 2014, l'Autorità ha concluso un procedimento per una presunta violazione dell'articolo 101 TFUE nei confronti delle società Telecom Italia Spa, Wind Telecomunicazioni Spa e Vodafone Omnitel BV.

L'istruttoria si è sviluppata lungo due direttrici. La prima ha riguardato il presunto accordo fra Telecom, Vodafone e Wind volto a impedire l'ingresso di Bip Mobile Spa nel mercato della telefonia mobile. La seconda, invece, ha avuto a oggetto gli accordi verticali stipulati da Telecom e Wind con alcuni rivenditori *multibrand* particolarmente performanti.

La prima direttrice d'indagine ha avuto origine da una segnalazione di Bip Mobile, nuovo operatore mobile virtuale, secondo il quale gli operatori sopra citati si sarebbero accordati per impedirne l'ingresso nel mercato della telefonia mobile. L'intento di Bip Mobile era quello di collocarsi nell'ambito di quest'ultimo mercato come primo operatore virtuale "*low cost*", attraverso un'offerta caratterizzata da una tariffa unica e da prezzi altamente competitivi. Nell'imminenza del lancio commerciale del servizio e nella fase critica di ingresso nella catena distributiva, Bip Mobile si sarebbe trovata a dover fronteggiare, infatti, numerose rinunce a fornire i propri prodotti da parte di *dealer multibrand*. Ad avviso di Bip, le rinunce sarebbero

state indotte dalle pressioni esercitate di comune accordo dagli operatori coinvolti nei confronti dei *dealer* con i quali Bip Mobile aveva già concluso o era in procinto di concludere contratti di distribuzione dei propri prodotti. Tali pressioni si sarebbero sostanziate nella minaccia di disdire gli accordi commerciali in essere qualora si fossero sottoscritti accordi di distribuzione con il nuovo operatore o si fossero mantenute le relazioni commerciali avviate.

Riguardo a tali condotte, gli elementi probatori analizzati dall’Autorità non hanno consentito di confermare le preoccupazioni di natura concorrenziale esplicitate nel provvedimento di avvio. Più in particolare, la documentazione raccolta nel corso dell’istruttoria, pur evidenziando comportamenti da parte dei soggetti già attivi finalizzati a privilegiare la propria presenza presso i punti vendita contrattualizzati rispetto a quella dei nuovi operatori, non ha dimostrato che le condotte tenute dalle Parti fossero riconducibili a un disegno unitario escludente degli operatori *incumbent* ai danni di Bip Mobile o di altri operatori intenzionati ad aver accesso al mercato in esame. I documenti agli atti hanno mostrato, infatti, come le Parti avessero curato con particolare attenzione i rapporti con i *dealer* più performanti, al fine di orientarli alla vendita dei rispettivi prodotti e servizi.

La seconda direttrice d’indagine ha preso le mosse dall’estensione dell’ambito istruttorio originario e ha riguardato gli accordi integrativi stipulati da Telecom e Wind con alcuni rivenditori *multibrand*. Tali accordi integrativi prevedevano alcune condizioni di maggior favore, sotto forma di premi aggiuntivi, extra sconti o incentivazioni extra contrattuali di altra natura, a condizione, fra l’altro, del “*mantenimento inalterato dell’offerta competitiva all’interno del singolo punto vendita*”. Tali condizioni, meglio specificate nell’ambito degli accordi integrativi, consentivano a Wind e Telecom la facoltà di risolvere l’accordo o di non erogare gli incentivi previsti nel caso in cui il *dealer* avesse commercializzato prodotti o servizi di società concorrenti, fatti salvi i rapporti già in essere con altri operatori al momento della sottoscrizione dell’accordo.

In risposta alle criticità di natura concorrenziale sollevate in merito dall’Autorità, Wind e Telecom hanno presentato impegni ai sensi dell’articolo 14 *ter* della l. 287/1990.

In particolare, Wind si è impegnata a modificare la clausola in modo tale da circoscriverne testualmente la portata ai soli ed esclusivi casi in cui i *dealer* interessati si trovino a commercializzare prodotti o servizi dei concorrenti, non ancora serviti dal punto vendita, dotati di una quota di mercato nella spesa finale per clientela nella telefonia mobile superiore rispetto a Wind. In altri termini, Wind si è impegnata per cinque anni a utilizzare un testo della clausola riformulato in modo da rendere esplicito e inequivocabile il fatto che essa non sarà applicabile, né applicata, se il punto

vendita inizierà a commercializzare prodotti/servizi di operatori che possiedono nella telefonia mobile una quota di mercato inferiore rispetto a quella detenuta da Wind, siano essi operatori mobili virtuali (*Mobile Virtual Network Operators - MVNO*), od operatori infrastrutturati (*Mobile Network Operators - MNO*), già presenti o nuovi entranti nel mercato.

Telecom, dal suo canto, si è impegnata a non inserire per tre anni nei contratti con i propri distributori clausole che le attribuiscono la facoltà di risolvere accordi che prevedano incentivazioni aggiuntive (collegate al raggiungimento di un determinato numero di attivazioni di SIM) nel caso in cui il *dealer multibrand* inizi la commercializzazione di prodotti e/o servizi di operatori di telefonia mobile concorrenti ulteriori rispetto a quelli già commercializzati al momento della sottoscrizione dell'accordo contenente l'incentivazione aggiuntiva.

L'Autorità ha ritenuto che i suddetti impegni fossero idonei a far venir meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria. In ragione di ciò, l'Autorità ha deciso di rendere vincolanti tali impegni nei confronti di Telecom e Wind ai sensi dell'articolo 14 *ter*, comma 1, della l. 287/1990 e ha pertanto chiuso l'istruttoria senza accertamento dell'infrazione.

UNIONE MUTUALISTICA TRA NOTAI DEL VENETO

Nel luglio 2014 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti dell'associazione Unione Mutualistica tra Notai del Veneto (UMNV), accertando un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 2 della l. 287/1990. L'istruttoria era stata avviata in seguito a una comunicazione della stessa UMNV con la quale l'associazione, ai sensi dell'articolo 13 della l. 287/1990, chiedeva all'Autorità di valutare se la propria costituzione potesse configurare un'intesa restrittiva della concorrenza, nella misura in cui il meccanismo di funzionamento dell'associazione prevedeva anche una ripartizione dei ricavi tra i notai aderenti.

L'Autorità ha ritenuto che l'ambito interessato dall'intesa in esame comprendesse l'insieme dei mercati, di estensione geografia provinciale, relativi alla fornitura di servizi professionali notarili all'interno della regione Veneto.

Nel corso del procedimento, l'Autorità ha accertato che la costituzione dell'associazione avrebbe comportato criticità di natura concorrenziale legate, in particolare, a un trasferimento di fatto di importi monetari tra operatori concorrenti. Infatti, l'intesa prevedeva che ogni notaio aderente all'associazione fosse tenuto a condividere, versandolo nelle casse dell'associazione stessa, il 30% dei propri onorari di repertorio, ossia una *proxy* (per difetto) del proprio fatturato. L'ammontare complessivo derivante dalla sommatoria dei singoli contributi così ottenuti doveva essere poi suddiviso, in parti uguali, tra tutti i professionisti contribuenti.

L'Autorità ha rilevato che l'insieme dei trasferimenti monetari

derivanti dall'applicazione di tale meccanismo di *revenue sharing* avrebbe determinato oneri netti a carico di quei professionisti che avrebbero versato all'associazione più di quel che poi avrebbero ricevuto, e benefici netti per i notai concorrenti che, di contro, avrebbero ricevuto più di quel che avrebbero versato come contributo. L'Autorità ha considerato pertanto che, di fatto, il meccanismo previsto dall'UMNV si sarebbe concretizzato in un trasferimento monetario dai notai definibili come "affermati" ai notai definibili come "giovani", quest'ultimi caratterizzati in particolare da una minore esperienza, anzianità di servizio e radicamento nella specifica realtà territoriale. In tal modo, si sarebbe creato un significativo disincentivo, per i secondi, ad attuare politiche commerciali competitive nei confronti dei primi, ad esempio in termini di minori prezzi e/o maggiore qualità o innovazione dei servizi notarili offerti, dato il loro verosimile interesse a non perdere i benefici economici connessi alla partecipazione all'associazione.

Alla luce di ciò, l'Autorità ha rilevato che il suddetto meccanismo di *revenue sharing* sarebbe risultato tale da distorcere gli incentivi dei professionisti a competere per l'acquisizione di maggiori quote di mercato ostacolando, di conseguenza, una reale concorrenza tra i professionisti.

Pertanto, l'Autorità ha ritenuto che l'intesa UMNV avesse un oggetto restrittivo della concorrenza, in quanto il descritto meccanismo di ripartizione dei ricavi tra professionisti concorrenti risultava idoneo a introdurre elementi di distorsione della concorrenza nell'ambito dei mercati provinciali veneti della fornitura di servizi professionali notarili.

In ragione del fatto che l'intesa in esame era stata volontariamente comunicata all'Autorità e che all'intesa stessa non era stata data alcuna concreta applicazione, l'Autorità ha deciso di non comminare alcuna sanzione amministrativa pecuniaria.

A esito del procedimento istruttorio, l'UMNV ha comunicato di aver preso atto delle valutazioni dell'Autorità, di accettarle e di rinunciare ad attivare l'iniziativa ritenuta restrittiva della concorrenza.

CNAPPC-PUBBLICAZIONE DEI METODI E STRUMENTI DI CALCOLO DEI COMPENSI PROFESSIONALI DEGLI ARCHITETTI

Nel novembre 2014, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti degli Ordini territoriali degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori di Firenze, Roma e Torino, accettando gli impegni presentati da questi ultimi ai sensi dell'articolo 14 *ter* della l. 287/1990.

Il procedimento era stato avviato nel maggio 2014 a seguito di una segnalazione in forma anonima e di successive verifiche effettuate d'ufficio, dalle quali era emersa la diffusione, tramite i siti web dei predetti Ordini, di sistemi di calcolo, tra loro simili, utilizzabili dagli iscritti per il computo dei compensi professionali.

Nel provvedimento di avvio dell'istruttoria, in particolare, era stata rilevata la suscettibilità di tali strumenti di determinare di fatto una surrettizia applicazione delle tariffe professionali definitivamente abrogate ex articolo 9 del d.l. 1/2012, convertito dalla l. 27/2012. In particolare, i sistemi di calcolo tariffario, basati sulle tariffe di settore vigenti fino all'entrata in vigore del d.l. 1/2012, risultavano strutturati in modo tale da determinare compensi identici per le prestazioni degli architetti, rappresentando per i professionisti un *focal point* in relazione al comportamento di prezzo da tenere sul mercato. L'Autorità, nel provvedimento di avvio, aveva rilevato che l'individuazione da parte di un organismo rappresentativo di imprese di prezzi di riferimento, anche se non obbligatori, poteva determinare effetti negativi per la concorrenza alla stessa stregua dei prezzi obbligatori. Ciò in quanto la mera esistenza di prezzi cui far riferimento si prestava, da un lato, a facilitare il coordinamento dei prezzi fra i fornitori dei servizi e, dall'altro, a ingannare i consumatori in merito alla misura dei livelli ragionevoli dei prezzi.

L'Autorità ha ritenuto che i mercati rilevanti sui quali valutare le condotte fossero quelli dell'offerta di servizi professionali resi dagli architetti per conto della committenza privata. Sotto il profilo geografico, l'Autorità ha rilevato che i metodi di calcolo tariffario previsti dagli Ordini di Roma, Firenze e Torino fossero rivolti ai professionisti iscritti nei rispettivi Albi, che di norma svolgono la loro attività principalmente nelle province di riferimento. Tuttavia, non potendosi a priori escludere l'ipotesi che alcuni clienti ritengano preferibile rivolgersi a professionisti operanti anche al di fuori della propria provincia, il mercato del prodotto relativo all'erogazione dei suddetti servizi è stato ritenuto poter avere dimensione anche più ampia rispetto all'ambito provinciale di riferimento degli Ordini sopra citati.

In risposta alle criticità di natura concorrenziale sollevate dall'Autorità, gli Ordini degli Architetti Pianificatori Paesaggisti e Conservatori di Firenze, Roma e Torino hanno presentato impegni nel corso del procedimento, ai sensi dell'articolo 14 *ter*, comma 1, della l. 287/1990. In particolare, gli Ordini di Roma e Torino si erano impegnati a: *i*) rimuovere in via definitiva il servizio di calcolo dei compensi oggetto dell'istruttoria, con pubblicazione di un'apposita nota esplicativa al riguardo; *ii*) dare ampia diffusione dell'obbligo per gli iscritti di sottoporre al cliente, non appena richiesti di una prestazione professionale, un dettagliato preventivo volto a pervenire alla stipula di un accordo scritto da perfezionarsi prima dell'avvio della relativa prestazione; *iii*) specificare che l'effettuazione della prestazione professionale non preceduta dalla stipula dell'accordo scritto di cui sopra - che dovrà comunque essere il più possibile circostanziato e articolato in tutte le fasi dell'attività professionale - costituisce comportamento suscettibile di valutazione disciplinare.

Inoltre, detti Ordini si erano impegnati a rendere noto che, nelle ipotesi di eventuale contrasto insorto fra professionista e cliente nella fase di esecuzione della prestazione, gli stessi sono disponibili per ogni chiarimento, se del caso occorrente, al fine di prevenire un contenzioso giudiziale. Quanto all'Ordine di Firenze, oltre alla rimozione in via definitiva del servizio calcolatore oggetto dell'istruttoria, esso si era impegnato a pubblicare, nel proprio sito web, una comunicazione nella quale: veniva dato conto dell'avvenuta rimozione dei fogli di calcolo; veniva ricordato che la l. 143/1949, che normava la vecchia tariffa professionale, è abrogata, mentre il D.M. n. 140/2012 è tuttora vigente e regola i compensi in sede di giudizio; veniva precisato che non esiste alcuna tariffa professionale di riferimento e che il compenso del professionista deve essere liberamente concordato con il committente, che deve essere informato, al momento dell'affidamento dell'incarico, della complessità di svolgimento oltre che entità dello stesso, con relativa indicazione dell'importo proposto e della sua logica di calcolo; veniva rammentato che dal 1° gennaio 2013 i professionisti sono tenuti a stipulare con il committente un contratto in forma scritta al momento dell'affidamento dell'incarico, secondo quanto stabilito dal nuovo codice deontologico.

L'Autorità ha valutato positivamente la permanente rimozione, dai rispettivi siti web, degli strumenti di calcolo oggetto di esame, nonché le prospettate misure di informazione finalizzate a sensibilizzare gli iscritti in merito all'obbligatorietà di un dettagliato preventivo da sottoporre al committente prima dell'affidamento dell'incarico. Lo strumento del preventivo, propedeutico al raggiungimento di un accordo scritto, agevola il consumatore nella propria attività di selezione delle offerte, facilitando il confronto tra le stesse, e accresce il grado di trasparenza nel mercato a favore dei consumatori. L'Autorità ha quindi ritenuto che gli impegni presentati dagli Ordini di Firenze, Roma e Torino fossero idonei a rimuovere i profili anticoncorrenziali delineati nel provvedimento di avvio dell'istruttoria e ha deliberato di accettare tali impegni, rendendoli obbligatori ai sensi dell'articolo 14 *ter* della l. 278/1990, concludendo il procedimento senza accertare l'infrazione.

TARIFFARIO MINIMO PER GLI AMMINISTRATORI PROFESSIONISTI DI CONDOMINIO

Nel novembre 2014 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della Confiac - Confederazione italiana delle associazioni condominiali, accertando un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 2 della l. 287/1990. L'istruttoria era stata avviata in seguito alla ricezione, da parte dell'Autorità, della comunicazione della Confiac avente a oggetto una "*richiesta di autorizzazione del tariffario minimo per amministratori professionisti di condominio*" e recante in allegato il

tariffario proposto (di seguito anche Tariffario) e il Codice etico e deontologico (di seguito anche Codice) della Confederazione.

L'Autorità ha ritenuto che il mercato rilevante sul quale valutare le condotte coincidesse (data l'estensione del perimetro associativo riconducibile alla Confiac) con l'insieme - a livello nazionale - dei mercati di estensione geografia tendenzialmente locale relativi alla prestazione su base professionale di servizi inerenti l'amministrazione di immobili condominiali.

Nel corso dell'istruttoria l'Autorità ha accertato la natura anticoncorrenziale della condotta posta in essere dalla Confiac, consistente nell'adozione e diffusione di un tariffario e di un Codice etico e deontologico volti a predeterminare le remunerazioni minime spettanti agli amministratori di condominio aderenti alle associazioni costituenti la Confederazione, delineando altresì un sistema sanzionatorio attivabile anche laddove gli amministratori determinassero il proprio compenso senza tener conto del tariffario.

Nel dettaglio, l'Autorità ha ritenuto che la descritta condotta si configurasse quale accordo orizzontale di fissazione di prezzi (minimi) posto in essere, in violazione dell'articolo 2 della l. 287/1990, mediante l'adozione di una decisione associativa. Tali tipologie di intese sono, per loro stessa natura, generalmente idonee a limitare o falsare, in misura apprezzabile, il corretto svolgimento del processo concorrenziale nei mercati interessati, anche a prescindere dal carattere vincolante o meno delle indicazioni ivi contenute, atteso che queste ultime sono comunque suscettibili di svolgere una funzione di orientamento del comportamento degli operatori e di determinare, conseguentemente, un'artificiale omogeneizzazione delle condizioni di mercato.

Inoltre, l'Autorità ha considerato pregiudizievole della concorrenza la disposizione del Codice etico e deontologico che imponeva agli amministratori di condominio un obbligo di informazione preventiva, in merito all'intenzione di accettare o meno una proposta di incarico professionale ricevuta, nei confronti dei colleghi associati che avessero in quel momento in amministrazione l'immobile interessato. La disposizione in questione è apparsa poter configurare, nell'ambito dell'intesa accertata, un profilo di scambio di informazioni sensibili idoneo a determinare o comunque ad agevolare il raggiungimento di equilibri collusivi, riducendo significativamente gli ambiti di incertezza circa il comportamento dei concorrenti nel mercato e alterando altresì gli incentivi a competere.

L'Autorità ha deciso di non comminare alcuna sanzione amministrativa pecuniaria, in ragione del fatto che l'intesa è stata volontariamente comunicata e ha avuto un'attuazione estremamente circoscritta. L'Autorità ha altresì tenuto in considerazione il comportamento collaborativo assunto dalla Confiac, la quale ha provveduto a rimuovere tutti i profili

anticoncorrenziali censurati e ha pubblicato un comunicato idoneo a ripristinare una corretta informazione tra gli associati circa la piena autonomia e l'assoluta libertà dei medesimi riguardo alla determinazione dei corrispettivi richiesti per la fornitura delle loro prestazioni professionali.

MERCATI DEI SISTEMI GESTIONALI DI BASE DEGLI ISTITUTI DI ISTRUZIONE E DEL REGISTRO ELETTRONICO

Nel dicembre 2014 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio avviato ai sensi dell'articolo 2 della l. 287/1990 e dell'articolo 101 del TFUE nei confronti delle società Argo Software Srl e Axios Italia Service Srl, accettando gli impegni da queste presentati ai sensi dell'articolo 14 *ter* della l. 287/1990 e chiudendo l'istruttoria senza accertare l'infrazione.

Il procedimento era stato avviato a seguito di una segnalazione presentata dalla società Gruppo Spaggiari Parma Spa che evidenziava che Argo Software e Axios Italia Service avevano modificato in senso peggiorativo le rispettive politiche di accessibilità ai dati, di proprietà delle scuole, contenuti nei *database* in uso ai *software* gestionali delle medesime società, in tal modo ostacolando l'adozione da parte degli istituti scolastici di applicativi per il registro elettronico e le comunicazioni scuola-famiglia forniti da operatori concorrenti, posto che detti applicativi per funzionare necessitano di un sottoinsieme dei dati contenuti nei *database* in uso ai *software* gestionali. In particolare, Argo Software e Axios Italia Service avrebbero bloccato l'accesso ai *database* attraverso l'apposizione di *password* che non sono state comunicate agli istituti scolastici, nonostante questi siano i proprietari e - nella persona dei dirigenti scolastici - i responsabili del trattamento dei dati. Le descritte modifiche all'accessibilità dei dati contenuti nei *database* dei *software* gestionali sarebbero intervenute a ridosso dell'anno scolastico 2012-2013, e cioè in una fase di mutamento strutturale della domanda di applicativi per il registro elettronico e per le comunicazioni scuola-famiglia che, per effetto delle disposizioni contenute nel d.l. 95/2012 convertito dalla l. 135/2012, sarebbe diventata massiva²³. Inoltre, le specifiche modalità di esportazione dei dati adottate da Argo Software e Axios Italia Service non avrebbero compreso le informazioni necessarie all'interpretazione dei dati e, dunque, al loro utilizzo da parte di altri programmi.

In sede di avvio, l'Autorità aveva ritenuto che, dati il parallelismo delle condotte e la fase di mutamento strutturale della domanda nella quale sono intervenute le modifiche all'accessibilità dei dati sopra descritte e tenuto

²³ In particolare, l'art. 7 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, posto che il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca avrebbe dovuto predisporre entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione un Piano per la dematerializzazione delle procedure amministrative (comma 27), aveva disposto che a partire dall'anno scolastico 2012-2013 "le istituzioni scolastiche e i docenti adottano registri online e inviano le comunicazioni agli alunni e alle famiglie in formato elettronico".

conto del fatto che Argo Software e Axios Italia Service potevano aver avuto occasioni di contatti nell'ambito dell'associazione di categoria Assoscuola, alla quale partecipano entrambe, le condotte segnalate fossero suscettibili di configurare un'intesa restrittiva della concorrenza volta a creare ostacoli artificiali alla scelta, da parte delle scuole, di fornitori diversi per il *software* gestionale e per le applicazioni per il registro elettronico e le comunicazioni scuola-famiglia in formato digitale.

Al fine di superare le criticità concorrenziali emerse in sede di avvio, nel corso del procedimento Argo Software e Axios Italia Service hanno presentato impegni ai sensi dell'articolo 14 *ter* della l. 287/1990, successivamente specificati e/o modificati a seguito del *market test*.

Gli impegni di Argo Software hanno riguardato: *i*) l'individuazione di un set di dati funzionale a consentire agli istituti scolastici di utilizzare programmi forniti da aziende diverse per la gestione dell'anagrafica scolastica (che è uno dei moduli dei *software* gestionali) e per il registro elettronico e le comunicazioni scuola-famiglia; *ii*) l'implementazione di una procedura per l'esportazione di tutti i dati di proprietà della scuola contenuti nel *database* sottostante il *software* gestionale, secondo un tracciato record definito *ex ante*. Gli impegni di Axios Italia Service hanno riguardato: *i*) l'implementazione di modalità di esportazione di tutti i dati di proprietà della scuola contenuti nel *database* sottostante il *software* gestionale in un formato che comprende una legenda dei dati, di cui è stato fornito un esempio, ovvero in un formato noto agli operatori di mercato, denominato Open-SISSI; *ii*) la possibilità di accedere in lettura al *database* in uso al *software* gestionale per i fornitori che garantiranno la medesima possibilità alla società proponente.

L'Autorità ha ritenuto che gli impegni presentati da Argo Software e Axios Italia Service, così come risultanti dopo le precisazioni e le modifiche successive al *market test*, fossero idonei a rimuovere i profili anticoncorrenziali evidenziati nel provvedimento di avvio in quanto determinavano un netto miglioramento delle condizioni di disponibilità e accessibilità dei dati delle scuole e, in tal senso, incidevano in maniera significativa sulla capacità dei *software* gestionali e degli applicativi per il registro elettronico e le comunicazioni scuola-famiglia di condividere le medesime basi di dati. Alla luce di tale valutazione, l'Autorità ha accettato i suddetti impegni ai sensi dell'articolo 14 *ter*, comma 1, della l. 287/1990, rendendoli obbligatori nei confronti di Argo Software e Axios Italia Service, e ha chiuso il procedimento senza accertare l'infrazione.

INVERTER SOLARI ED EOLICI - IMPOSIZIONE DI PREZZI MINIMI

Nel luglio 2014, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della società Power-One Italy Spa (Power-One Italy), accettando

gli impegni presentati da quest'ultima ai sensi dell'articolo 14 *ter*, comma 1, della l. 287/1990. Il procedimento era stato avviato nell'ottobre 2013 a seguito di una segnalazione in forma anonima, con la quale veniva lamentata la violazione dell'articolo 101 del TFUE in ragione dell'adozione, da parte di Power-One Italy, di un sistema obbligatorio di prezzi minimi di vendita (*resale price maintenance*) alla rete di cui si avvaleva per la commercializzazione e la vendita di *inverter* fotovoltaici ed eolici dalla stessa prodotti.

L'Autorità ha ritenuto che i mercati rilevanti sui quali valutare le condotte fossero quelli della produzione di *inverter* e altre componenti destinate ai sistemi fotovoltaici ed eolici, con dimensione geografica sovranazionale, e quello della commercializzazione e vendita di tali prodotti, con dimensione locale o nazionale.

Nel provvedimento di avvio di istruttoria, l'Autorità aveva ritenuto che la condotta di Power-One Italy, consistente nella fissazione, nei confronti della propria rete, di prezzi minimi di vendita, fosse suscettibile di ostacolare lo sviluppo di un'efficace concorrenza di prezzo tra le imprese operanti, a valle, nella distribuzione e vendita di *inverter* a marchio Power-One Italy.

In risposta alle criticità di natura concorrenziale sollevate dall'Autorità, Power-One Italy ha presentato impegni nel corso del procedimento, ai sensi dell'articolo 14 *ter*, comma 1, della l. 287/1990. In particolare, Power-One Italy si è impegnata ad adottare nuovi contratti, che sarebbero andati a sostituire i contratti già sottoscritti, i quali non solo non avrebbero incluso alcun riferimento diretto o indiretto a "prezzi minimi di vendita", a prezzi di rivendita obbligatori o qualsiasi altra espressione analoga, ma che non avrebbero previsto alcuna regola, meccanismo o incentivo, tale da poter essere interpretata come un mezzo indiretto per influenzare le politiche di prezzo degli intermediari.

In aggiunta, la società si è impegnata ad affermare, nei nuovi contratti, la piena e incondizionata autonomia degli intermediari nella determinazione dei prezzi di rivendita, e inoltre, ad astenersi per un periodo di tre anni dall'effettuare qualsiasi raccomandazione non vincolante di prezzo. Le misure proposte si sarebbero applicate a tutti i contratti di distribuzione, sia con la rete di vendita nazionale, sia con i distributori europei, oltre ai listini prezzi per le vendite in Italia e in Europa, alle condizioni generali di contratto allegate agli ordini di acquisto dei rivenditori che non avevano un contratto scritto con Power-One Italy. La società si è infine impegnata a eliminare - per un periodo di tre anni - le esclusive merceologiche e quelle territoriali sulle vendite attive che erano presenti nei contratti con gli intermediari, in modo da stimolare ulteriormente la concorrenza sia *intra-brand* che *inter-brand*.

L'Autorità ha ritenuto che gli impegni presentati da Power-One Italy fossero coerenti e proporzionati rispetto all'ipotesi di infrazione inizialmente

contestata, nonché idonei a rimuovere le preoccupazioni concorrenziali delineate nel provvedimento di avvio dell'istruttoria. In considerazione di tutto ciò, l'Autorità ha deliberato di accettare, rendendoli obbligatori ai sensi dell'articolo 14 *ter* della l. 297/1990, gli impegni presentati dalla società e ha concluso il procedimento senza accertare l'infrazione.

ENERVIT - CONTRATTI DI DISTRIBUZIONE

Nel luglio 2014, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della società Enervit Spa (Enervit), accettando gli impegni presentati da quest'ultima ai sensi dell'articolo 14 *ter*, comma 1, della l. 287/1990. Il procedimento era stato avviato nel novembre 2013, a seguito di una segnalazione con la quale si lamentava la previsione, in accordi commerciali conclusi da Enervit con i propri rivenditori, di prezzi minimi di rivendita nonché, nei contratti *standard* conclusi con i propri concessionari, di un divieto di vendita al di fuori di territorio/gruppi di clienti in esclusiva e di un patto di non concorrenza di durata indeterminata.

L'Autorità ha ritenuto che i mercati rilevanti sui quali valutare le condotte fossero quelli degli integratori e prodotti alimentari per sportivi e quelli degli integratori e prodotti alimentati destinati a soddisfare esigenze nutrizionali specifiche connesse al benessere e alla dieta. L'Autorità ha ritenuto che, dal punto di vista geografico, entrambi i mercati avessero dimensione nazionale, alla luce dell'ampiezza e dell'oggetto degli accordi tra Enervit e i propri distributori.

Nel provvedimento di avvio di istruttoria, l'Autorità aveva rilevato che la condotta di Enervit, consistente nell'imposizione di accordi commerciali verticali con i propri distributori al dettaglio, e in particolare con i propri rivenditori *online*, di un prezzo minimo di rivendita (*RPM*) nella forma dell'indicazione di una percentuale massima di sconto applicabile al consumatore, potesse costituire un'intesa restrittiva della concorrenza, ai sensi dell'articolo 101 TFUE. Inoltre, con riguardo alle clausole del contratto *standard* con i concessionari di vendita di Enervit, e in particolare al divieto di vendite passive al di fuori del territorio/gruppo di clienti attribuiti in esclusiva, l'Autorità aveva ritenuto che esse potessero essere idonee a determinare gravi effetti anticoncorrenziali e un danno per i consumatori, rappresentando "restrizioni fondamentali" (c.d. *hardcore*) in contrasto con l'articolo 101 TFUE. In aggiunta, l'Autorità aveva rilevato come anche la previsione di un patto di non concorrenza a tempo indeterminato fosse idonea a porsi in contrasto con l'articolo 101 TFUE.

In risposta alle criticità di natura concorrenziale sollevate dall'Autorità, Enervit ha presentato impegni nel corso del procedimento, ai sensi dall'articolo 14 *ter*, comma 1, della l. 287/1990.

Per quanto riguarda la presunta imposizione di un prezzo minimo di

rivendita, Enervit si è impegnata a non diffondere comunicazioni e/o concludere accordi analoghi all'accordo concluso con il segnalante (oggetto delle preoccupazioni di natura concorrenziale palesate dall'Autorità nel provvedimento di avvio), dichiarando formalmente che esso costituiva evento isolato e assolutamente marginale, in quanto era stato siglato con un unico soggetto (il segnalante) e che non aveva mai trovato applicazione, essendo da considerare nullo e/o inesistente *ab origine*. Inoltre, e più in generale, Enervit si è vincolata a non influenzare, né direttamente né indirettamente, i propri rivenditori al dettaglio nella determinazione delle proprie politiche di prezzo. Infine, Enervit si è impegnata a mandare una comunicazione informativa ai propri agenti e a tutti i rivenditori, esplicitando che essi sarebbero stati pienamente liberi di determinare le proprie politiche di prezzo e l'ammontare degli sconti da praticare al pubblico, senza possibilità di ingerenze di alcun tipo da parte della società e senza che ciò potesse in alcun modo pregiudicare i rapporti commerciali in essere con il fornitore. L'Autorità ha ritenuto tali impegni idonei a garantire la libertà dei rivenditori nella scelta del prezzo finale di vendita dei prodotti commercializzati dalla società, fugando così le preoccupazioni manifestate in sede di avvio relative ai possibili effetti negativi sulla concorrenza *intra-brand* derivanti da un sistema di *RPM*.

Con riguardo poi ai rapporti commerciali con i propri distributori all'ingrosso, Enervit si è impegnata a modificare le clausole contenute nei contratti con i concessionari di vendita in modo da eliminare la previsione di un divieto di vendite passive al di fuori del territorio/gruppi di clienti attribuiti in via esclusiva e da escludere il rinnovo tacito del patto di non concorrenza. L'Autorità ha ritenuto che tali modifiche, nella misura in cui venivano consentite ai concessionari le vendite passive al di fuori del territorio/gruppo di clienti attribuiti in esclusiva, fossero idonee a rispondere alle preoccupazioni relative, da un lato, alla possibile riduzione della concorrenza *intra-brand* derivante dal divieto, per il concessionario in esclusiva, di ampliare e diversificare la propria base di clientela e, dall'altro, al possibile indebolimento anche della concorrenza *intra-brand* in relazione all'accesso al mercato di fornitori e concorrenti.

In ragione di ciò, l'Autorità ha deliberato di accettare, rendendoli obbligatori, gli impegni presentati da Enervit ai sensi dell'articolo 14 *ter* della l. 287/1990, e ha concluso il procedimento senza accertare l'infrazione.

SERVIZI DI CABOTAGGIO MARITTIMO STRETTO DI MESSINA

Nel giugno 2013 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti delle società Caronte & Tourist Spa, Rete Ferroviaria Italiana Spa, Blufferries Srl, Meridiano Lines Srl, Ustica Lines Spa, Terminal Tremestieri Srl e del Consorzio Metromare. Il procedimento era finalizzato a verificare la

sussistenza di un'intesa tra gli operatori attivi nel mercato del trasporto marittimo nello Stretto di Messina volta alla concertazione dei prezzi e alla ripartizione del mercato e tale da sterilizzare l'ingresso dei nuovi entranti, in possibile violazione dell'articolo 2 della l. 287/1990 o dell'articolo 101 del TFUE. Tuttavia, le informazioni acquisite nel corso dell'istruttoria non sono risultate sufficienti a confermare l'ipotesi di violazione delineata nel provvedimento di avvio e, pertanto, il procedimento è stato chiuso nel dicembre del 2014 senza accertare l'infrazione.

Dagli accertamenti istruttori non sono emersi contatti e/o scambi di informazioni tra le parti in ordine alle politiche tariffarie, mentre, con riferimento all'ipotesi di ripartizione del mercato, gli accertamenti svolti, incentrati in modo particolare sul trasporto merci - il principale segmento di mercato - hanno evidenziato l'esistenza di significative criticità concorrenziali di natura infrastrutturale, pur in assenza di elementi sufficienti a confermare l'ipotesi di un coordinamento strategico tra i vettori. Infatti è emerso che il contesto in cui hanno operato finora i vettori riflette la strutturale incapacità del porto di Tremestieri, nella sua attuale configurazione, ad accogliere l'intero traffico merci dello Stretto, come invece previsto al momento della sua apertura, nel 2006. Il riscontrato sottoutilizzo del Terminal Tremestieri, a beneficio degli altri porti cittadini (da cui partono le rotte più brevi e dunque più convenienti per i vettori), non è apparso dunque riconducibile all'operato dell'impresa comune Terminal Tremestieri, ma alle significative anomalie strutturali che gravano sul porto, mai ampliato come originariamente prospettato e spesso funzionante solo parzialmente; in tale situazione, per la maggioranza degli autotrasportatori, per i quali è essenziale minimizzare i tempi di trasporto complessivi, è risultato preferibile utilizzare i porti cittadini, a prescindere dai prezzi (e anche dal rischio di incorrere in sanzioni da parte della polizia municipale). Tali problematiche infrastrutturali hanno alterato in modo decisivo le condizioni concorrenziali nel mercato del trasporto merci nello Stretto di Messina, ostacolando il pieno confronto concorrenziale tra i vettori e compromettendo le possibilità di un equo accesso al mercato da parte della concorrenza potenziale.

Su tali presupposti, nel luglio 2014 l'Autorità ha ritenuto di inviare una segnalazione all'Autorità portuale di Messina, competente sul porto di Tremestieri (cfr. AS1144 - Gara per l'affidamento in concessione del porto di Tremestieri ai sensi dell'articolo 18 della l. 84/1994).

Gli abusi di posizione dominante

I procedimenti più rilevanti conclusi nel 2014

AKRON - GESTIONE RIFIUTI URBANI A BASE CELLULOSICA

Nel febbraio 2014, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti di HERA Spa (HERA) e Herambiente Spa (HA) accertando un abuso di posizione dominante avviato ai sensi dell'articolo 3 della l. 287/1990 posto in essere nei mercati collegati alla raccolta differenziata della carta in numerosi Comuni dell'Emilia Romagna.

Il procedimento era stato avviato nel dicembre 2012 a seguito di una segnalazione della società CBRC Srl, attiva nel recupero dei rifiuti cellulosici, nella quale si lamentava la condotta presuntivamente anticoncorrenziale tenuta dalle società HERA, HA e Akron Spa, appartenenti al medesimo gruppo, consistente nel conferimento da parte di HERA ad Akron di tutti i rifiuti cellulosici provenienti dalla raccolta differenziata urbana (RDU) effettuata nei Comuni delle Province di Bologna, Modena, Ferrara, Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini. Tale conferimento sarebbe avvenuto, a partire da aprile 2011, senza espletamento di una procedura equa, trasparente e non discriminatoria tra gli operatori potenzialmente interessati nel mercato a valle del recupero dei rifiuti cellulosici.

L'istruttoria ha riguardato l'attività di recupero dei rifiuti cartacei, che svolge un ruolo chiave nella produzione cartaria nazionale: dal macero ottenuto dal recupero dei rifiuti cartacei proviene circa il 60% di tale produzione. In particolare, i rifiuti cartacei da raccolta congiunta urbana - ossia la raccolta mista di imballaggi cellulosici e altre frazioni merceologiche similari ("f.m.s."), quali i quotidiani - costituiscono un *input* insostituibile (dal punto di vista economico) per la produzione di una tipologia di macero (1.02) non molto pregiata ma indispensabile per la produzione a costo contenuto di varie tipologie di imballaggi in cartone riciclato.

L'Autorità ha individuato tre distinti mercati rilevanti dal punto di vista merceologico: *i*) il mercato della raccolta differenziata di rifiuti cellulosici urbani; *ii*) il mercato della vendita dei rifiuti da raccolta congiunta urbana; *iii*) il mercato del macero 1.02. Quanto al mercato della raccolta e trasporto della RDU cellulosica, esso ha dimensione locale coincidente con l'ambito della privativa accordata al Gestore del servizio pubblico di raccolta e trasporto di RSU e assimilati. Dal lato dell'offerta vi opera, dunque, un gestore monopolista, mentre dal lato della domanda si trovano i cittadini utenti del servizio. Nel caso di specie, l'Autorità ha considerato mercati rilevanti dal punto di vista geografico tutti i Comuni delle Province di Forlì-Cesena, Ravenna, Rimini, Bologna, Modena e Ferrara in cui HERA era affidataria del servizio di gestione dei rifiuti urbani e, in particolare, della raccolta differenziata dei rifiuti cellulosici.

L'Autorità ha accertato che Hera, che gestisce in monopolio la raccolta

differenziata urbana nelle Province di Bologna, Modena, Ferrara, Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini, ed Herambiente (che dirige la Divisione Ambiente del Gruppo Hera e gestisce tutti i rifiuti raccolti da Hera), operativa nei settori a valle, dallo stoccaggio, al trattamento dei rifiuti, fino alla vendita del macero alle cartiere, hanno abusato della posizione dominante detenuta nel mercato della raccolta per impedire l'accesso ai rifiuti cellulosici da raccolta differenziata urbana ai concorrenti della propria controllata Akron, operante nella produzione e vendita del macero destinato alle cartiere. I rifiuti cartacei provenienti dalla raccolta congiunta urbana di HERA sono, infatti, stati ceduti ad Akron direttamente, senza alcun confronto equo, trasparente e non discriminatorio con le offerte dei concorrenti e a un prezzo inferiore a quello di mercato, almeno dal 1° aprile 2011 alla data di chiusura del procedimento.

L'Autorità ha quindi concluso che le due società hanno messo in atto due tipi di abuso di posizione dominante, violando l'articolo 3 della l. 287/1990: *i*) un abuso di esclusione, in quanto, ostacolando l'accesso ai rifiuti urbani cartacei raccolti nelle province della regione Emilia-Romagna servite da HERA le due società hanno precluso ai concorrenti a valle l'accesso a un *input* essenziale per produrre di una tipologia di macero (1.02), molto richiesto dalle cartiere italiane; *ii*) un abuso di sfruttamento, poiché la vendita intragruppo ad Akron a un prezzo inferiore a quello di mercato ha determinato un extra-profitto per il Gruppo HERA che è stato conservato all'interno del gruppo mentre avrebbe dovuto essere trasferito ai cittadini/consumatori della Regione Emilia-Romagna, sotto forma di riduzione della tariffa che finanzia il servizio di igiene urbana.

Parallelamente, Akron, alla quale venivano ceduti a un prezzo conveniente i rifiuti cartacei derivanti dalla raccolta congiunta, ha potuto esercitare un significativo potere di mercato nella vendita del macero, che si è tradotto in un aumento dei prezzi praticati alle cartiere.

In ragione della gravità e durata delle infrazioni accertate, l'Autorità ha deliberato di irrogare, in solido, alle società HERA Spa ed Herambiente Spa, una sanzione pari a 1.898.700 euro.

NTV/FS/OSTACOLI ALL'ACCESSO NEL MERCATO DEI SERVIZI DI TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGERI AD ALTA VELOCITÀ

Nel febbraio 2014 l'Autorità ha concluso con l'accettazione di impegni un procedimento istruttorio avviato nel maggio 2013, a seguito della segnalazione della società Nuovo Trasporto Viaggiatori Spa (di seguito NTV), con la quale si lamentava la violazione, da parte delle società Ferrovie dello Stato Spa (FS), Rete Ferroviaria Italiana Spa (RFI), Trenitalia Spa (Trenitalia), Grandi Stazioni Spa (Grandi Stazioni), Centostazioni Spa (Centostazioni) e FS Sistemi Urbani Srl (FSSU), dell'articolo 102 del TFUE in ragione di

un'articolata strategia escludente posta in essere ai propri danni quale unico concorrente di Trenitalia nell'offerta di servizi di trasporto passeggeri ad Alta Velocità (AV).

L'Autorità ha ritenuto che i mercati rilevanti sui quali valutare le condotte fossero quelli dell'accesso all'infrastruttura ferroviaria nazionale (accesso alla rete e agli impianti di manutenzione della stessa), della gestione degli spazi pubblicitari all'interno delle stazioni e, a valle, della fornitura di servizi di trasporto ferroviario passeggeri a lunga percorrenza nel comparto AV. In ciascuno di tali mercati FS deteneva una posizione dominante attraverso le sue controllate.

Nel provvedimento di avvio di istruttoria, l'Autorità aveva ritenuto che alcuni dei comportamenti denunciati potevano integrare un'unica strategia abusiva, posta in essere dalla società FS, per il tramite delle controllate RFI, Trenitalia, CS, GS e FSSU, finalizzata a rallentare l'ingresso nel mercato del trasporto passeggeri ad alta velocità dell'operatore nuovo entrante NTV, con pregiudizio per il consumatore finale. Tali comportamenti si sostanziavano principalmente in: *i*) una strategia volta a ostacolare l'accesso all'infrastruttura ferroviaria che, in ragione della condizione di non duplicabilità che la caratterizza, costituisce un *input* obiettivamente necessario per competere nel mercato a valle del trasporto ferroviario, nonché a rendere non profittevole l'offerta di servizi ad alta velocità da parte di NTV. A tale riguardo venivano in rilievo i comportamenti di compressione dei margini ai danni dell'unico concorrente di Trenitalia presente nel trasporto passeggeri ad alta velocità e i comportamenti ostruzionistici nell'accesso all'infrastruttura ferroviaria (mancata assegnazione di tracce nell'ora di punta e mancato accesso all'impianto di manutenzione di Milano San Rocco); *ii*) discriminazioni e ostruzionismo alle attività di NTV in numerose stazioni facenti parte del network dell'alta velocità; *iii*) inefficienze nella gestione di numerose stazioni servite da NTV.

L'Autorità aveva attribuito inoltre specifico rilievo, in sede di avvio, al fatto che tali condotte apparivano suscettibili di incidere in maniera decisiva proprio nella fase più delicata di *start-up* di NTV, innalzandone significativamente i costi di ingresso e favorendo l'operatore *incumbent* Trenitalia.

In risposta alle criticità di natura concorrenziale rilevate dall'Autorità, FS, RFI, Trenitalia, Grandi Stazioni e Centrostazioni hanno presentato impegni nel corso del procedimento, ai sensi dell'articolo 14 *ter*, comma 1, della l. 287/1990. Per quanto riguarda la condotta di *margin squeeze*, RFI si era impegnata a ridurre il canone di accesso alla rete in una misura pari al 15% per tutte le imprese ferroviarie. Al contempo, Trenitalia si era impegnata - fino al 30 giugno 2015 - a mantenere il proprio risultato economico ante oneri finanziari (c.d. EBIT) positivo per il comparto AV. L'Autorità ha ritenuto

idoneo l'impegno assunto da RFI, in quanto esso produceva l'effetto di ampliare la forbice tra prezzi a valle e costi *wholesale*. Secondo l'Autorità, la riduzione del costo del pedaggio avrebbe aumentato la possibilità per NTV di operare in maniera redditizia nel rispetto del principio di parità di trattamento. L'Autorità ha valutato positivamente anche lo snellimento della disciplina delle interlocuzioni con le amministrazioni pubbliche, in caso di richieste confliggenti riguardanti tracce ricomprese in contratti di servizio pubblico, al fine di trovare soluzioni alternative da proporre alle imprese ferroviarie interessate, nonché il fatto che il gestore dell'infrastruttura avesse risolto, per il nuovo anno ferroviario (dicembre 2013 - dicembre 2014), le problematiche relative alla mancata assegnazione di tracce nella fascia oraria di punta.

L'Autorità non ha invece ritenuto idoneo l'impegno proposto da Trenitalia a mantenere un margine operativo positivo (EBIT) nel comparto AV. Innanzitutto, l'Autorità ha rilevato come tale impegno avrebbe potuto favorire un contesto collusivo tacito in cui strategie di prezzo particolarmente aggressive da parte di Trenitalia su alcune rotte potevano segnalare la minore capacità per l'impresa di adottare condotte aggressive su altri collegamenti, dovendo essere rispettato il vincolo di un EBIT positivo sull'insieme dei servizi ad AV. L'Autorità ha inoltre evidenziato come l'EBIT, in quanto indicatore utilizzato con fini di classificazione di bilancio e non di contabilità regolatoria, non fosse un indicatore adeguato a prevenire strategie di prezzo non replicabili nell'ambito di una condotta di *margin squeeze*. In aggiunta, tale impegno era riferito all'insieme delle tratte sulle quali operava Trenitalia, con la conseguenza che il suo rispetto non avrebbe garantito che sui singoli mercati (i.e. le singole rotte) potessero essere comunque attuate politiche di prezzo escludenti. Inoltre, l'impegno in esame era stato l'unico tra quelli presentati a essere censurato da tutti i partecipanti al *market test*.

In merito alle condotte discriminatorie, ostruzionismi e inefficienze nelle stazioni, RFI, Grandi Stazioni e Centostazioni si sono impegnate, ciascuna per quanto di propria competenza, a realizzare/completare il processo di ammodernamento/adeguamento della segnaletica, sia orizzontale (di natura generica) sia verticale, nel rispetto del criterio di neutralità informativa. L'Autorità ha ritenuto idonei gli impegni in tal senso, così come l'impegno a predeterminare aree da assegnare alle imprese ferroviarie per *desk mobili* e *biglietterie self-service*, unitamente alla definizione di una procedura certa e più snella per il rilascio degli stessi e al riconoscimento di "aree minime garantite" a ciascuno in zone idonee per utilizzo e visibilità. Inoltre, l'Autorità ha considerato positivamente gli impegni di Grandi Stazioni e Centostazioni relativamente alle procedure per l'assegnazione degli spazi pubblicitari all'interno delle stazioni servite da NTV.

Infine, relativamente al diniego di accesso all'impianto di Manutenzione di Milano San Rocco, le società del Gruppo FS avevano fatto presente che tale impianto, poiché inserito in un'area soggetta a riqualificazione come concordato con il Comune di Milano, non poteva essere dato in disponibilità di NTV né di altro operatore ferroviario.

L'Autorità ha ritenuto che gli impegni presentati, complessivamente considerati, erano idonei a far venir meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria, in quanto consentivano di ampliare le possibilità di accesso al mercato del trasporto ferroviario passeggeri AV per le imprese ferroviarie.

In considerazione di tutto ciò, l'Autorità ha deliberato di accettare, rendendoli obbligatori ai sensi dell'articolo 14 *ter* della l. 287/1990, gli impegni presentati da FS, RTI, Grandi Stazioni e Centostazioni, ha rigettato l'impegno presentato da Trenitalia e ha concluso nei confronti di tutte le imprese il procedimento senza accertare l'infrazione.

AQP - OPERE DI ALLACCIAMENTO ALLA RETE IDRICA - INOTTEMPERANZA

Nel marzo 2014 l'Autorità ha concluso un procedimento nei confronti della società Acquedotto Pugliese Spa (AQP), accertando la mancanza dei presupposti per l'irrogazione della sanzione ai sensi dell'articolo 14 *ter*, comma 2, della l. 287/1990. Il procedimento era stato avviato nel settembre 2013 per una ipotesi di inottemperanza agli impegni presentati dalla società nel corso del procedimento A395 e resi obbligatori dall'Autorità nell'ottobre 2008. AQP, infatti, in seguito all'istruttoria avviata dall'Autorità per un presunto abuso di posizione dominante, aveva presentato l'impegno, tra gli altri, di adottare misure volte a superare la realizzazione in monopolio degli allacciamenti alla rete idrica o fognaria da parte della stessa società.

Nel corso del procedimento di inottemperanza, l'Autorità ha rilevato come AQP avesse condotto la contrattazione con l'AATO Puglia, finalizzata alla modifica degli atti relativi alla convenzione del servizio, fino a fine ottobre 2011. Tale modifica risultava necessaria per ottemperare agli impegni assunti con l'Autorità nella parte che interessava gli allacciamenti. Da fine ottobre 2011, la contrattazione era stata interrotta a causa di due motivi, che avevano modificato in modo significativo il contesto di riferimento: *i*) la modifica della normativa e della regolazione di settore, che ha ricondotto l'intero servizio idrico integrato (SII) sotto la potestà regolatoria dell'AEEGSI, la quale a sua volta ha emanato due delibere (n. 585/12 del dicembre 2012 e n. 643/13 del dicembre 2013), volte - tra l'altro - a ricomprendere nell'ambito dei servizi forniti in esclusiva dal gestore del SII anche la realizzazione degli allacciamenti alla rete; *ii*) la liquidazione dell'AATO, avvenuta nel corso del 2011, e il passaggio delle funzioni all'Autorità d'ambito pugliese (AIP), divenuto realmente operativo soltanto a partire dal dicembre 2012.

Alla luce di ciò, l'Autorità ha ritenuto che AQP avesse tenuto una condotta costruttiva per l'ottemperanza all'impegno relativo al superamento della realizzazione in monopolio degli allacciamenti alla rete idrica o fognaria. L'interruzione della trattativa verificatasi successivamente tra AQP e l'AATO risultava infatti imputabile a elementi di natura regolatoria (l'attribuzione dei poteri all'AEEGSI e le sue delibere tariffarie) e istituzionale (la liquidazione dell'AATO Puglia e la sua sostituzione con l'AIP), che avevano modificato sostanzialmente il contesto all'interno del quale detta trattativa avrebbe dovuto avere luogo. Inoltre, la delibera AEEGSI n. 643/13, assoggettando il servizio di allacciamento idrico al regime regolatorio previsto per il SII, escludeva definitivamente la possibilità di svolgimento del servizio da parte di soggetti diversi dal titolare del SII e, dunque, di fatto, rendeva non più realizzabile il suddetto impegno proposto da AQP nel 2008.

In conclusione, l'Autorità ha ritenuto che la mancata ottemperanza agli impegni resi obbligatori non fosse imputabile alla condotta di AQP, ma a elementi estranei alla sua sfera di responsabilità. Pertanto, l'Autorità ha stabilito che non sussistevano i presupposti per l'irrogazione della sanzione ai sensi dell'articolo 14 *ter*, comma 2, della l. 287/1990.

Le concentrazioni

I procedimenti più rilevanti conclusi nell'anno 2014

EMMELIBRI-EFFE 2005 GRUPPO FELTRINELLI/NEWCO

Nel dicembre 2014, l'Autorità ha concluso un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 6 della l. 287/1990, avente a oggetto la costituzione di una *joint venture* da parte di Emmelibri Srl e EFFE 2005 Gruppo Feltrinelli Spa nella quale sarebbero state conferite le partecipazioni delle società dei Gruppi Messaggerie e Feltrinelli attive nella distribuzione di prodotti editoriali alle librerie, cartolibrerie e alla grande distribuzione organizzata, e che sarebbe stata controllata congiuntamente dai due Gruppi.

L'operazione coinvolgeva due tra i principali gruppi attivi nel panorama nazionale dell'edizione libraria, operanti in tutta la filiera di settore, dall'edizione di volumi tramite importanti case editrici alla distribuzione, direttamente interessata dalla concentrazione, alla vendita al dettaglio attraverso catene di librerie diffuse su tutto il territorio nazionale e attraverso siti di vendita *online*.

In sede di avvio l'Autorità ha rilevato che le società facenti capo ai gruppi Messaggerie e Feltrinelli principalmente interessate dall'operazione, Messaggerie Libri e PDE, erano i principali operatori che offrivano i propri servizi di distribuzione a editori e librerie non appartenenti a gruppi editoriali integrati verticalmente. Dalle informazioni raccolte era emerso, infatti, che mentre i gruppi Messaggerie e Feltrinelli svolgevano l'attività di distribuzione

prevalentemente in favore di editori terzi rispetto ai gruppi di appartenenza, i gruppi Mondadori, RCS e Giunti, presentati come i principali concorrenti, svolgevano l'attività di distribuzione quasi esclusivamente per i propri marchi editoriali, distribuendo prodotti editoriali di terzi in misura poco significativa.

In ogni caso, l'Autorità ha ritenuto che, anche a prescindere dalla ridefinizione del mercato e volendo aderire alla prospettazione effettuata dalle Parti in sede di notifica, il valore dell'indice HHI e il suo incremento post-operazione, unitamente alle considerazioni concernenti la vocazione all'autoproduzione dei principali concorrenti delle Parti, non consentissero di escludere che l'operazione fosse suscettibile di creare una posizione dominante e che tale posizione potesse produrre degli effetti anticoncorrenziali sui mercati interessati.

L'operazione notificata avrebbe, infatti, determinato l'unione dei due principali operatori che offrivano i propri servizi a editori e librerie non integrati. Pertanto, in entrambe le configurazioni di mercato ipotizzate, non era possibile escludere che il potere di mercato esercitabile dalla nuova entità fosse suscettibile di tradursi in un peggioramento delle condizioni economiche da questa praticate agli editori e alle librerie non integrate e/o in un peggioramento della qualità del servizio fornito a tali soggetti.

Alla luce delle evidenze istruttorie raccolte nel corso del procedimento sulla struttura della domanda e dell'offerta dei servizi di distribuzione, l'Autorità ha ritenuto di concludere che il mercato rilevante nell'ambito del quale dovesse essere valutata l'operazione in esame andasse definito tenendo conto dei soli servizi di distribuzione offerti a editori terzi rispetto ai gruppi di appartenenza e non anche delle attività distributive svolte *in house*.

L'istruttoria svolta ha confermato che l'operazione notificata interessava i due principali operatori a livello nazionale attivi sul mercato della distribuzione per conto di editori terzi e che, in ragione delle caratteristiche e della sostituibilità dei servizi offerti, erano qualificabili come i più stretti sostituti reciproci. La prospettata costituzione della *joint venture* avrebbe avuto, pertanto, come effetto immediato il venir meno della pressione concorrenziale che gli operatori coinvolti esercitavano reciprocamente l'uno sull'altro.

All'esito dell'approfondimento istruttorio espletato è stato possibile rilevare che la costituenda *joint venture* sarebbe andata a detenere una posizione dominante sul mercato della distribuzione dei libri di varia per conto di editori terzi e che l'operazione notificata sarebbe stata suscettibile di produrre effetti unilaterali nei confronti degli editori indipendenti medio-piccoli, i quali avrebbero disposto di un potere negoziale sensibilmente ridotto nei confronti della nuova entità e sarebbero stati esposti al rischio di

disdette dei contratti in essere, di dinieghi indiscriminati di negoziazione ovvero a un peggioramento delle condizioni economiche e contrattuali applicate.

Sulla base delle risultanze istruttorie, l'Autorità ha, pertanto, ritenuto che l'operazione notificata fosse suscettibile di essere autorizzata solo in presenza di misure idonee a sterilizzare gli effetti che la stessa era in grado di produrre nei confronti della categoria degli editori indipendenti medio-piccoli.

Per tali ragioni, l'Autorità ha deciso nell'adunanza del 4 dicembre 2014 di condizionare la realizzazione dell'operazione notificata all'attuazione di misure correttive che in maniera efficace e proporzionata risolvessero le criticità concorrenziali emerse garantendo sino al 31 dicembre 2016: *i)* per gli editori medio-piccoli già distribuiti da Messaggerie Libri o PDE, la continuità dei rapporti contrattuali in essere e la stabilità delle condizioni economiche e contrattuali pattuite; *ii)* per gli editori medio-piccoli che attualmente distribuiti dai suddetti operatori, la possibilità di instaurare un rapporto contrattuale a condizioni equivalenti a quelle praticate a case editrici con caratteristiche analoghe.

Nello specifico, l'Autorità ha disposto che la nuova entità non potrà disdire, ovvero sarà tenuta a prorogare, i contratti che Messaggerie Libri e PDE hanno in essere con gli editori medio-piccoli - individuati attraverso il riferimento a una soglia di fatturato massimo - sino al 31 dicembre 2016 e non potrà mutare *in peius* le condizioni contrattuali attualmente applicate. Parimenti, con riguardo agli editori indipendenti medio piccoli non attualmente distribuiti dai gruppi Messaggerie e Feltrinelli, la *joint venture* sarà tenuta a offrire, se richiesta, un contratto di distribuzione a condizioni equivalenti a quelle applicate ai clienti di Messaggerie Libri aventi le caratteristiche più simili agli editori richiedenti.

TELECOM ITALIA / SEAT PAGINE GIALLE

Nel gennaio 2014, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio revocando la misura imposta dalla lettera *h)* del provvedimento di autorizzazione della concentrazione tra SEAT Pagine Gialle Spa e Telecom Italia Spa del luglio 2000²⁴ (C3932 - Telecom Italia/ SEAT), con la quale veniva vietato a SEAT Pagine Gialle la distribuzione congiunta degli elenchi telefonici alfabetici e categorici. Il procedimento era stato avviato nell'ottobre 2013 a seguito dell'istanza con la quale le società SEAT Pagine Gialle e SEAT Pagine Gialle Italia (di seguito indistintamente, SEAT PG) chiedevano la rimozione del divieto di distribuzione congiunta delle pubblicazioni Pagine Bianche (elenco alfabetico degli abbonati al servizio di telefonia fissa) e Pagine Gialle (elenco degli abbonati organizzato per categorie merceologiche).

²⁴ AGCM, provvedimento n. 8545 del 27 luglio 2000.

L'Autorità ha ritenuto che il mercato rilevante, dal punto di vista merceologico, fosse quello della raccolta pubblicitaria sugli annuari telefonici e categorici. Alcune delle caratteristiche tipiche di tali pubblicazioni (in particolare, il fatto che il messaggio pubblicitario contenuto negli annuari cartacei implica un comportamento attivo del consumatore attraverso la ricerca, la capillarità della distribuzione degli annuari e la durata annuale dei messaggi in essi contenuti) consentono infatti di individuare un mercato distinto rispetto ai servizi di ricerca sul web. Quanto alla dimensione geografica del mercato, l'Autorità ha ritenuto che essa coincidesse con il territorio nazionale, in considerazione del fatto che la diffusione degli annuari è limitata ai confini nazionali.

Nel corso del procedimento, l'Autorità ha innanzitutto accertato come il contesto di mercato della raccolta pubblicitaria sugli annuari telefonici e categorici aveva subito cambiamenti rilevanti rispetto al 2000, anno al quale risaliva la decisione che aveva imposto l'obbligo della distribuzione disgiunta delle testate Pagine Gialle e Pagine Bianche, la cui titolarità, in seguito alle vicende societarie che hanno interessato SEAT PG nel 2003, è stata portata in capo alla sola SEAT PG (editore delle suddette testate).

In particolare, le delibere dell'AGCOM 36/02/CONS e 180/02/CONS, implementate definitivamente nel 2005, avevano permesso a tutti gli operatori interessati all'edizione di elenchi telefonici di accedere a condizioni eque e non discriminatorie al *database* degli abbonati al servizio di telefonia fissa (DBU), rendendo così possibile la fornitura di servizi di informazione (in forma cartacea, telefonica e/o *online*). Inoltre, dal 2012, secondo quanto disposto dal d.lgs. 70/2012 che modifica l'articolo 55, comma 3, del Codice delle Comunicazioni Elettroniche (d.lgs. 259/2003), la fornitura degli elenchi cartacei degli abbonati non ricadeva più negli obblighi di servizio universale. Non esistendo, quindi, un elenco ufficiale degli abbonati, una pluralità di operatori poteva, potenzialmente, realizzare una pubblicazione equivalente.

In tale quadro, l'Autorità ha considerato che lo sviluppo e la diffusione di *internet* e degli strumenti che consentono la consultazione su diverse piattaforme (web, servizi *voice*, *smartphone*, *tablet*) avevano sostanzialmente modificato il ruolo degli annuari quali strumenti di ricerca per gli utenti e mezzi di comunicazione pubblicitaria per gli inserzionisti. In ragione di ciò, il mercato aveva sperimentato una forte riduzione dei ricavi che, tra il 2005 e il 2012, avevano subito una variazione negativa pari al 74,43%. Nonostante la raccolta pubblicitaria sugli elenchi telefonici cartacei mantenesse alcune specificità idonee a distinguerla da attività simili (gli elenchi cartacei vengono utilizzati quale strumento privilegiato da specifiche categorie di utenti, quali i meno giovani, i meno usi alle tecnologie e con minori disponibilità economiche), l'Autorità ha evidenziato che tale attività

risultava soggetta alla significativa pressione concorrenziale esercitata dalle altre piattaforme di comunicazione.

In ragione di ciò, l'Autorità ha rilevato che il divieto di distribuzione congiunta degli elenchi alfabetici e categorici, date le caratteristiche di tale mercato, non aveva visto lo sviluppo della concorrenza da parte di una pluralità di operatori, come risultava dimostrato sia dal fallimento dell'iniziativa di Pagine Utili di replicare l'offerta di Pagine Gialle, sia dal fatto che la distribuzione dell'altro concorrente PagineSi! Spa non era capillare e non copriva le grandi aree metropolitane.

Alla luce dei sopracitati mutamenti nel contesto di mercato in questione, l'Autorità ha ritenuto, dunque, che la misura che vietava a SEAT PG di distribuire congiuntamente le proprie testate appariva come una limitazione dell'attività di tale società non più giustificata da esigenze di natura concorrenziale. Pertanto, l'Autorità ha deliberato la revoca di tale misura.

BANCA INTESA/SANPAOLO IMI

Nel settembre 2014, l'Autorità ha concluso un procedimento, revocando le misure imposte dal provvedimento n. 21966 del 22 dicembre 2010 (C8027C), il quale a sua volta aveva a oggetto la revisione delle misure prescritte con il provvedimento n. 16249, del 20 dicembre 2006 (C8027), di autorizzazione condizionata all'attuazione dell'operazione di concentrazione dell'allora Banca Intesa/Sanpaolo IMI. Il procedimento era stato avviato nel maggio 2014, a seguito dell'istanza con la quale la società Intesa San Paolo Spa (ISP) chiedeva la revoca delle misure di cui alle lettere *c*) e *d*), relative al settore assicurativo vita, che prevedevano che: *i*) ISP dovesse adottare gli strumenti organizzativi necessari affinché eventuali rappresentanti del gruppo Generali presenti negli organi di *governance* e i membri di tali organi aventi legami personali diretti o indiretti con il gruppo Generali fossero esclusi dai flussi informativi, dalla partecipazione alle discussioni e dall'esercizio del diritto di voto negli organi di *governance* di ISP; *ii*) ISP mantenesse l'attuale modello *captive* in relazione ai prodotti assicurativi relativi ai rami vita I, III e V.

L'Autorità ha ritenuto che i mercati rilevanti fossero quelli delle assicurazioni nei rami vita I, III e V. Ognuno di tali rami individuava un mercato rilevante distinto, caratterizzato a sua volta da una fase della produzione, a monte, con dimensione geografica nazionale, e una fase della distribuzione, a valle, con dimensione geografica provinciale.

Nel corso del procedimento, l'Autorità ha innanzitutto accertato come il quadro di riferimento sul quale poggiavano le misure imposte a ISP avesse subito cambiamenti rilevanti rispetto al 2010, anno al quale risaliva la decisione che aveva imposto gli obblighi sopra citati.

In particolare, l'Autorità ha evidenziato come ISP avesse realizzato,

nel corso degli anni, un complesso progetto di riorganizzazione delle fabbriche prodotto attive nel settore assicurativo vita. A seguito di tale processo di riorganizzazione e alle misure imposte dall'Autorità, ISP aveva modificato l'assetto organizzativo della fase a valle della distribuzione delle polizze vita. L'Autorità ha così rilevato come il Gruppo ISP avesse adottato un modello distributivo *captive* in quanto, da un lato, le polizze vita ISP erano distribuite solo attraverso i canali distribuitivi interni al Gruppo (sportelli bancari, agenti e promotori) e poiché, dall'altro, le reti distributive del Gruppo ISP distribuivano solo polizze vita emesse dalle società prodotto del Gruppo ISPV e FV e non da altre imprese assicurative.

Inoltre, l'Autorità ha rilevato come successivamente al provvedimento C8027C, i legami azionari e personali tra il Gruppo ISP e il Gruppo Generali avessero subito un progressivo e significativo allentamento. L'Autorità ha evidenziato il pieno consolidamento del superamento dell'allora *joint venture* Intesa Vita e il significativo ridimensionamento del ruolo di Generali nella *governance* di ISP, sia sotto il profilo dei legami strutturali, sia sotto quello della nomina di rappresentanti di Generali negli organi di *governance* di ISP. L'Autorità ha infatti constatato che la partecipazione di Generali in ISP era scesa al di sotto del 2%, non rivestendo più la qualifica di azionista "rilevante". Inoltre, era venuta meno l'esistenza di partecipazioni reciproche, poiché Generali aveva dismesso la partecipazione in Intesa Sanpaolo Previdenza SIM Spa (controllata di ISP) e ISP aveva ceduto interamente la partecipazione che la stessa aveva in Generali. L'Autorità ha altresì rilevato come Generali non avesse presentato proprie liste per la nomina del consiglio di sorveglianza di ISP e che non fossero più presenti legami personali tra ISP e Generali, consistenti in cumuli di incarichi tra membri degli organi sociali di società di questi due gruppi.

Infine, l'Autorità ha rilevato come vi fosse stata un'evoluzione dei mercati nel periodo successivo al provvedimento C8027C (ovvero dopo dicembre 2010), e in particolare nel ramo vita I. L'Autorità, infatti, ha evidenziato la costante crescita di Poste Vita, che era diventata, nel 2013, il primo operatore del mercato.

Alla luce dei sopracitati mutamenti nel contesto di mercato in questione e dell'evoluzione riscontrata in relazione ai legami strutturali e personali che interessavano Generali e ISP, l'Autorità ha ritenuto, di conseguenza, che le misure relative alla *governance* e al modello distributivo non fossero più giustificate. Pertanto, l'Autorità ha deliberato la revoca di tale misura.

UNIPOL/FONDIARIASAI

Nell'ottobre 2014, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio modificando le misure imposte dalle lettere *f*) e *g*) del provvedimento di autorizzazione della concentrazione tra Unipol Gruppo Finanziario Spa (UGF),

Premafin Finanziaria Spa - Holding di Partecipazioni Spa (Premafin) e Fondiaria SAI Spa (Fondiaria) del giugno 2012 (C11524 - Unipol/Fondiaria Sai).

UGF ha formulato, in data 6 maggio 2014, un'istanza di parziale revisione delle misure disposte dall'Autorità, chiedendo: *i*) la riduzione del prestito verso Mediobanca, nell'ottica di anticipare i tempi e rendere ancora più rilevante la sua riduzione (rispetto a quanto prescritto dall'Autorità nel provvedimento); *ii*) la revoca della misura *g*) relativa all'uso di taluni marchi e parti di *asset* ancora da cedere. In merito al prestito verso Mediobanca, il gruppo UGF avrebbe proceduto a emettere un prestito obbligazionario per ridurre l'indebitamento nei confronti di Mediobanca per un totale di 750 milioni di euro.

L'Autorità ha rilevato come, in data 27 marzo 2014, il Consiglio di Amministrazione di UnipolSai avesse deliberato l'emissione di un prestito obbligazionario subordinato, a durata indeterminata, per un ammontare massimo di 750 milioni di euro, funzionale al rimborso anticipato di prestiti subordinati, aventi caratteristiche ibride, concessi da Mediobanca a Fondiaria Sai e alle società da quest'ultima incorporate, Milano Assicurazioni Spa e Unipol Assicurazioni Spa. Pertanto, entro il 31 dicembre 2014, le Parti avrebbero, previo ottenimento delle richieste autorizzazioni di legge, ridotto significativamente il debito verso Mediobanca per un ammontare superiore rispetto a quello richiesto dall'Autorità nel Provvedimento C11524. Il prestito obbligazionario, pari a 750 milioni di euro, è stato emesso l'11 giugno 2014. Tale prestito è stato interamente sottoscritto dagli investitori e tra questi ultimi, secondo le informazioni fornite da UnipolSai, non figurava Mediobanca.

A fronte di tale rilevante modifica dei rapporti con Mediobanca attraverso la cospicua riduzione del debito, le Parti chiedevano un cambiamento delle misure sui marchi e sulla cessione di alcuni specifici *asset*, ritenendo che la significativa riduzione del debito fosse sufficiente a compensare la non avvenuta cessione "*dei pochi e marginali asset*".

L'Autorità ha rilevato che il notevole abbattimento del debito verso Mediobanca sia nel suo ammontare, sia soprattutto con riferimento alla sua natura, allentava notevolmente i rapporti di debito con Mediobanca e, quindi, i legami con Generali che determinavano il pregiudizio alla concorrenza evidenziato nel provvedimento C11524 e che avevano condotto alla previsione delle originarie prescrizioni.

Inoltre, l'Autorità ha evidenziato che l'emissione del prestito obbligazionario subordinato, per un ammontare pari a 750 milioni di euro, superava nel *quantum* e anticipava nei tempi quanto previsto nell'originario provvedimento di autorizzazione con misure.

L'Autorità, infine, ha rilevato che le misure alternative presentate dalle Parti con l'istanza di revisione - aventi a oggetto *i*) l'integrazione

mediante fusione di alcune società; *ii*) la non utilizzazione di alcuni marchi; *iii*) la liberalizzazione, solo in limitate e specifiche province, del portafoglio clienti gestito da ciascuna agenzia, per un ammontare pari all'eccesso di premi rispetto alle originarie misure - erano idonee a far venir meno le residue criticità concorrenziali individuate dall'Autorità nel provvedimento di autorizzazione con misure.

Per queste ragioni, l'Autorità ha ritenuto che l'istanza di revisione presentata fosse accoglibile e ha pertanto revocato e sostituito le misure di cui alle lettere *f*) e *g*) contenute nel provvedimento di autorizzazione con quelle presentate dalle Parti.

UNIPOL/FONDIARIA SAI - INOTTEMPERANZA

Nell'ottobre 2014, l'Autorità ha concluso un procedimento, avviato in data 19 febbraio 2014, avente a oggetto l'inottemperanza di Unipol Gruppo Finanziario Spa e UnipolSai Assicurazioni Spa al provvedimento C11524 di autorizzazione con misure alla concentrazione Unipol/Fondiarisa Sai, del 19 giugno 2012, in quanto tali società non avrebbero attuato le specifiche condizioni in ordine *i*) alla cessione degli *asset* e *ii*) alla cessione della parte di debito verso Mediobanca.

Nel corso del procedimento UGF e UnipolSai avevano sottoscritto un contratto con Allianz, con il quale le Parti si erano impegnate rispettivamente a trasferire e ad acquistare il ramo da definire secondo il procedimento negoziale indicato nel medesimo contratto. Tale contratto aveva a oggetto il trasferimento di un ramo d'azienda di UnipolSai composto da: un portafoglio assicurativo danni del valore di 1,1 miliardi di euro; una rete agenziale composta da varie agenzie dislocate su tutto il territorio nazionale; un insieme di dipendenti dedicati alla gestione delle attività assicurative.

Peraltro, ai fini della tempistica della cessione, sempre nel corso del procedimento, la Commissione Europea aveva dichiarato compatibile, in applicazione dell'articolo 6, paragrafo 1, lettera b) del *Merger Regulation*, l'operazione di concentrazione notificata da Allianz e avente a oggetto proprio l'acquisizione degli *asset* UnipolSai relativi al contratto citato.

Alla luce di tali evidenze, nel provvedimento di chiusura istruttoria l'Autorità ha rilevato che le Parti (UGF e UnipolSai) - pur non avendo provveduto, entro il 19 dicembre 2013, a realizzare la cessione degli *asset* assicurativi come prescritto dal provvedimento di autorizzazione con misure del giugno 2012 - avevano stipulato il contratto di cessione degli *asset* con Allianz in data 15 marzo 2014.

L'Autorità ha rilevato che il ritardo con il quale si era giunti alla stipulazione del suddetto contratto di cessione non risultava imputabile alle Parti poiché i fattori che lo avevano determinato risultavano estranei alla loro sfera di responsabilità. È principio affermato in giurisprudenza che il

ritardo nell'adempimento alle prescrizioni dell'Autorità non è imputabile alla parte laddove sia stato determinato da fattori imprevedibili e inevitabili.

Infatti, assume rilievo il fallimento delle trattative avviate con i soggetti originariamente interessati all'acquisizione degli *assets* e il contenuto arco temporale del ritardo con il quale le Parti avevano poi adempiuto alle prescrizioni impartite, proseguendo nella ricerca di un acquirente degli *assets* oggetto di dismissione, per pervenire infine alla stipulazione del contratto di cessione con Allianz.

Le cessioni realizzatesi per effetto del suddetto contratto Allianz, nonché l'esecuzione in tempi ravvicinati e anticipati (rispetto ai termini originariamente fissati), in particolare delle misure relative alla riduzione del debito delle Parti verso Mediobanca, sono state ritenute elementi che denotavano una condotta tesa a garantire il raggiungimento dell'obiettivo prefissato dall'Autorità con il citato provvedimento di autorizzazione.

Per tali motivi, l'Autorità ha ritenuto che non sussistevano i presupposti per l'irrogazione della sanzione ai sensi dell'articolo 19, comma 1, della l. 287/1990.

Le indagini conoscitive

INDAGINE CONOSCITIVA SUL TELERISCALDAMENTO

Il 5 marzo 2014 l'Autorità ha chiuso l'Indagine Conoscitiva sul settore del Teleriscaldamento²⁵ che aveva aperto alla fine di dicembre 2011.

Nel corso dell'Indagine - che rappresenta uno dei primi studi organici del settore in Italia ed è stata basata anche sull'analisi approfondita di un ampio campione di reti - l'Autorità ha messo in luce la notevole diversità (in termini di costi, tecnologia, prezzi del calore e regolamentazione) che caratterizza le reti di teleriscaldamento (TLR) italiane e ha svolto una prima analisi delle caratteristiche strutturali del settore e dei processi concorrenziali che vi operano.

Per ciò che concerne la vigente regolamentazione del settore, dall'Indagine è emersa la convivenza di due modelli distinti. Un primo modello si applica alle aree metanizzate, dove le reti di TLR sono state storicamente sviluppate dai concessionari del servizio di distribuzione del gas²⁶ e il TLR si è trovato a competere con il riscaldamento a gas e quello a olio combustibile. In tali aree, è prevalso il modello della concessione di

²⁵ Il teleriscaldamento è un sistema di riscaldamento al servizio di un comparto urbano esistente o programmato, costituito da una rete di tubature coibentate, posate prevalentemente su suolo pubblico, nella quale scorre un fluido termovettore che trasporta l'energia termica (intesa sia come "caldo" che "freddo") prodotta in una o più centrali ad una pluralità di edifici appartenenti a soggetti diversi, ai fini di climatizzazione di ambienti e di produzione di acqua calda ad uso igienicosanitario. Il fluido termovettore è generalmente acqua calda o surriscaldata. A rigore, un sistema di riscaldamento centralizzato comune a più palazzine (c.d. supercondominio), con tubature che corrono esclusivamente nella proprietà privata del supercondominio, non dovrebbe essere considerato un sistema di teleriscaldamento.

²⁶ Con l'eccezione di Torino, dove inizialmente il TLR è stato sviluppato dal distributore elettrico in concorrenza con il gas.

servizio pubblico locale, volto a garantire la non-discriminazione degli utenti dei diversi sistemi di riscaldamento, nell'ambito della quale il prezzo del calore generato attraverso il gas naturale è stato in genere utilizzato come un prezzo massimo di riferimento (c.d. *price-cap*); anche laddove il prezzo del servizio di TLR non è stato esplicitamente regolato nella concessione, il prezzo del calore ottenuto mediante la combustione del gas naturale ha costituito il termine di confronto (*benchmark*) naturale, trattandosi del concorrente più temibile. Nelle aree non metanizzate, invece, l'uso della concessione è più raro, si incontrano più spesso società private che si dedicano alla fornitura del servizio di TLR e non vi è regolamentazione del prezzo, anche se il costo del riscaldamento mediante gasolio è esplicitamente assunto come *benchmark* di prezzo dai gestori.

L'analisi della struttura del settore ha mostrato che mentre la rete di distribuzione del calore (e in generale dell'energia termica) costituisce un monopolio naturale locale (la sua duplicazione sarebbe fonte di inefficienze, anche se ciò non esclude che in una stessa città coesistano reti separate interconnesse di proprietà di diversi soggetti), né la fase di produzione né la fase di vendita al dettaglio costituiscono monopoli naturali. Tuttavia, a causa di difficoltà tecniche attualmente irrisolte, la vendita al dettaglio del calore si presenta sempre integrata con la distribuzione del calore (sia in Italia che all'estero). La maggior parte delle reti italiane sono state costruite in maniera verticalmente integrata sulla base di concessioni comunali, così che si osserva comunque un assetto di tipo monopolistico anche nella fase di produzione del calore.

Nella propria analisi del processo concorrenziale nel TLR l'Autorità è partita, come anche altre Autorità nazionali, dalla considerazione che al momento della scelta del modo di riscaldarsi da parte del consumatore vi è concorrenza (*ex ante*) tra sistemi di riscaldamento. Una volta compiuta la scelta a favore del TLR, tuttavia, il consumatore si trova a far parte di un sistema nel quale, almeno a oggi, la fornitura del calore al dettaglio non avviene in un regime di concorrenza nel mercato. In tale situazione, potrebbe esserci il rischio che il consumatore sia esposto all'esercizio (*ex post*) del potere di mercato da parte del gestore del servizio di TLR. A quel punto, l'unica arma a disposizione del consumatore potrebbe essere la rinuncia al servizio stesso; l'Indagine ha tuttavia individuato l'esistenza di elevati *switching costs* in uscita²⁷, che ostacolano questa possibile reazione del consumatore e quindi, di fatto, conferiscono al gestore integrato del servizio di TLR la capacità di esercitare potere di mercato *ex post*. L'Indagine ha quindi approfondito quale sia in concreto l'incentivo del gestore a esercitare

²⁷ Si tratta raramente di ostacoli di tipo contrattuale e più spesso della perdita (da parte di soggetti con vincoli finanziari stringenti) dei costi di investimento sostenuti per la connessione al TLR e a quelli da sostenere per l'uso di un altro sistema di riscaldamento. In ogni caso, si registra un piccolo numero di casi di *switching* ad altri sistemi di riscaldamento.

tale potere di mercato. Sulla scorta della teoria economica sviluppata per analizzare la concorrenza in presenza di *switching costs*, l'analisi effettuata ha evidenziato come la determinazione del prezzo (c.d. *pricing*) del servizio di TLR sia caratterizzata dall'assenza di discriminazione tra vecchi e nuovi clienti. Ciò significa che un eventuale aumento del prezzo praticato ai clienti già allacciati alla rete di TLR, deciso al fine di sfruttare il potere di mercato conferito al gestore del servizio di TLR dalla presenza di costi di uscita dal servizio che gravano sul consumatore, si tradurrebbe anche in maggiori prezzi proposti a coloro che stanno ancora effettuando le loro valutazioni sulla convenienza di aderire al servizio di TLR. Questo, naturalmente, scoraggerebbe l'adesione di almeno alcuni potenziali nuovi clienti. L'incentivo a esercitare il potere di mercato risulta quindi essere limitato dall'effetto negativo che un aumento del prezzo avrebbe sui nuovi allacciamenti e quindi sui tempi di recupero degli investimenti effettuati; in altri termini, in assenza di discriminazione la concorrenza *ex ante* tra sistemi di riscaldamento influenza l'esercizio *ex post* del potere di mercato. L'Indagine ha altresì messo in luce che, benché questo disincentivo tenda a indebolirsi via via che la rete si satura, un valido supporto che agisce nella medesima direzione è rappresentato dalla prassi secondo la quale il gestore varia il prezzo del calore in funzione dell'andamento di un valore di riferimento (*benchmark*) che si trova al di fuori del suo controllo, il che è volto a garantire che i mutamenti del prezzo del servizio di TLR non dipendono dall'esercizio del potere di mercato e sono invece "spiegati" dall'andamento di una variabile esterna e indipendente. In particolare, nelle aree metanizzate il *benchmark* è rappresentato dalla tariffa del gas naturale per i clienti domestici ed è stato adottato anche laddove l'atto di concessione non prevede alcun obbligo in tal senso. Il complesso di queste limitazioni ha fatto sì che i rendimenti sul capitale fisso degli operatori del servizio di TLR, quali risultano dal campione analizzato, si siano rivelati, nella maggior parte dei casi, non superiori a quelli prescritti dal regolatore per i gestori della distribuzione del gas nel periodo analizzato.

L'Indagine ha, inoltre, evidenziato come la concorrenza *ex ante* conduca a forti sconti sui costi di connessione al TLR, che peraltro hanno l'effetto di ridurre gli *switching costs* in uscita, dato che buona parte di tali costi consiste nella perdita dei costi di investimento sostenuti per la connessione al TLR.

L'analisi dei prezzi medi di fornitura del calore, dei tassi di profitto (EBIT/ricavi) e del rendimento del capitale fisso (EBIT/capitale fisso netto), infine, ha evidenziato come anche nelle aree non-metanizzate la concorrenza *ex ante* tra sistemi di riscaldamento abbia significativamente limitato l'esercizio del potere di mercato da parte dei gestori delle reti di TLR.

Sulla scorta di questa analisi fattuale, l'Autorità ha concluso

auspicando l'emanazione di una legge-quadro di settore, nella quale dovrebbero trovare posto misure volte ad accrescere la concorrenza *ex ante* tra sistemi di riscaldamento attraverso una maggiore trasparenza sui prezzi del calore e attraverso azioni idonee ad accrescere la capacità dei consumatori di effettuare scelte informate e consapevoli.

MERCATI DI ACCESSO E RETI DI TELECOMUNICAZIONI A BANDA LARGA E ULTRA LARGA

Nel novembre 2014, l'Autorità ha concluso l'indagine conoscitiva sulla concorrenza statica e dinamica nei mercati delle reti di telecomunicazioni a banda larga e ultra larga, avviata a gennaio 2014 e condotta congiuntamente con l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM). L'indagine parte dal riconoscimento del ruolo essenziale per la crescita del paese dello sviluppo delle nuove reti nonché dalla constatazione che solo una decisa politica di investimenti può consentire al Paese di centrare gli obiettivi di copertura e penetrazione previsti dall'Agenda Digitale Europea per il 2020. Tale sviluppo richiede la definizione di un quadro coerente di politica industriale, regolazione e concorrenza. Si tratta di un'esigenza che sollecita un confronto concreto sui profili statici e dinamici del processo competitivo, e una lettura di quest'ultimo con le lenti istituzionali delle Autorità di concorrenza e di regolazione al fine di contemperare obiettivi di efficienza, efficacia ed equità al di là degli incentivi e degli orizzonti temporali e di profitto fisiologicamente propri dell'investimento privato.

Per queste ragioni, l'AGCOM e l'Autorità hanno portato a compimento, insieme, un'indagine conoscitiva volta a fornire un contributo tecnico condiviso che sia funzionale alla comprensione e alla valutazione dei risultati conseguibili attraverso l'iniziativa privata e, di conseguenza, utile alla definizione di un contesto istituzionale di regole e, più in generale, del perimetro ottimale di una politica pubblica efficace, coerente e trasparente. Di conseguenza l'indagine è stata volta a: *i)* esaminare se la dinamica naturale degli investimenti nelle reti a banda ultra-larga consenta di realizzare un rinnovamento strutturalmente soddisfacente delle infrastrutture digitali; *ii)* valutare in che modo la tutela della concorrenza - statica e dinamica - e la regolamentazione dei mercati interagiscano con i profondi cambiamenti tecnologici e di mercato e con le possibili politiche pubbliche nel settore delle comunicazioni elettroniche.

A tal fine l'indagine si sofferma innanzitutto sulle caratteristiche della domanda di connessione e sugli incentivi per lo sviluppo della banda larga per poi illustrare lo stato dell'arte degli investimenti e i programmi sin qui resi noti dagli operatori. Alla luce delle evidenze raccolte, si considerano due possibili traiettorie di evoluzione delle reti e del settore: la prima che potrebbe essere definita "*market driven, incumbent led*", imperniata sullo sviluppo delle reti "Fiber to the Cabinet" (FTTC) e la seconda - a oggi meno probabile potendo contare solo sugli incentivi e sulle attuali risorse che gli

operatori privati hanno impegnato o annunciato - volta a privilegiare lo sviluppo immediato di reti “Fiber to the Home/Building” (FTTB/H). Per ciascuna di tali traiettorie tecnologiche ed economiche l'indagine mette in evidenza gli aspetti di maggior rilievo sotto il profilo regolatorio e concorrenziale, soffermandosi soprattutto sui *trade-off* tra rischi per la concorrenza statica e benefici per la concorrenza dinamica, gli investimenti e l'innovazione.

Sotto il profilo del grado di realizzazione delle reti, l'indagine ha evidenziato che si assiste a una forte accelerazione nell'arco del biennio 2013-2014, sia per le tecnologie mobili 4G sia per l'installazione delle reti fisse FTTC, anche se l'allocatione territoriale degli investimenti al momento appare sensibilmente sbilanciata a favore delle grandi aree urbane. L'incapacità del mercato a fornire una distribuzione efficiente degli investimenti e il forte rischio che gli obiettivi dell'Agenda Digitale non siano raggiunti, rende necessario un Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle reti di nuova generazione, anche con la previsione di politiche pubbliche a sostegno degli investimenti e la costituzione di forme di *joint venture* tra operatori privati finalizzate ad accelerare gli investimenti nelle reti di nuova generazione.

Dal lato della domanda, l'indagine sottolinea che occorre accelerare l'attuazione dei progetti di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e, più in generale, promuovere interventi pubblici a sostegno della domanda.

L'Italia risulta tuttora scarsamente dotata di una cultura digitale di massa e sono ancora piuttosto poche le famiglie (e le imprese) connesse a internet, come pure risulta modesto l'utilizzo dei servizi digitali *online* delle imprese e della Pubblica Amministrazione. La spinta che arriva dal lato della domanda, quindi, per gli investimenti in nuove reti sembra insufficiente; da tale situazione, deriva che gli investimenti dei soggetti privati comportano significativi costi irrecuperabili, mentre i connessi ricavi incrementali attesi dagli operatori appaiono altamente incerti. Ed è proprio tale incertezza, peraltro in un contesto di progressiva riduzione di ricavi e margini nell'industria delle telecomunicazioni, che costituisce probabilmente il principale fattore di rischio che incide sugli (insufficienti) investimenti nelle nuove infrastrutture. Tuttavia, per programmare gli investimenti, sarebbe riduttivo considerare solo l'attuale domanda di servizi a banda ultra-larga, senza valutare che, per i prossimi anni, è prevista una forte crescita della domanda, sia con riguardo agli utilizzi delle famiglie (*video online*, ad esempio), sia con riguardo alle esigenze della Pubblica Amministrazione e delle imprese private (*cloud computing*, ad esempio).

L'indagine, pertanto, ha posto in evidenza la necessità di definire un Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle infrastrutture che individui in maniera organica le aree di intervento, semplifichi le relazioni tra i diversi

decisori coinvolti e svolga una pianificazione degli interventi sulle infrastrutture, proseguendo nel contempo con l'accelerazione della digitalizzazione della Pubblica Amministrazione. Ciò al fine di ridurre le incertezze che possono gravare sulle scelte di investimento degli operatori privati, rallentando lo sviluppo delle infrastrutture.

Il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea e, per quanto di maggiore interesse per la scrivente Autorità, la realizzazione di un mercato concorrenziale dei servizi connessi alle reti a banda ultra larga, può richiedere un insieme di politiche pubbliche che possono riguardare anche aree nelle quali gli operatori privati hanno già definito piani di investimento. In queste circostanze, tuttavia, occorre affermare che tanto più le politiche pubbliche assumono un ruolo di guida del processo innovativo del settore, tanto più è il caso di calibrare i rischi conseguenti sul piano concorrenziale, sia sul piano statico che dinamico. Le tipologie di intervento pubblico ammissibili devono essere compatibili con una strategia di completamento del mercato (aree già interessate da investimenti privati), di promozione del mercato (aree caratterizzate dall'investimento di un unico operatore) e di creazione del mercato (aree a fallimento del mercato).

In linea teorica, un mercato caratterizzato dall'esistenza di un operatore di rete "puro", non integrato a valle nella fornitura di servizi agli utenti finali, costituisce evidentemente lo scenario "ideale" sotto il profilo concorrenziale; tuttavia, si tratta anche dello scenario di maggiore difficoltà realizzativa. Un eventuale scenario alternativo, in cui la struttura di mercato venisse a riorganizzarsi solo sulla figura dell'operatore dominante verticalmente integrato, implicherebbe - al contrario - uno scrutinio particolarmente attento sia sotto il profilo antitrust, sia in relazione alla sua disciplina regolamentare, dato che il rischio di un rafforzamento del potere di mercato nella fornitura dei servizi di accesso sarebbe concreto. Un terzo scenario, non scevro di rischi competitivi, potrebbe configurarsi attraverso forme di co-investimento tra una pluralità di operatori, eventualmente anche attraverso la costituzione di *joint venture* (società della rete). Se quest'ultima opzione venisse realizzata in modo da non restringere ingiustificatamente gli spazi per il confronto concorrenziale, potrebbe essere considerata una soluzione di *second best* sotto il profilo concorrenziale e tuttavia in grado di accelerare i processi di investimento nelle reti di nuova generazione.

Quindi, alla luce delle evidenze raccolte e delle analisi svolte nel corso dell'indagine conoscitiva, pertanto, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato hanno indicato le seguenti linee di azione:

- a. la realizzazione delle reti in fibra ottica deve essere riconosciuta come un'esigenza prioritaria per la competitività dell'intero sistema economico

- e per la crescita, che impone la definizione di un'attenta politica pubblica;
- b. la definizione di un piano strategico nazionale per lo sviluppo delle infrastrutture che - a partire dalla ricognizione dello *stock* di infrastrutture esistenti (catasto delle reti) - individui in maniera organica le aree di intervento, semplifichi le relazioni tra i diversi decisori coinvolti, concentri le risorse pubbliche in pochi e chiari obiettivi, e svolga una pianificazione degli interventi sulle infrastrutture compatibili con le dinamiche concorrenziali. Ciò al fine di ridurre le incertezze che possono gravare sulle scelte di investimento degli operatori privati, rallentando lo sviluppo delle infrastrutture;
 - c. una politica di sostegno della domanda attraverso la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e dei rapporti di quest'ultima con i cittadini e le imprese e politiche di sostegno della domanda;
 - d. dal lato dell'offerta, interventi di semplificazione amministrativa che consentano di ridurre i tempi e i costi per la posa delle infrastrutture in fibra ottica;
 - e. un intervento pubblico nelle aree del Paese che non risultano coperte dai piani di investimento privati che deve chiaramente coniugarsi con modalità di affidamento e scelte architetture idonee a garantire il massimo sviluppo possibile del processo competitivo;
 - f. politiche pubbliche anche nelle aree nelle quali gli operatori privati hanno già definito dei piani di investimento, al fine di accelerare il processo di sviluppo tecnologico delle reti;
 - g. le politiche pubbliche possono intrecciarsi con scenari di organizzazione del settore che presentano rischi diversi di concertazione delle condotte degli operatori ovvero di sfruttamento abusivo del potere di mercato. In particolare si è rilevato che: *i*) la realizzazione di un assetto di mercato caratterizzato dall'esistenza di un unico operatore non verticalmente integrato nella fornitura di servizi agli utenti finali costituirebbe la soluzione che appare preferibile sotto il profilo concorrenziale; *ii*) di contro, un eventuale scenario in cui la struttura di mercato venisse a riorganizzarsi solo sulla figura dell'operatore dominante verticalmente integrato non potrebbe che essere sottoposto a una valutazione antitrust particolarmente accurata; *iii*) alla luce dei vincoli esistenti, in una logica di *second-best*, un'altra opzione da considerare con attenzione è costituita da forme di coinvestimento che vedano coinvolti una pluralità di operatori del settore, eventualmente anche attraverso la costituzione di *joint venture*. Occorre, tuttavia, verificare che un progetto di questa natura sia in grado di assicurare uno sviluppo efficiente delle reti e migliorare il benessere dei consumatori, senza prevedere restrizioni non indispensabili al raggiungimento di tali obiettivi e senza dare alle imprese

interessate la possibilità di eliminare la concorrenza per una parte sostanziale dei servizi in questione.

Al fine di facilitare il perseguimento di tali linee operative l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni hanno confermato la loro piena disponibilità a contribuire alla definizione di una strategia nazionale volta ad assicurare la realizzazione delle nuove reti garantendo le condizioni più favorevoli al pieno esplicarsi della concorrenza dinamica e, dunque, degli investimenti e dell'innovazione.

L'attività di promozione della concorrenza

Energia

Energia elettrica e gas

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO SULL'EFFICIENZA ENERGETICA

Nel maggio 2014, l'Autorità ha formulato alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della l. 287/1990, in merito alle possibili distorsioni concorrenziali derivanti dalla regolamentazione del servizio di teleriscaldamento/teleraffrescamento affidata all'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Settore Idrico dai commi 16 e 17 dell'articolo 10 dello Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica. Tali osservazioni sono state formulate alla luce dei risultati dell'Indagine Conoscitiva sul Teleriscaldamento conclusa dall'Autorità nel marzo 2014.

In particolare, l'Autorità ha rilevato alcune criticità nella formulazione della lettera b) del comma 16, dello Schema, che attribuisce all'AEEGSI il compito di stabilire i criteri per la determinazione delle tariffe di allacciamento delle utenze alla rete di teleriscaldamento e le modalità per l'esercizio del diritto di disconnessione. L'Autorità ha ritenuto che, poiché le tariffe di allacciamento costituiscono una leva concorrenziale nella competizione tra sistemi di riscaldamento, l'AEEGSI dovrebbe limitarsi a indicare criteri generali, senza giungere a una definizione di fatto delle tariffe stesse.

L'Autorità ha sottolineato, inoltre, come l'obbligo di trasparenza di cui alla lettera c), del comma 16, dello Schema, che prevede che l'AEEGSI definisca le modalità di pubblicazione da parte dei gestori delle reti dei prezzi per la fornitura del calore, l'allacciamento e la disconnessione, dovrebbe riferirsi esplicitamente anche alle reti esistenti e non solo a quelle di nuova costituzione. Inoltre, tale trasparenza non dovrebbe avere quale unico fine quello di un'analisi costi-benefici (come indicato dalla norma), bensì anche quello di permettere ai singoli clienti, potenziali o attuali, di prendere le proprie decisioni di allacciamento o disconnessione nel modo più

informato possibile. Conseguentemente, il contenuto e il formato di tali informazioni dovrebbero essere facilmente comprensibili ai consumatori, mettendoli in grado di esprimere il costo del servizio di teleriscaldamento in euro/kWh e di confrontarlo con il costo del sistema di riscaldamento alternativo più diffuso localmente.

Con riguardo alla lettera d) del comma 16, che attribuisce all'AEEGSI il compito di individuare le condizioni di riferimento per l'accesso di terzi alla rete, al fine di fornire - in concorrenza - calore al gestore della rete o addirittura, sul modello di quanto avviene per gas e elettricità, agli utenti finali, l'Autorità ha evidenziato come la vendita di calore in concorrenza agli utenti finali di una stessa rete di teleriscaldamento non è effettivamente praticabile (oltre a non essere stata sperimentata in nessun Paese). In conseguenza di ciò, la suddetta previsione rischia di tradursi in un inutile aggravio per le imprese che volessero offrire il proprio calore ai gestori delle reti di teleriscaldamento, mentre al momento potrebbe essere sufficiente ribadire il principio generale secondo cui l'accesso alla rete deve eventualmente avvenire a condizioni eque e non discriminatorie. In tale quadro, l'Autorità ha proposto che, nell'attesa che il Gestore dei Servizi Energetici presenti al Ministero dello Sviluppo Economico, entro il 31 ottobre 2015, un rapporto relativo al potenziale nazionale di applicazione del teleriscaldamento, venga integrato il comma 6, dell'articolo 10, prevedendo che, in caso di ampliamento sostanziale delle reti esistenti o della capacità di generazione installata, l'analisi costi-benefici individui la possibilità di utilizzo del calore di scarto prodotto da impianti attualmente esistenti e che sia data priorità all'uso di tale calore, laddove economicamente giustificato.

Infine, l'Autorità ha ritenuto particolarmente critico, dal punto di vista concorrenziale, quanto previsto dalla lettera e) del comma 16, ovvero l'assoggettamento alla regolamentazione di prezzo da parte dell'AEEGSI delle reti ubicate nelle "aree urbane" appartenenti a comuni non metanizzati. Infatti, atteso che il teleriscaldamento è economicamente conveniente solo in determinate zone climatiche, tale definizione, di fatto, individua le reti ubicate nelle aree montane non metanizzate, nelle quali, tuttavia, la concorrenza tra sistemi di riscaldamento è stata in grado di limitare l'esercizio del potere di mercato da parte dei gestori delle reti di TLR. In queste condizioni, la regolamentazione di prezzo non consente di ottenere benefici concreti per i consumatori e potrebbe invece frenare gli investimenti in nuove reti e quindi la concorrenza tra sistemi di teleriscaldamento.

Per questi motivi, l'Autorità ha auspicato una revisione dei commi 16 e 17, dell'articolo 10, dello Schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, al fine di non ostacolare la concorrenza tra sistemi di riscaldamento e lo sviluppo di questo settore.

Soltanto le osservazioni dell’Autorità riguardo alle lettere *b)* ed *e)* sono state recepite nel testo definitivo del decreto legislativo.

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO - RILASCIO DI CONCESSIONI PER PICCOLE DERIVAZIONI DI ACQUA AD USO IDROELETTRICO

Nel settembre 2014 l’Autorità ha inviato una segnalazione alla Provincia Autonoma di Trento in cui ha rilevato le distorsioni concorrenziali che derivano dalla normativa applicabile nella Provincia di Trento per il rilascio di concessioni per piccole derivazioni di acqua a uso idroelettrico, la quale riserva ai Comuni e alle società interamente pubbliche o il cui capitale maggioritario sia in mano pubblica il rilascio di tali concessioni laddove la Giunta Provinciale abbia ritenuto sussistere un *“interesse ambientale incompatibile”* con il rilascio della concessione stessa.

L’articolo 8 delle norme di attuazione del Piano di Tutela della Acque adottato dalla Giunta provinciale di Trento il 30 dicembre 2004 e in vigore dal 9 febbraio 2005 prevede che la Giunta valuti, preventivamente all’attivazione del procedimento di concessione di nuove derivazioni di acqua a scopo idroelettrico, se sussiste un *“prevalente interesse ambientale incompatibile con la derivazione proposta”*, potendo prendere in considerazione anche gli *“obiettivi di sviluppo sostenibile delle comunità locali interessate”*, in correlazione con eventuali misure o programmi di compensazione e/o di miglioramento ambientale e paesaggistico.

Con delibera della Giunta Provinciale n. 783 del 2006, successivamente modificata nel 2007, sono state adottate le misure organizzative e metodologiche afferenti le procedure per il rilascio di concessioni di piccole derivazioni a uso idroelettrico. Le modalità adottate sono tali per cui, ogni volta che gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle comunità locali interessate suggeriscano che il rilascio della concessione sia condizionato alla realizzazione di *“misure o programmi di compensazione e/o di miglioramento ambientale e paesaggistico”*, soltanto i Comuni interessati possono ottenere le concessioni per piccole derivazioni di acqua e le possono gestire anche tramite società, dagli stessi detenute interamente o partecipate in misura maggioritaria.

Tale disciplina, che finisce con il precludere alle società private l’ottenimento delle concessioni c.d. *“mini-idro”* per la produzione di energia idroelettrica in presenza di una valutazione oppositiva della Giunta per *“un prevalente interesse ambientale incompatibile con la derivazione proposta”*, riposerebbe sul presupposto per cui i Comuni e le loro società pubbliche sarebbero meglio in grado di perseguire i programmi di miglioramento ambientale per finalità pubblicistiche in quanto sono per definizione gli enti esponenziali dell’intera collettività.

L’Autorità ha tuttavia ritenuto che questa posizione adottata dalla

Giunta rappresenti un ostacolo all'accesso al mercato liberalizzato della produzione di energia elettrica da fonte idrica. La finalità di sviluppo sostenibile delle comunità locali, infatti, potrebbe essere perseguita anche qualora fossero i privati a effettuare materialmente gli interventi ritenuti idonei allo scopo, eventualmente concordati o predisposti previa consultazione degli enti locali interessati. Gli operatori privati, peraltro, dovrebbero anche essere messi in condizione di conoscere e/o concordare con i Comuni le misure compensative ritenute necessarie, così da non essere svantaggiati nel processo di valutazione effettuato dalla Giunta Provinciale.

L'Autorità ha auspicato che la Provincia di Trento modifichi la normativa rilevante nel senso indicato.

PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO - AFFIDAMENTO DI CONCESSIONI PER GRANDI DERIVAZIONI DI ACQUA PUBBLICA A USO IDROELETTRICO

Nel settembre 2014 l'Autorità ha inviato una segnalazione alla Provincia Autonoma di Trento in cui ha ribadito la portata anticoncorrenziale della normativa applicabile nella Provincia di Trento per l'affidamento di concessioni per grandi derivazioni di acqua a uso idroelettrico. In particolare, l'Autorità si è focalizzata sull'articolo 44, comma 1, lettera i), della l.p. 23/2007, con il quale la Provincia Autonoma di Trento ha modificato la l.p. 4/1998 articolo 1 *bis*, comma 15 *ter* prevedendo una proroga decennale delle “concessioni di grandi derivazioni di acque pubbliche a scopo idroelettrico, in essere alla data di entrata in vigore del medesimo comma”, su domanda del concessionario alla Provincia, da presentare entro un tempo prestabilito.

L'Autorità ha ricordato di essere già più volte intervenuta in materia di affidamento delle concessioni idroelettriche, sia con riferimento alla normativa nazionale, sia alla normativa delle Province o Regioni interessate. L'Autorità ha poi richiamato alla Provincia le proprie più recenti segnalazioni riguardanti la normativa nazionale (AS1089 “D.M. in materia di gare per l'attribuzione di concessioni idroelettriche” e AS1137 “Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014 del 2 luglio 2014”) su un tema di particolare importanza quale quello delle modalità di svolgimento delle future gare per l'attribuzione delle concessioni di grande derivazione idroelettrica secondo quanto stabilito dall'articolo 37 del d.l. 83/2012 e ha sottolineato che il criterio del trasferimento a titolo oneroso del ramo d'azienda (comprensivo delle opere asciutte e di quelle bagnate) dal concessionario uscente a quello entrante sia passibile di attribuire un vantaggio in sede di gara al gestore uscente dal momento che determina un onere finanziario asimmetrico a carico dei soggetti che intendono contendere a quest'ultimo la concessione.

Con specifico riferimento alla normativa provinciale, l'Autorità ha sottolineato che le proroghe delle concessioni idroelettriche esistenti in

scadenza o scadute, alla luce del principio generale di espletamento di procedure a evidenza pubblica per l'assegnazione delle concessioni medesime, introdotto dal d.lgs. n. 79/99 (in recepimento della direttiva comunitaria 96/92/CE sul mercato interno dell'energia elettrica), non sono giustificate, se non nella misura in cui siano funzionali all'espletamento dei processi competitivi di selezione del nuovo concessionario. Ingiustificata, quindi, appare la previsione normativa della Provincia Autonoma di Trento in quanto, nel prevedere una proroga decennale a semplice richiesta del concessionario in essere, non è funzionale all'espletamento delle gare e concretizza un innegabile *favor* nei confronti di quest'ultimo.

L'Autorità ha, quindi, auspicato che vengano adottate le misure necessarie al fine di modificare la normativa in questione e di procedere, nel minor tempo possibile, all'espletamento delle procedure di gara per l'assegnazione delle concessioni scadute dopo il 31 dicembre 2010.

ATTUAZIONE DELLA DISCIPLINA RELATIVA AL SISTEMA ETS, SISTEMA PER LO SCAMBIO DI QUOTE DI EMISSIONE DEI GAS A EFFETTO SERRA NELL'UNIONE EUROPEA, DA PARTE DELLO STATO ITALIANO

Nel dicembre 2014 l'Autorità ha deliberato l'invio di una segnalazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'Economia e delle Finanze, al Ministero dello Sviluppo economico e al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nella quale ha formulato alcune osservazioni in merito alle modalità di attuazione della disciplina relativa al sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra nell'Unione europea (c.d. "Sistema ETS") da parte dello Stato italiano, con specifico riferimento all'articolo 10 *bis*, comma 6, della Direttiva n. 2003/87/CE (c.d. "Direttiva ETS"), come modificata dalla Direttiva n. 2009/29/CE.

In particolare, l'Autorità ha rilevato che l'attuazione della Direttiva n. 2009/29/CE ha comportato un aumento dei costi, diretti e indiretti, per gli operatori attivi nei settori e sottosettori che rientrano nell'ambito di applicazione della medesima normativa. L'aggravio di costi è risultato particolarmente oneroso per le industrie a elevata intensità energetica, come la siderurgia, in quanto i produttori di energia elettrica hanno la capacità di trasferire integralmente ai propri clienti i costi inerenti all'acquisto delle quote di emissione. Al tempo stesso, dal momento che le imprese del settore fronteggiano anche la concorrenza di produttori situati in Paesi extra-UE, non possono a loro volta trasferire l'aumento dei costi alla propria clientela senza incorrere nella perdita di importanti quote di mercato. Ciò comporta il rischio del c.d. "*carbon leakage*" o "rilocalizzazione delle emissioni", ossia il rischio che le imprese comunitarie trasferiscano la propria produzione al di fuori dell'Unione europea in modo da non dover sostenere tali costi e poter rimanere competitive sul mercato.

Al fine di ovviare a tale rischio, riconosciuto a livello comunitario, la Direttiva n. 2009/29/CE citata, in particolare all'articolo 10 *bis*, comma 6, ha previsto misure specifiche per le imprese di taluni settori - tra i quali appunto quello siderurgico - consistenti in aiuti per compensare i costi delle emissioni integrati nei prezzi dell'energia elettrica in conseguenza del sistema ETS-UE (c.d. "emissioni indirette").

L'articolo 27, comma 2, del d.lgs. 30/2013, ha recepito l'articolo 10 *bis*, comma 6, della Direttiva ETS nell'ordinamento nazionale, prevedendo che: *"Il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e il Ministro dello sviluppo economico, può adottare, nei limiti degli stanziamenti assegnati, misure finanziarie a favore di settori o di sottosectori considerati esposti a un rischio elevato di rilocazione delle emissioni di carbonio a causa dei costi connessi alle emissioni di gas a effetto serra trasferiti sui prezzi dell'energia elettrica, al fine di compensare tali costi e ove tali misure finanziarie siano conformi alle norme sugli aiuti di Stato applicabili in tale ambito"*.

L'Autorità ha rilevato come la mancata successiva effettiva definizione in Italia di tali misure finanziarie compensative, a fronte del fatto che altri Stati membri hanno già adottato misure finanziarie ai sensi dell'articolo 10 *bis*, comma 6, della Direttiva ETS, ha determinato una chiara distorsione della concorrenza nella forma di una differente implementazione della normativa ETS nei diversi Stati membri dell'Unione europea e in particolare, per quanto di interesse dell'Autorità, un evidente svantaggio competitivo per le imprese italiane nei confronti dei concorrenti comunitari che beneficiano di un programma di misure compensative predisposte dallo Stato membro nel cui territorio sono situati.

L'Autorità ha, quindi, auspicato che le Amministrazioni destinatarie valutino la possibilità di introdurre effettivamente anche nell'ordinamento nazionale misure di compensazione ai sensi dell'articolo 27, comma 2, del d.lgs. 30/2013.

DISCIPLINA DELLE ALIQUOTE DI PRODOTTO DA CORRISPONDERE ALLA REGIONE SICILIA DA PARTE DEL TITOLARE DELLA CONCESSIONE PER LA COLTIVAZIONE DEGLI IDROCARBURI

Nel febbraio 2014, l'Autorità ha formulato, ai sensi dell'articolo 21 della l. 287/1990, alcune osservazioni in merito all'articolo 13 della l.r. Sicilia 9/2013 recante la disciplina delle aliquote di prodotto da corrispondere, da parte del titolare della concessione per la coltivazione di idrocarburi, alla Regione Sicilia. Nella segnalazione si evidenziano alcuni profili di criticità che potrebbero creare una discriminazione tra operatori in funzione della collocazione geografica dell'attività che essi svolgono e un vantaggio artificiale per alcuni di essi, in violazione del principio di parità di trattamento e di libertà di iniziativa economica.

In particolare, tale disposizione normativa prevede un aumento dell'aliquota (in precedenza fissata al 10% dalla normativa nazionale) al 20% del valore della produzione legata a ogni concessione, escludendo l'applicazione di esenzioni sul pagamento di tale *royalty*.

Al riguardo, l'Autorità ha rilevato come tale aumento potesse creare una discriminazione tra operatori del settore a seconda della collocazione geografica della loro attività ed esplicitare degli effetti negativi sui mercati dell'approvvigionamento all'ingrosso di gas naturale e della raffinazione. La fissazione a livello regionale di aliquote più elevate rispetto a quanto stabilito a livello nazionale scoraggia, infatti, lo svolgimento di tale attività, senza che sia possibile - date le limitate disponibilità di risorse naturali nel sottosuolo - svolgere la medesima attività in altre Regioni che presentano un livello di tassazione più favorevole. L'Autorità ha ritenuto altresì che tale effetto restrittivo non risultava sufficientemente giustificato da motivi di interesse generale, dal momento che la restrizione alla libertà di iniziativa economica appariva sproporzionata rispetto agli obiettivi di sviluppo e di tutela ambientale che il legislatore regionale dichiarava di voler proseguire, prevedendo che i maggiori introiti derivanti dall'aumento dell'aliquota devono essere destinati dai Comuni allo sviluppo dell'occupazione e delle attività economiche, all'incremento industriale e a interventi di miglioramento ambientale delle aree dove si svolgono le ricerche e le coltivazioni. Inoltre, l'Autorità ha rilevato come tale obiettivo non potesse essere perseguito efficacemente tramite una restrizione concorrenziale nella sola Regione Sicilia e non nelle altre Regioni dove si svolgono tali attività.

L'Autorità ha quindi auspicato una revisione della l.r. Sicilia 9/2013, in modo da riallineare il livello delle aliquote da corrispondere alla Regione Sicilia da parte del titolare della concessione per la coltivazione di idrocarburi a quello previsto a livello nazionale dall'articolo 19 del d.lgs. n. 625/96.

Industria petrolifera

REGIONE SICILIA - TESTO UNICO DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE - DISTRIBUZIONE CARBURANTI

Nel maggio 2014, l'Autorità ha inviato alla Regione Sicilia alcune considerazioni, ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990, in merito ad alcune previsioni contenute nel Titolo IX, recante "Distribuzione carburanti", del disegno di l.r. 683 del 2 gennaio 2014, "Testo Unico delle Attività Produttive" (TUAP).

In particolare, l'Autorità ha rilevato come l'articolo 146 del nuovo TUAP, prevedendo che l'apertura di nuovi impianti di distribuzione carburanti fosse subordinata all'erogazione, da parte di tali impianti, di almeno uno dei prodotti tra GPL e metano e alla realizzazione di strutture e/o alla prestazione di servizi non necessari per lo svolgimento dell'attività di

distribuzione carburanti, limitava l'accesso al mercato di nuovi operatori, imponendo obblighi ulteriori rispetto a quelli previsti per gli *incumbent* del mercato.

Inoltre, l'Autorità ha evidenziato che l'articolo 171, comma 4, prevedendo che durante l'orario di apertura dell'impianto di distribuzione carburanti dovessero essere funzionanti gli erogatori di benzina e gasolio in modalità servito, o almeno un'apparecchiatura self-service post-pagamento, oltre alla garanzia di un'assistenza al rifornimento (comma 5), non avrebbe consentito di mantenere in servizio, durante l'orario di apertura dell'impianto, le sole apparecchiature per il rifornimento senza servizio con pagamento anticipato (*self-service pre-pay*). Tale disposizione avrebbe così impedito il pieno ricorso al *self-service pre-pay*, modalità di erogazione del prodotto che favorisce, invece, una riduzione generalizzata dei prezzi praticati alla pompa.

L'Autorità ha, altresì, rilevato come l'articolo 171, comma 3, del predetto disegno di legge prevedeva il rispetto di una fascia oraria obbligatoria per l'apertura degli impianti funzionanti con la presenza del gestore. L'Autorità ha messo in evidenza come tale previsione avrebbe vincolato gli operatori, limitandone la possibilità di differenziare il servizio prestato.

Infine, l'Autorità ha osservato come l'articolo 161 del TUAP, vincolando la localizzazione geografica degli impianti completamente automatizzati (c.d. impianti *ghost*) solamente al di fuori dei centri abitati, avesse l'effetto di limitare le modalità attraverso le quali può essere fornito il servizio di distribuzione carburanti, frenando così lo sviluppo concorrenziale. Tale previsione, inoltre, sebbene fosse in linea con quanto allora previsto dalla normativa nazionale, si poneva in contrasto con la contestazione avanzata dalla Commissione Europea con la procedura EU Pilot 4734/13/Mark.

In ragione di ciò, l'Autorità ha auspicato la modifica, da parte della Regione Sicilia, delle disposizioni oggetto della segnalazione, al fine di rimuovere ogni forma di obbligo asimmetrico posto a carico di chi intendesse aprire nuovi impianti di distribuzione carburanti, nonché di rimuovere i limiti posti all'apertura dei *self-service pre-pay*, gli obblighi sull'orario di apertura e, infine, il vincolo della localizzazione geografica degli impianti c.d. *ghost*.

LISTINI DEI PREZZI AL CONSUMO DI ALCUNI PRODOTTI PETROLIFERI DA PARTE DELLE CAMERE DI COMMERCIO

Nel marzo 2014, l'Autorità ha trasmesso al Ministro per lo Sviluppo Economico, a Unioncamere e alla Camera di Commercio di Parma alcune considerazioni ai sensi dell'articolo 21 della l. 287/1990 in merito sia alle circolari 3344/C del 28 luglio 1994 e 3373/C del 20 giugno 1995 del Ministero dell'Industria del Commercio e dell'Artigianato, riguardanti la pubblicazione,

da parte delle Camere di Commercio, dei prezzi prevalenti praticati al consumo di alcuni prodotti petroliferi tra cui il GPL a uso riscaldamento, sia in merito alle specifiche modalità di rilevazione di tali listini da parte della Camera di Commercio di Parma.

L'Autorità ha in particolare osservato che la trasparenza indotta dalle richiamate circolari ministeriali poteva assumere una connotazione anti-competitiva, nella misura in cui tali listini, essendo di fatto elaborati sulla base dei prezzi non solo correnti, ma anche futuri, potenzialmente facilitano il coordinamento degli andamenti delle politiche commerciali praticate dalle imprese attive nel medesimo mercato locale. Ciò potrebbe altresì favorire la convergenza verso l'alto dei prezzi praticati ai consumatori, poiché il valore pubblicato può rappresentare un potenziale riferimento per la definizione delle politiche commerciali da parte degli operatori.

In aggiunta a ciò, l'Autorità ha evidenziato come il ricorso, da parte della Camera di Commercio di Parma, a un'associazione di categoria di imprese (nel caso di specie ASCOM) per effettuare la rilevazione dei prezzi e l'elaborazione della media aritmetica degli stessi, ponesse ulteriori problemi, in quanto tale associazione può rappresentare il veicolo attraverso il quale le imprese aderenti alla stessa si scambiano informazioni sui prezzi e fissano in maniera coordinata il listino prezzi.

In tale quadro, l'Autorità ha rilevato come il rischio di coordinamento tra imprese appariva particolarmente elevato in mercati del prodotto che hanno una dimensione geografica locale (come quelli dei combustibili da riscaldamento domestico), all'interno dei quali gli operatori storici radicati sul territorio detengono una posizione di mercato significativa. Infine, l'Autorità ha messo in evidenza come un eventuale disegno collusivo tra operatori risultasse facilitato, nel caso del GPL sfuso a uso riscaldamento, dalle difficoltà dei consumatori di passare da un fornitore all'altro, in ragione del ricorso prevalente in tale mercato a contratti pluriennali di somministrazione in esclusiva.

In ragione di ciò, l'Autorità ha auspicato la modifica, da parte del Ministero dello Sviluppo Economico, delle disposizioni contenute nelle citate circolari ministeriali, nel senso di rimuovere il riferimento alla pubblicazione delle rilevazioni dei prezzi (rilevazioni che potrebbero essere mantenute, in un'ottica pro-consumeristica di monitoraggio e controllo di eventuali anomalie nell'andamento dei prezzi, all'interno delle Camere di Commercio). L'Autorità ha altresì auspicato che le Camere di Commercio (e in particolare la Camera di Commercio di Parma) provvedessero in proprio alla raccolta dei dati di prezzo e alla loro elaborazione, senza delegare agli operatori e/o alle loro associazioni di categoria.

TESTO UNICO DEL COMMERCIO: SETTORE DELLA DISTRIBUZIONE STRADALE E AUTOSTRADALE DI CARBURANTI

Nel settembre 2014, l'Autorità ha inviato un parere alla Regione Lazio ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990, in merito ad alcune previsioni contenute nel Capo VIII, dedicato al settore della distribuzione stradale e autostradale di carburanti, della versione, in corso di approvazione, del Testo Unico del Commercio (TUC).

In particolare, l'Autorità ha rilevato come l'articolo 103, comma 4, del nuovo TUC, prevedendo che l'apertura di nuovi impianti di distribuzione carburanti fosse subordinata all'erogazione, da parte di tali impianti, di almeno uno dei prodotti tra GPL e metano, limitava l'accesso al mercato di nuovi operatori, imponendo obblighi ulteriori rispetto a quelli previsti per gli *incumbent* del mercato.

L'Autorità ha, altresì, sottolineato come l'articolo 106, comma 2, del TUC individuava delle fasce orarie precise di apertura dei punti vendita funzionanti anche in modalità servito, non limitandosi a richiedere un numero minimo di ore di apertura. L'Autorità ha messo in evidenza come tale previsione avrebbe vincolato gli operatori, limitando la possibilità di differenziare il servizio prestato.

Infine, l'Autorità ha rilevato come l'articolo 107, comma 2, vincolava la localizzazione geografica degli impianti completamente automatizzati (c.d. impianti *ghost*) solamente al di fuori dei centri abitati. Tale previsione, sebbene fosse in linea con quanto previsto dalla normativa nazionale, si poneva in contrasto con quanto espressamente richiesto dalla Commissione Europea con l'EU Pilot 4734/13/Mark.

In ragione di ciò, l'Autorità ha auspicato la modifica, da parte della Regione Lazio, delle disposizioni oggetto della segnalazione, al fine di rimuovere ogni forma di obbligo asimmetrico posto a carico di chi intendesse aprire nuovi impianti di distribuzione carburanti, nonché di eliminare i limiti relativi all'orario di apertura degli impianti e il vincolo della localizzazione geografica degli impianti c.d. *ghost*.

*Smaltimento rifiuti**NORME TECNICHE DI ATTUAZIONE DELLA PROPOSTA DI PIANO REGIONALE DI GESTIONE DEI RIFIUTI*

Nel luglio 2014, l'Autorità ha inviato un parere ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990 alla Regione Emilia Romagna in merito alle norme tecniche di attuazione della Proposta di Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti (PRGR) ai sensi dell'articolo 199 del d.lgs. 152/2006, adottate con deliberazione della Giunta Regionale n. 103 del 3 febbraio 2014.

In particolare, l'Autorità ha evidenziato come l'articolo 12 delle norme di attuazione, nella misura in cui limitava l'assegnazione, tramite procedure competitive, dei rifiuti di origine urbana destinati al recupero ai soli casi in

cui il Gestore del servizio pubblico non disponesse di propri impianti, determinasse significative distorsioni concorrenziali. In primo luogo, l'Autorità ha ritenuto che la norma, laddove riserva in esclusiva al gestore del servizio pubblico, verticalmente integrato, la destinazione dei materiali derivanti dalla raccolta differenziata urbana, precludesse alle società che concorrono nella produzione e vendita di materie prime l'accesso a un *input* (i rifiuti differenziati) indispensabile per lo svolgimento dell'attività di recupero. Attività quest'ultima, invece, liberalizzata. In aggiunta, l'Autorità ha ritenuto che la norma in questione, non prevedendo la modalità in cui i rifiuti dovevano essere remunerati nell'ambito della cessione infragruppo, fosse suscettibile di produrre anche un possibile effetto di sfruttamento nei confronti dei cittadini paganti il servizio di igiene urbana, nel caso in cui il corrispettivo ottenuto dalla cessione infragruppo fosse inferiore a quello ottenibile attraverso la vendita sul mercato (infatti, l'importo ricavato dal Gestore dalla vendita dei rifiuti differenziati viene portato in detrazione dai costi del servizio sopportati dai cittadini).

Inoltre, l'Autorità ha rilevato come la norma fosse altresì in contrasto con le conclusioni cui l'Autorità era giunta con il provvedimento di chiusura del procedimento A444 Akron Gestione Rifiuti urbani a base cellulosica del 27 febbraio 2014, n. 24819. Al riguardo, l'Autorità ha ricordato infatti come l'assegnazione diretta ad Akron Spa (società del gruppo Hera) dei rifiuti cartacei da raccolta congiunta di Hera Spa fosse stata ritenuta, proprio per i sopra citati motivi, un abuso della posizione dominante detenuta da Hera Spa e Herambiente Spa nei diversi mercati locali della raccolta e trasporto dei rifiuti urbani e della vendita di rifiuti da raccolta congiunta urbana.

Per tali ragioni, l'Autorità ha auspicato che, nella versione definitiva del Piano Regionale di Gestione dei Rifiuti, l'articolo 12 delle norme attuative venisse modificato eliminando l'inciso che riservava una diversa disciplina in caso di Gestore integrato verticalmente e venisse, invece, affermato il principio secondo cui i rifiuti destinati al recupero dovevano, in ogni caso, essere assegnati con procedure eque, trasparenti e non discriminatorie, indipendentemente dal fatto che il Gestore fosse o meno parte di un gruppo integrato a valle nell'attività di recupero.

PROVINCIA DI BARLETTA ANDRIA E TRANI (BT) - AMPLIAMENTO SERVIZIO RACCOLTA, TRASPORTO RIFIUTI SOLIDI URBANI

Nel dicembre 2014 l'Autorità ha inviato una segnalazione ai sensi dell'articolo 21 della l. 287/1990 al Presidente della Regione Puglia e al Presidente dell'Unione dei Comuni "ARO 2 Barletta Andria Trani" nella quale ha ritenuto opportuno formulare alcune osservazioni sulle modalità di affidamento del servizio di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti solidi urbani (RSU) e in particolare sulla necessità, al fine di massimizzare i benefici

che i cittadini e le pubbliche amministrazioni possono trarre dalla concorrenza tra gli operatori interessati allo svolgimento del servizio, che l'originario affidamento del medesimo e le sue eventuali successive estensioni a nuovi territori vengano integralmente definiti nell'ambito di una gara a evidenza pubblica.

A tal proposito, con specifico riferimento all'ampliamento ai Comuni di Spinazzola (BT) prima e Minervino Murge (BT) poi del perimetro dell'affidamento del servizio di raccolta, spazzamento e trasporto dei rifiuti solidi urbani all'interno dell'ARO2/BT in Provincia di Barletta-Andria-Trani, avvenuto rispettivamente il 6 agosto 2013 e il 27 giugno 2014, l'Autorità ha rilevato come il bando di gara che ha disciplinato l'aggiudicazione del predetto servizio, pur prevedendo la possibilità di estendere i servizi appaltati in occasione dell'adesione all'ARO di altri comuni, non ha definito nel dettaglio le modalità di estensione.

L'Autorità ha altresì ricordato che l'articolo 14, comma 5, l.r. Puglia 24/2012 recante "Rafforzamento delle pubbliche funzioni nell'organizzazione e nel governo dei servizi pubblici locali", in ossequio ai principi generali che regolamentano le aggiudicazioni di pubblici servizi e al fine evidente di sottoporre ogni singola aggiudicazione al vaglio della concorrenza, ha stabilito che l'affidamento del servizio sia effettuato unitariamente a livello di ARO e che la gara preveda già il cronoprogramma di estensione della nuova gestione anche a eventuali territori inizialmente esclusi.

L'Autorità ha, quindi, auspicato che nella attività di aggiudicazione degli affidamenti dei servizi di gestione dei rifiuti solidi urbani sia garantito il pieno rispetto della citata normativa regionale, mirante ad accrescere il livello di concorrenzialità delle procedure in questione, e che la Regione Puglia segnali ai responsabili dei vari ARO tale esigenza.

Comunicazioni

Telecomunicazioni

RACCOLTA DEI DATI RELATIVI AL TRATTAMENTO ECONOMICO DEL PERSONALE DELLE SOCIETÀ PARTECIPATE DALLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI NELL'AMBITO DEL SERVIZIO PUBBLICO GENERALE RADIOTELEVISIVO

Nel maggio 2014, l'Autorità ha inviato, a seguito del ricevimento della relativa richiesta, un parere ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990 al Ministro dell'Economia e delle Finanze in merito alle modalità di raccolta dei dati relativi al trattamento economico del personale delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni, con particolare riguardo alla società concessionaria del servizio pubblico generale radiotelevisivo, in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 2 del d.l. 101/2013 (che ha sostituito, dal 1° gennaio 2014, l'articolo 60, comma 3, del d.lgs. 165/2001). In particolare, dalla richiesta pervenuta si evinceva che il Ministero era

propenso a richiedere le informazioni in forma anonima e con un differente livello di dettaglio a seconda della tipologia del personale e delle classi retributive, utilizzando una rilevazione aggregata in alcuni casi (ad esempio nel caso del personale non dirigente in cui le disposizioni contrattuali regolano già completamente le retribuzioni dei dipendenti) e di dettaglio in altri (come nel caso del personale dirigente). Il parere richiesto all'Autorità concerneva specificamente le possibili implicazioni di carattere concorrenziale connesse all'eventuale pubblicazione delle informazioni nella modalità indicata.

L'Autorità ha, in primo luogo, ricordato di essersi già espressa con la segnalazione AS716²⁸ sulle possibili implicazioni concorrenziali connesse alla pubblicazione da parte della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo dei costi sostenuti per talune tipologie di risorse umane, laddove tali dati fossero resi pubblici a un livello di dettaglio disaggregato. In particolare, in quella occasione l'Autorità, esprimendosi in merito all'articolo 27 della bozza di Contratto di Servizio 2010-2012 tra il Ministero dello Sviluppo Economico e la RAI (che prevedeva l'introduzione dell'obbligo a carico di RAI di *“rendere pubblici nei titoli di coda dei programmi televisivi e radiofonici i compensi dei conduttori, degli ospiti, degli opinionisti, nonché i costi di produzione dei format definiti di servizio pubblico”*) aveva rilevato come l'imposizione dell'obbligo in parola avrebbe creato un'evidente asimmetria nel settore televisivo, atteso che RAI sarebbe stato l'unico operatore soggetto all'obbligo di rendere pubblici i propri costi a un livello di dettaglio disaggregato. Considerato che si trattava di dati per loro natura estremamente sensibili sotto il profilo commerciale, la loro pubblicazione avrebbe potuto condurre a una riduzione della capacità competitiva di RAI nell'acquisire e trattenere le risorse umane di maggior importanza per lo svolgimento dell'attività, come tali *input* fondamentali per la fornitura di servizi radiotelevisivi.

Ciò premesso, l'Autorità ha ritenuto doveroso sottolineare che il contesto nell'ambito del quale essa era chiamata ora a esprimere le proprie valutazioni era differente da quello oggetto della precedente analisi. Infatti, mentre la disposizione contenuta nella bozza di Contratto di Servizio poneva in capo a RAI un obbligo di trasparenza connesso al controllo e all'efficienza della gestione del servizio pubblico radiotelevisivo e riguardava in via diretta la pubblicazione dei dati concernenti determinati costi di produzione dei programmi, la disposizione cui il Ministero si apprestava a dare attuazione era evidentemente finalizzata al solo rilevamento dei costi del lavoro pubblico e non prevedeva di per sé alcuna forma di pubblicità dei dati

²⁸ AGCM, segnalazione AS716 *“Pubblicazione compensi di dipendenti e collaboratori RAI”*, in Boll. n. 25 del 13 luglio 2010.

raccolti. L'articolo 2 del d. l. n. 101/2013 non contemplava, infatti, né la pubblicazione delle informazioni in sé, né, di conseguenza, le eventuali modalità di tale pubblicazione, e soprattutto non riguardava specificamente i compensi dei conduttori, degli ospiti e degli opinionisti né tantomeno i costi di produzione dei programmi RAI.

Per tale motivo, l'Autorità ha affermato che, qualunque fosse la modalità di raccolta dei dati adottata dal Ministero per adempiere agli obblighi di cui al citato articolo 2, questa non avrebbe comunque avuto alcun effetto di rilievo concorrenziale. L'Autorità ha tuttavia aggiunto che, qualora il Ministero, di sua iniziativa, avesse deciso di procedere alla pubblicazione di tali dati, le problematiche di mercato paventate dalla stessa Autorità nella segnalazione AS716 (in merito alla pubblicazione da parte della RAI dei costi da essa sostenuti per talune tipologie di risorse umane), potevano essere ovviate attraverso la definizione di una procedura di divulgazione delle informazioni in forma anonima e aggregata per classi omogenee, con particolare riferimento alle categorie di collaboratori di maggior rilievo per la competitività dell'azienda.

Editoria e stampa

RIORDINO DELLA MATERIA DEL DIRITTO CONNESSO AL DIRITTO D'AUTORE

Nel marzo 2014, l'Autorità, a seguito del ricevimento della relativa richiesta, ha formulato un parere alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990, sulla bozza di decreto recante *“Riordino, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, del d.l. 30 aprile 2010, n. 64, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 giugno 2010, n. 100, della materia del diritto connesso al diritto d'autore di cui alla l. 22 aprile 1941, n. 633 e successive modificazioni”*. L'Autorità ha in primo luogo rilevato che il d.p.c.m. incideva sulla materia dei diritti connessi al diritto d'autore che era stata già riordinata dall'articolo 7, comma 1, del d.l. 64/2010 convertito dalla l. 100/2010, il quale, in parte, aveva recepito le indicazioni più volte espresse dall'Autorità in favore di un'apertura concorrenziale del settore. In questo contesto, si era inserito l'articolo 39 del d.l. 1/2012 che aveva liberalizzato qualunque forma di amministrazione e intermediazione dei diritti connessi, delineando i meccanismi di funzionamento del mercato oggetto di apertura, e sancendo, altresì, la liberalizzazione dell'intermediazione dei diritti derivanti da riproduzione privata.

Alla luce di ciò, l'Autorità ha espresso un parere favorevole sulla bozza di decreto sottoposto al suo esame, ritenendo che esso rispondesse all'esigenza di intraprendere il processo di riordino della materia in modo coerente con la richiamata disciplina legislativa, e che il suo contenuto consentisse di superare le principali criticità riscontrate nel primo periodo di vita del mercato oggetto di liberalizzazione. Con il decreto veniva fornita,

infatti, una definizione di artista primario e comprimario e venivano elaborati i criteri di massima per la ripartizione dei compensi dovuti agli artisti interpreti ed esecutori. Inoltre, risultavano definite le modalità di ripartizione dei compensi derivanti da riproduzione privata. Da ultimo, venivano predisposti specifici obblighi di comunicazione di dati e di accessibilità a banche dati in capo alle imprese attive nel mercato interessato, che avrebbero permesso un'adeguata circolazione delle informazioni, necessaria per la funzionalità del sistema di intermediazione nel suo complesso.

L'Autorità ha altresì ritenuto che il decreto chiarisse alcune questioni relative ai rapporti negoziali tra operatori, nella misura in cui veniva espressamente specificato che tutti i negozi tra gli operatori dovevano essere conformi alle nuove previsioni del decreto, tra cui in particolare quelle riferite ai criteri di ripartizione dei compensi dovuti agli artisti interpreti ed esecutori, nonché quelle riferite alle modalità di ripartizione e i compensi derivanti da riproduzione privata.

L'Autorità ha, invece, espresso alcuni dubbi in merito ad alcune attività affidate al Nuovo IMAIE, con riferimento alla competenza sulla gestione dei compensi per gli artisti non rappresentati da alcune *collecting*, nonché dei fondi destinati al sostegno della categoria. In particolare, l'Autorità ha evidenziato la distorsione che si sarebbe venuta a creare qualora tali compiti fossero stati attribuiti al Nuovo IMAIE, operando quest'ultimo in concorrenza con i nuovi operatori sul mercato dell'intermediazione, ed essendo nel contempo titolare in esclusiva di attribuzioni conferite per via legislativa.

L'Autorità ha infine osservato che l'attribuzione di tali attività a Nuovo IMAIE - fino a quel momento unico soggetto attivo nel mercato oggetto di liberalizzazione - avrebbe comportato l'obbligo di separazione, dal punto di vista strutturale/organizzativo delle stesse attività da quelle svolte in regime di concorrenza con gli altri operatori attivi nel mercato, ai sensi dell'articolo 8, comma 2 *bis* della l. 287/1990.

L'Autorità, rimettendo all'amministrazione la scelta tra le possibili alternative, ha ipotizzato che tali compiti potessero essere invece attribuiti alle amministrazioni ministeriali competenti in tema di diritti connessi, a un soggetto terzo oppure alle stesse società di intermediazione, attraverso un meccanismo di ripartizione pro quota dei compiti specifici assegnati.

Cinema

REGIONE TOSCANA - TESTO UNICO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI BENI, ISTITUTI E ATTIVITÀ CULTURALI

Nel marzo 2014, l'Autorità ha inviato una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della l. 287/1990, al Presidente della Regione Toscana in merito alla disciplina in materia di autorizzazione all'apertura e all'ampliamento di

sale cinematografiche in Toscana, contenuta nella l.r. Toscana 21/2010, e nel relativo decreto di attuazione, d.p.g.r. 6 giugno 2011, n. 22/R.

In particolare, l'Autorità ha evidenziato come gli articoli 50 e 51 della l.r. 21/2010 e l'articolo 17 *nonies* del d.p.g.r. 6 giugno 2011, n. 22/R, prevedendo una serie di restrizioni all'apertura e all'ampliamento di nuove sale, quali l'autorizzazione preventiva, le distanze minime, l'imposizione di obblighi relativi alle strutture e ai servizi offerti, presentassero profili di criticità idonei ad alterare il fisiologico funzionamento dei meccanismi concorrenziali, con pregiudizio dell'offerta a disposizione del consumatore e, dunque, delle sue possibilità di fruire delle opere cinematografiche.

In continuità con quanto già evidenziato in precedenti segnalazioni, l'Autorità ha ricordato in primo luogo che la previsione di regimi di autorizzazione preventiva basati sui parametri quali il rapporto tra l'offerta di posti e la popolazione residente, per i quali non è dimostrata la connessione con le dinamiche di mercato, nonché l'imposizione di vincoli in termini di distanze minime e di caratteristiche delle strutture cinematografiche, si traducevano, nella sostanza, in un contingentamento delle sale cinematografiche, risultando, pertanto, idonee a limitare l'accesso di nuovi operatori nel mercato e a impedire il pieno operare dei meccanismi concorrenziali.

L'Autorità ha rilevato, inoltre, che tali disposizioni risultavano altresì in contrasto con le norme di liberalizzazione introdotte dall'articolo 3 del d.l. 138/2011 (convertito dalla l. 148/2011) e dagli articoli 31 e 34 del d.l. 201/2011 (convertito dalla l. 214/2011), e dall'articolo 1 del d.l. 1/2012 (convertito dalla l. 27/2012). Al riguardo, l'Autorità ha infatti ricordato come detti decreti legge di liberalizzazione avessero disposto l'abrogazione delle norme contenenti restrizioni all'accesso e all'esercizio delle attività economiche, con particolare riferimento ai limiti numerici, ai preventivi atti amministrativi di assenso per l'avvio di un'attività economica che non siano giustificati da un interesse generale e ai divieti e restrizioni allo svolgimento di attività economiche che non risultino adeguati e proporzionati alle finalità pubbliche perseguite. Ha ricordato, infine, che le Regioni erano state chiamate a uniformare i rispettivi ordinamenti ai principi contenuti in tali decreti.

In considerazione di ciò, l'Autorità ha auspicato la rimozione dei vincoli di autorizzazione preventiva, distanze minime e imposizioni di obblighi relativi alle strutture e ai servizi offerti, previsti dalla normativa della Regione Toscana.

Credito

Assicurazioni e fondi pensione

AFFIDAMENTO DEI SERVIZI ASSICURATIVI CONNESSI ALLA CIRCOLAZIONE DEI VEICOLI E DEI NATANTI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Nel giugno 2014, l'Autorità ha formulato alcune osservazioni, ai sensi

dell'articolo 21 della l. 287/1990 in merito alle procedure svolte da CONSIP, come centrale di committenza, per l'affidamento dei servizi assicurativi connessi alla circolazione dei veicoli e dei natanti delle Pubbliche Amministrazioni.

Tali procedure presentavano alcune peculiarità. In primo luogo, esse erano bandite da una centrale unica di committenza per conto di tutte le PP.AA., ossia CONSIP. In secondo luogo, i bandi in oggetto richiedevano la fornitura di servizi assicurativi di dimensioni molto considerevoli (aventi a oggetto l'intero parco veicoli e natanti di tutte le PP.AA. a livello nazionale). In terzo luogo, prevedevano la copertura di rischi eterogenei (quali i rischi derivanti dalla circolazione del parco di vari Ministeri, delle Forze Armate e Carabinieri, dei diversi Enti Territoriali, etc.). Infine, i bandi erano basati, nella quasi totalità dei casi, su un unico lotto.

In merito a queste procedure, diverse PP.AA., aderenti alla convenzione CONSIP, avevano messo in luce l'esistenza di una serie di criticità concorrenziali potenzialmente in grado di alterare il corretto funzionamento del mercato. In particolare: *i)* l'assenza di un effettivo contesto concorrenziale, come dimostrano sia gli esiti deserti di talune gare e la conseguente necessità di proroga dei contratti in essere, *ii)* la stabile presenza della medesima compagnia quale unica società a presentare offerta e quindi a essere erogatrice storica del servizio; con la conseguenza di effetti negativi, in termini di aumenti consistenti, sul premio offerto per la copertura del rischio.

Alla luce delle problematiche evidenziate, l'Autorità ha auspicato alcuni interventi volti a garantire lo svolgimento di procedure di gara competitive. Nello specifico, sono stati individuati due possibili interventi volti a superare sia il vantaggio informativo della compagnia storica, sia l'assenza di competizione da parte dei terzi concorrenti, ovvero: *i)* lo sviluppo di un contesto che assicuri piena e immediata informazione sui dati essenziali per la formulazione delle offerte; *ii)* la redazione di bandi strutturati, in termini di lotti, in modo da rendere meno agevole la creazione di rapporti stabili tra fornitore ed ente banditore, innescando un maggior confronto concorrenziale.

La disponibilità di informazioni complete ed esaustive in sede di formulazione dell'offerta e la loro accessibilità da parte di tutti i concorrenti alle medesime condizioni, in tempi rapidi in vista della partecipazione alla gara, è certamente condizione necessaria per rimuovere le criticità concorrenziali derivanti dalla scarsa o assente concorrenza nello svolgimento della stessa gara. L'Autorità ha quindi auspicato che le stazioni appaltanti e/o l'ente assicurato, nel caso di specie CONSIP, individuino puntuali obblighi informativi e modalità adeguate a garantire costanti flussi informativi dal soggetto prestatore del servizio assicurativo in favore dell'ente assicurato

e/o della centrale unica di committenza. Inoltre, affinché tali informazioni siano fruibili e quindi tali da incentivare la competizione, essenziale è anche l'adozione, da parte di CONSIP, di modalità di standardizzazione delle informazioni da rendere disponibili, affinché tutti gli operatori del mercato, potenzialmente interessati a presentare un'offerta, siano in grado di comparare i dati (nel tempo per lo stesso ente e nello spazio tra enti diversi).

Quanto ai lotti, alla luce sia degli esiti deserti delle gare CONSIP sia della stabile presenza di un unico fornitore nel tempo con conseguenze sui premi più volte oggetto di segnalazione, l'Autorità ha rilevato il rischio che un unico lotto possa essere non adeguato per innescare un'effettiva concorrenza. L'articolazione della gara in più lotti, sia da un punto di vista quantitativo (numero di veicoli) che qualitativo (tipologia di rischi e andamento della sinistrosità) potrebbe consentire la partecipazione di più imprese, garantendo un più ampio confronto competitivo dal lato dell'offerta.

Servizi finanziari

PROGETTO DI GARA PER L'AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEL SERVIZIO DI TESORERIA PER LE AZIENDE SANITARIE DELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA

Nel marzo 2014, l'Autorità ha espresso il proprio parere ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990 a Intercent - ER - Agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici in merito al progetto di gara per l'affidamento in concessione del servizio di tesoreria per le aziende sanitarie della Regione Emilia-Romagna.

In generale, l'Autorità ha ritenuto che gli atti di gara fossero sostanzialmente conformi agli orientamenti espressi dall'Autorità in materia di bandi di gara. L'Autorità ha comunque sottolineato, nonostante condividesse la scelta da parte dall'ente appaltante di richiedere specifiche capacità tecniche, la necessità di valutare l'adozione anche di requisiti tecnici ulteriori rispetto a quelli previsti dal bando, al fine di garantire la partecipazione di quei soggetti che, pur non avendo concluso tre contratti di servizi di Tesoreria e/o servizi analoghi in favore di Enti Pubblici nel triennio 2011-2013, fossero comunque in grado di assicurare la fornitura del servizio oggetto di gara.

Infine, l'Autorità ha rilevato che il requisito consistente nell'avere almeno uno sportello bancario nel territorio di ciascuno dei comuni di Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Modena, Ferrara, Bologna, Imola, Ravenna, Forlì, Cesena, Rimini, oppure impegnarsi a costituirne uno, entro 35 giorni dalla data di aggiudicazione definitiva, poteva limitare la partecipazione alla gara. In ragione di ciò, l'Autorità ha ritenuto che tale previsione dovesse essere modificata nel senso di richiedere l'esistenza di uno sportello bancario in un raggio chilometrico ritenuto necessario in funzione della clientela

servita e non tassativamente in ognuno dei comuni indicati nel bando o, alternativamente, la disponibilità di costituirne uno nuovo in un tempo congruo (tre mesi, ad esempio) all'espletamento delle formalità necessarie per l'avvio dello stesso.

Agroalimentare

Grande distribuzione

DISCIPLINA DEGLI ORARI DI APERTURA DEGLI ESERCIZI COMMERCIALI

Nel settembre 2014 l'Autorità ha inviato un parere alla Commissione Attività Produttive della Camera dei Deputati ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990, in merito ad alcune disposizioni contenute nel progetto di legge A.C. 1240, avente a oggetto la *“modifica dell'articolo 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, in materia di disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali”*.

L'Autorità ha evidenziato come il progetto di legge, pur mantenendo il principio generale secondo cui le attività commerciali sono svolte senza dover rispettare orari di apertura e chiusura o l'obbligo di chiusura domenicale, presentasse alcune criticità di natura concorrenziale. In particolare, l'Autorità ha mostrato perplessità sulla possibile reintroduzione, da parte dell'articolo 1, di un obbligo di chiusura giornaliero previsto per alcune festività, nonché sull'abolizione del principio di libero esercizio dell'attività senza prescrizione in materia di mezza giornata di chiusura infrasettimanale. Inoltre, l'Autorità ha evidenziato come assumesse carattere restrittivo la disposizione di cui all'articolo 2, che prevedeva la possibilità, per i comuni, di predisporre accordi territoriali per la definizione degli orari e delle chiusure degli esercizi commerciali, prevedendo incentivi, anche fiscali, a favore delle imprese che avrebbero aderito ai quadri orari così definiti. Infine, l'Autorità ha riscontrato problematiche relativamente all'articolo 3, che attribuiva al sindaco il potere di definire gli orari di apertura in termini generali per determinate zone del territorio comunale.

L'Autorità ha sottolineato come la reintroduzione di vincoli in materia di orari di apertura e chiusura dei negozi rappresentasse un ostacolo al libero dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali. Infatti, come ricordato dalla Corte Costituzionale in diverse pronunce, la rimozione dei limiti normativi concernenti il rispetto degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio, contenute nel decreto *Salva Italia*, rispondono all'esigenza di ottemperare alle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi. Inoltre, la Corte ha affermato come l'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura

al pubblico degli esercizi commerciali favorisse la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori, ampliando così la possibilità di scelta del consumatore.

Per tali ragioni, l'Autorità ha ritenuto che la proposta di legge in oggetto integrasse una violazione dei principi a tutela della concorrenza, nella misura in cui contemplava l'introduzione di possibili limiti all'esercizio di attività economiche in evidente contrasto con le esigenze di liberalizzazione di cui è espressione l'articolo 31 del decreto *Salva Italia*. Inoltre, l'Autorità ha evidenziato come la normativa in oggetto si ponesse in contrasto con la normativa comunitaria, in quanto suscettibile di reintrodurre significativi limiti all'esercizio di attività economiche aboliti dal legislatore nazionale in attuazione del diritto comunitario.

Sulla base di ciò, l'Autorità ha auspicato che le proprie osservazioni fossero tenute in debita considerazione nell'ambito della discussione parlamentare concernente l'eventuale approvazione della legge.

Industria alimentare e delle bevande

PREZZI DI VENDITA DEGLI ALIMENTI PER LATTANTI

Nel gennaio 2014, l'Autorità, a seguito del ricevimento della relativa richiesta, ha formulato un parere ai sensi degli articoli 21 e 22 della l. 287/1990 in merito alla proposta del Ministero della Salute, in accordo con il Ministero dello Sviluppo Economico, di pubblicazione dei prezzi di vendita degli alimenti per lattanti (al fine di un loro monitoraggio) tramite l'acquisizione dei listini prezzi consigliati dalle imprese responsabili dell'immissione in commercio dei prodotti.

Al riguardo, l'Autorità ha ritenuto che l'apprezzabile intento di favorire una riduzione dei prezzi degli alimenti per lattanti potesse essere perseguito non necessariamente mediante la prospettata pubblicazione dei prezzi consigliati dalle imprese produttrici alla distribuzione. L'obbligo di pubblicazione previsto dall'articolo 17, comma 1, del D.M. 82/2009 poteva infatti pregiudicare la concorrenza tra gli operatori attivi in tale mercato. In particolare, la diffusione sul mercato di informazioni sensibili (quali le informazioni relative ai prezzi) avrebbe potuto consentire alle imprese attive nel medesimo mercato di prevedere e conoscere le politiche commerciali dei concorrenti, favorendo il coordinamento tra imprese indipendenti in danno dei consumatori. L'Autorità ha rilevato altresì come tale rischio fosse particolarmente elevato in un mercato oligopolistico come quello degli alimenti per lattanti, dove non più di cinque operatori detenevano buona parte del mercato.

In ragione di ciò, l'Autorità ha auspicato che, in luogo dell'obbligo di pubblicazione dei prezzi, venisse introdotta la possibilità per l'Amministrazione competente di valutare caso per caso la sua effettiva

necessità in termini di tutela del consumatore. Inoltre, ai fini di una maggiore trasparenza in un'ottica pro-consumeristica, l'Autorità ha ritenuto che dovessero essere resi noti non i prezzi praticati dalle case produttrici alla distribuzione, bensì quelli praticati da quest'ultima al pubblico, per tipologia di punto vendita e per area geografica, mettendo possibilmente a disposizione degli utenti un meccanismo informativo di rapida comparazione dei prezzi idoneo a indirizzare la domanda verso i prodotti e i punti vendita più competitivi.

PROBLEMATICHE CONCORRENZIALI NEL SETTORE DEL RISO

Nel dicembre 2014 l'Autorità ha inviato una segnalazione sul settore del riso, ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990, al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministro dello Sviluppo Economico, al Ministro delle Politiche Agricole e Forestali, all'Ente Nazionale Risi e alle principali Camere di Commercio che trattano il riso.

Nella segnalazione l'Autorità ha sottolineato le criticità concorrenziali correlate con talune modalità di gestione e di governo delle istituzioni che sovrintendono al funzionamento del mercato all'ingrosso del riso, le Borse Merci e l'Ente Nazionale Risi, modalità che facilitano il coordinamento tra gli operatori dell'industria di trasformazione, caratterizzata da un assetto stabilmente oligopolistico e da un elevato potere contrattuale nei confronti dei produttori di materia prima. Quanto alle Borse Merci, l'Autorità ha osservato che la coesistenza di diverse piazze fisiche locali, ciascuna delle quali tratta volumi modesti - soprattutto se comparati con i flussi internazionali - con quotazioni fissate in ambito locale, appare un ostacolo al corretto svolgimento del processo concorrenziale: infatti, il volume degli scambi trattati in una piattaforma è una variabile cruciale per il corretto funzionamento del mercato, perché maggiore è il volume degli scambi più è difficile influenzare "artificialmente" il naturale meccanismo di formazione dei prezzi che scaturisce dalla libera interazione della domanda e dell'offerta; a ciò deve aggiungersi la sostanziale assenza di un mercato a termine per il riso, che non consente agli operatori di compiere operazioni idonee a contenere i rischi di prezzo e si ripercuote sul funzionamento efficiente del mercato borsistico. Di più, l'Autorità ha segnalato i criteri di formazione dei listini prezzi nelle Borse Merci, dove le quotazioni non necessariamente scaturiscono dall'incontro spontaneo tra domanda e offerta ma sono invece il frutto delle rilevazioni settimanali dei prezzi realizzate dalle c.d. "Commissioni prezzi", organi costituiti con criteri di rappresentanza che paiono privilegiare gli interessi dell'industria di trasformazione, data anche la presenza di un rappresentante dell'Ente Nazionale Risi il quale, all'interno dei suoi organi di indirizzo, annovera i vertici delle imprese leader dell'industria di trasformazione.

Su tali presupposti, poiché uno sviluppo maggiormente concorrenziale del mercato italiano del riso aumenterebbe la competitività internazionale del settore, obiettivo irrinunciabile per fronteggiare la crescente esposizione all'andamento dei mercati mondiali, l'Autorità ha suggerito alcune innovazioni: in primo luogo, la rimozione delle Commissioni prezzi, in quanto istituti idonei a falsare il naturale meccanismo di formazione dei prezzi del riso presso le Borse Merci; in secondo luogo, il passaggio a un'unica borsa merci a livello nazionale - in grado di sviluppare anche la contrattazione a termine accanto a quella a pronti - possibilmente ispirandosi a un modello di stampo privatistico o quantomeno rafforzando l'esistente Borsa Merci Telematica Italiana; infine, un ripensamento in chiave pro-concorrenziale il ruolo dell'Ente Nazionale Risi, da riorganizzare intorno alle sole funzioni di promozione diretta del settore.

Trasporti

Trasporti e noleggio di mezzi di trasporto

PROVINCIA DI ROMA - BOZZA DI REGOLAMENTO DISCIPLINANTE I SERVIZI DI TRASPORTO DI LINEA GRAN TURISMO

Nel gennaio 2014, l'Autorità ha inviato un parere alla Provincia di Roma, ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990, in merito alla proposta di regolamento disciplinante i servizi di trasporto di linea di Gran Turismo nella Provincia di Roma. L'Autorità ha rilevato alcune criticità concorrenziali nella normativa proposta, con particolare riguardo alla previsione contenuta all'articolo 3, comma 8, che avrebbe permesso all'amministrazione provinciale, per le richieste di autorizzazione di uno stesso servizio di linea, o per linee diverse aventi percorsi parzialmente sovrapposti, di vincolare il rilascio dell'autorizzazione alla modifica del programma di esercizio da parte dell'operatore istante, in maniera tale da evitare ogni sovrapposizione rispetto a percorsi già autorizzati ad altri operatori.

L'Autorità ha in primo luogo osservato come, dal punto di vista concorrenziale, tale facoltà fosse suscettibile di tramutare l'autorizzazione per una determinata linea di gran turismo, rilasciabile in linea di principio a più soggetti in concorrenza tra loro, in una concessione in esclusiva a beneficio di un solo operatore. L'Autorità ha ritenuto che tale misura non fosse proporzionata rispetto all'esigenza di garantire il controllo dei livelli di traffico veicolare. Secondo l'Autorità, l'amministrazione avrebbe dovuto invece assicurare la possibilità di operare su un medesimo percorso a tutti gli operatori - titolari dei requisiti - che ne facessero richiesta, senza poter esercitare alcun potere inibitorio o volto a garantire l'eliminazione di qualsiasi sovrapposizione tra operatori concorrenti. Solo qualora il proliferare di richieste di autorizzazione su linee particolarmente profittevoli avesse inciso sul livello di congestionamento del traffico, poteva immaginarsi, in

alternativa, la previsione di un numero massimo di operatori da autorizzare. In ogni caso, poiché la tariffazione di tali servizi era libera, era necessario che l'amministrazione assicurasse un adeguato livello di concorrenza sulle linee potenzialmente caratterizzate da un elevato livello di domanda. Solo in tale modo, infatti, l'utenza avrebbe potuto beneficiare di tariffe concorrenziali e di un'elevata qualità dei servizi.

L'Autorità ha manifestato perplessità anche sul potere di verifica da parte dell'amministrazione, di cui all'articolo 4, comma 2, lettera f), della "conformità dei messaggi pubblicitari rivolti all'utenza del servizio", e dei connessi oneri imposti al richiedente (articolo 5, comma 2, lettera f) suscettibili di tradursi in motivo di diffida, sospensione o revoca dell'autorizzazione. Per l'Autorità, in presenza di una disciplina comunitaria e nazionale che già vietava e sanzionava le pratiche commerciali scorrette, ha ritenuto che l'ulteriore misura proposta avrebbe ostacolato ingiustificatamente l'accesso e l'esercizio dell'attività in questione, fornendo all'amministrazione un potere discrezionale in grado di tradursi nel rigetto di una richiesta di autorizzazione o nella revoca di un'autorizzazione già concessa.

Infine, l'Autorità ha ritenuto un onere eccessivamente gravoso il fatto che il richiedente dovesse presentare, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, lettera e), contestualmente alla domanda di autorizzazione, una relazione illustrativa contenente, oltre alla proiezione del traffico medio di passeggeri, anche l'eventuale sovrapposizione di altri servizi di trasporto pubblico locale. In materia, l'Autorità ha chiarito nuovamente che, in caso di dubbio circa il fatto che una nuova linea gran turismo potesse compromettere in maniera rilevante l'equilibrio economico-finanziario di un servizio di trasporto pubblico locale prestato sulla stessa linea, sarebbe stato opportuno valutare la profittabilità della linea del servizio pubblico interessata e stabilire in quale misura essa fosse in grado di compensare le perdite che il soggetto gestore del servizio pubblico subisce sulle linee non redditizie, ai fini di un'eventuale revisione dei sussidi, delle tariffe o di altri aspetti del servizio pubblico.

Sulla base di ciò, l'Autorità ha auspicato che nel processo di riforma della regolamentazione dei servizi di trasporto di linea di Gran Turismo l'amministrazione tenesse in considerazione le considerazioni espresse.

REGIME CONCESSORIO PRESENTE NEL PORTO DI LIVORNO

Nel febbraio 2014, l'Autorità ha espresso un parere, ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990, all'Autorità Portuale di Livorno e al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti in merito al regime concessorio esistente nel porto di Livorno. Ciò in quanto tale regime risultava comportare restrizioni della concorrenza a danno delle imprese di servizi in esso operanti.

In particolare, l'Autorità ha constatato che la società che gestiva la stazione marittima, nonché i servizi passeggeri connessi, sulla base di una concessione demaniale rinnovata da ultimo nel 2006 e con scadenza nel 2019, era Porto di Livorno 2000 Srl. La suddetta concessione, che consentiva l'utilizzazione di aree demaniali marittime site nel porto di Livorno allo scopo di mantenere e gestire un terminal finalizzato al traffico di passeggeri e al traffico crocieristico in transito nel medesimo porto e servizi connessi, era stata data alla società Porto di Livorno 2000 senza esperire alcuna procedura a evidenza pubblica.

In proposito, l'Autorità ha rilevato come l'affidamento in via diretta operato dall'Autorità Portuale di Livorno, oltre a comportare una violazione delle disposizioni di cui all'articolo 6, comma 1, lettera c) e comma 5, della l. 84/1994, non consentisse un efficiente confronto competitivo tra i vari soggetti titolati all'assegnazione delle risorse demaniali scarse, distorcendo così i corretti meccanismi di mercato. L'Autorità ha altresì ricordato, richiamando il suo costante orientamento in materia, come nella scelta dei concessionari fosse necessario ridurre la discrezionalità amministrativa, nonché rispettare i principi comunitari della parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità. Inoltre, la prassi adottata da molte amministrazioni di rinnovare automaticamente le concessioni non consentiva di cogliere i benefici derivanti dalla periodica concorrenza per l'affidamento attraverso procedure a evidenza pubblica.

Sotto altro profilo, l'Autorità ha evidenziato come l'attività della società Porto di Livorno 2000 non si limitasse alla gestione della stazione marittima (e dei servizi a ciò strettamente connessi), ma si estendesse anche ai servizi per le navi da crociera e i loro passeggeri, che si configurano più propriamente come servizi turistici (assistenza al passaggio di frontiera/dogana, servizi di navetta, etc.), e inoltre come la società in questione avesse assunto anche il ruolo di interlocutore esclusivo della Capitaneria di porto nella richiesta di accosti da parte delle stesse navi da crociera.

L'Autorità ha ritenuto che i servizi per le navi da crociera non fossero strettamente connessi con la gestione della stazione marittima del porto di Livorno e, dunque, non potessero essere offerti in esclusiva dalla società concessionaria. Per questo motivo, l'Autorità ha auspicato che l'offerta di tali servizi venisse lasciata per il futuro alla libera iniziativa degli operatori di mercato o affidata - nel caso vi fossero esigenze di gestione di risorse demaniali e/o di contingentamento all'accesso per la sicurezza delle aree portuali - tramite procedura a evidenza pubblica.

Da ultimo, l'Autorità ha rilevato che la società Porto di Livorno 2000 risultava partecipata dall'Autorità Portuale di Livorno al 72,18%, in violazione delle disposizioni di cui all'articolo 23, comma 5, della l. 84/1994. In ragione

di ciò, l'Autorità ha ritenuto che tale partecipazione dovesse divenire minoritaria, attraverso una procedura di cessione a evidenza pubblica aperta a tutti i soggetti eventualmente interessati.

REGIONE LIGURIA - ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO IN AMBITO REGIONALE E LOCALE

Nel marzo 2014, l'Autorità ha inviato le proprie osservazioni, ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990, alla Regione Liguria e alla Provincia di Imperia, in merito all'articolo 30 della l.r. 33/2013. Tale norma prevedeva l'istituzione e il successivo affidamento di un bacino unico regionale per i servizi di TPL e individuava nella Regione l'autorità titolare dell'esercizio delle relative funzioni, stabilendo, a tal fine, che le Province e il Comune di Genova avrebbero assunto, in luogo dell'autorità competente non ancora operante, i provvedimenti previsti dall'articolo 5, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1370/2007. La Provincia di Imperia, nel mentre, aveva avviato le procedure di gara per l'affidamento dei servizi di TPL, avendo già proceduto in più occasioni alla proroga del contratto di servizio affidato nel 2002 alla società Riviera Trasporti Spa.

L'Autorità ha rilevato due principali profili di criticità inerenti alle forme di organizzazione e di gestione dei servizi TPL: la scelta del bacino unico regionale e la proroga indiscriminata dei contratti di servizio. In merito al primo profilo, l'Autorità ha evidenziato come la definizione di ambiti/bacini territoriali troppo ampi e integrati gomma/ferro potesse presentare - così come già sottolineato dalla stessa Autorità in precedenti occasioni sempre nei confronti della Regione Liguria - un forte impatto concorrenziale, nella misura in cui fosse suscettibile di ostacolare la partecipazione alle gare anche agli operatori di grandi dimensioni. Relativamente al secondo punto, l'Autorità ha ritenuto ingiustificato il richiamo, da parte dell'articolo 30 della l.r. 33/2013 e dei provvedimenti di proroga già assunti dalla Provincia di Imperia a favore della società Riviera Trasporti, alla previsione dell'articolo 5, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1370/2007. La *ratio* di quest'ultima norma è, infatti, di natura emergenziale, in quanto consente la proroga dei contratti, nella misura massima di 24 mesi, nelle sole ipotesi in cui vi sia in pericolo la prosecuzione del servizio o vi sia un "pericolo imminente di interruzione".

L'Autorità ha ritenuto che la disposizione della l.r. 33/2013, istituzionalizzando la possibilità di proroga ex articolo 5, paragrafo 5 del regolamento, generalizzava la possibilità di posticipare la scadenza dei contratti di servizio in essere ben oltre il termine del 30 giugno 2014 previsto dall'articolo 34, commi 20 e 21, del d.l. 179/2012 convertito dalla l. 221/2012, muovendosi così in direzione opposta rispetto agli obiettivi, ribaditi dal legislatore nazionale, di progressiva regolarizzazione degli

affidamenti non conformi ai parametri dettati dalla normativa europea.

Inoltre, l'Autorità ha rilevato come tale disposizione fosse in contrasto con i principi di concorrenza richiamati dalla Corte Costituzionale che, su una norma regionale di contenuto analogo, aveva evidenziato che non era consentito al legislatore regionale di disciplinare il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni alla data della loro scadenza. Tale comportamento si poneva in contrasto con i principi di temporaneità e apertura della concorrenza poiché, in tal modo, dettando vincoli all'entrata, verrebbe alterato il corretto svolgimento della concorrenza nel settore del trasporto pubblico locale, determinando una disparità di trattamento tra operatori economici.

Per tali ragioni, l'Autorità ha auspicato che le amministrazioni coinvolte pongano in essere le misure più idonee a ripristinare corrette dinamiche concorrenziali rispetto alle attività di trasporto pubblico locale.

REGIONE UMBRIA - BANDI DI GARA PER L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI TRASPORTO PUBBLICO DI INTERESSE REGIONALE E LOCALE

Nel febbraio 2014, l'Autorità ha inviato un parere ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990 alla Regione Umbria, in merito alla Deliberazione della Giunta regionale n. 178 del 24 febbraio 2014, recante *“Ulteriori considerazioni in merito alla preparazione dei bandi di gara ad evidenza pubblica e dei capitolati speciali di appalto per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico di interesse regionale e locale”*.

L'Autorità, in primo luogo, ha espresso apprezzamento per la decisione di affidare i servizi di TPL automobilistico sulla base di almeno due lotti, così che fosse garantita una più ampia partecipazione delle aziende. Infatti, l'Autorità ha ribadito che la dimensione dei lotti rappresenta un fattore importante che influenza il grado di apertura del mercato dei servizi oggetto di gara. Per tale motivo, l'Autorità ha auspicato che la suddivisione concreta del servizio in lotti, in sede di gara, fosse correttamente ponderata, avendo come obiettivo quello di garantire la partecipazione alla gara del maggior numero possibile di concorrenti.

Al fine di assicurare un reale confronto competitivo, evitando circostanze suscettibili di produrre discriminazioni tra operatori concorrenti, l'Autorità ha sottolineato come il bando dovesse garantire, innanzitutto, che l'eventuale disponibilità delle infrastrutture essenziali e delle altre dotazioni patrimoniali necessarie per lo svolgimento dei servizi non costituissero un elemento di discriminazione tra i partecipanti in sede di gara. Inoltre, l'Autorità ha rilevato la necessità che la documentazione di gara fornisse, ai potenziali partecipanti, tutte le informazioni economiche e tecniche necessarie a valutare l'investimento richiesto e l'eventuale interesse commerciale alla partecipazione. Per tali ragioni, l'Autorità ha auspicato che

il bando di gara prevedesse termini congrui entro i quali presentare l'offerta, così da consentire un'adeguata valutazione delle caratteristiche del servizio.

In considerazione di ciò, l'Autorità ha auspicato che la Regione tenesse in considerazione le osservazioni formulate nella segnalazione nell'ambito della definizione del/i bando/i di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale nella Regione Umbria.

GARA PER L'AFFIDAMENTO IN CONCESSIONE DEL PORTO DI TREMESTIERI AI SENSI DELL'ARTICOLO 18 DELLA L. 84/1994

Nel luglio 2014 l'Autorità ha inviato una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della l. 287/1990, all'Autorità portuale di Messina in occasione della pubblicazione del bando di gara per la nuova concessione del porto merci di Tremestieri, costruito nel 2006 e gestito, sin dalla sua costituzione, dall'impresa comune Terminal Tremestieri, partecipata paritariamente dagli operatori attivi nello Stretto (Caronte & Tourist, Meridiano e RFI, poi sostituita dalla controllata Blufferries).

L'Autorità ha inteso rappresentare le rilevanti problematiche che gravano sul mercato del trasporto merci nello Stretto di Messina, emerse nell'ambito del procedimento istruttorio avviato nel giugno 2013 nei confronti degli operatori presenti nello Stretto (cfr. procedimento I763). In particolare, l'Autorità ha sottolineato come, in presenza di gravi problematiche strutturali che impediscono un efficiente utilizzo concorrenziale del porto, lo svolgimento di una gara, che pure è solitamente strumento privilegiato per l'instaurarsi di un corretto confronto concorrenziale, non risulti sufficiente a garantire il ripristino di adeguate condizioni di concorrenza nel mercato del trasporto merci nello Stretto e nel mercato a monte dei servizi di gestione dei terminal portuali, potendo, anzi, avere esiti controproducenti e così perpetrare le riscontrate distorsioni. Per questo, l'Autorità ha invitato l'Autorità portuale ad assumere tempestivamente, ancora prima dello svolgimento della gara, le misure strutturali necessarie ad assicurare che la gara potesse svolgersi in un contesto di effettiva apertura concorrenziale e a incentivare la più ampia partecipazione alla procedura; in particolare, l'Autorità ha richiesto all'Autorità portuale di Messina di adoperarsi per il completo, e possibilmente duraturo, ripristino di uno dei due scivoli presenti a Tremestieri, per lungo tempo inutilizzabile, nonché di intraprendere gli investimenti necessari a consentire un uso disgiunto dell'infrastruttura portuale (attrezzando un'area di stoccaggio di dimensioni a ciò sufficienti e, se possibile, avviando i lavori per il raddoppio degli scivoli), in modo da rendere non più necessario il ricorso a forme di cooperazione tra i vettori e da eliminare una barriera all'accesso a un'infrastruttura essenziale.

A valle di tali interventi strutturali, l'Autorità ha altresì invitato

l'Autorità portuale a modificare il contenuto di alcune specifiche previsioni del bando di gara, segnatamente richiedendo: *i)* la previsione di un punteggio più elevato per gli interventi del terminalista volti a massimizzare il tasso di utilizzo dell'approdo, riducendo al minimo le chiusure, e a consentirne l'uso efficiente da parte di più operatori autorizzati; *ii)* maggiore chiarezza sullo stato concreto di utilizzo dei luoghi rientranti nel perimetro della concessione, in modo da ridurre il rischio di modifiche successive nella concessione; *iii)* l'eventuale previsione di misure asimmetriche, volte a favorire - tramite una valorizzazione in sede di valutazione dell'offerta tecnica - la più ampia partecipazione alla gara di operatori terminalisti non integrati a valle.

RESTRIZIONI CONCORRENZIALI NELL'AEROPORTO DI VENEZIA

Nel dicembre 2014, l'Autorità ha inviato una segnalazione, ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990, al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e all'ENAC, nella quale venivano svolte alcune considerazioni in merito alle problematiche di carattere concorrenziale relative alla gestione degli scali e delle attività aeroportuali, con particolare riferimento all'affidamento a terzi dello svolgimento di attività commerciali (cosiddette non *aviation*) all'interno del sedime aeroportuale e alla possibilità, da parte dell'ENAC, di limitare il numero dei soggetti autorizzati a svolgere servizi di *handling* aeroportuale.

Con riferimento alle attività non *aviation*, l'Autorità, supportata dalla più recente giurisprudenza amministrativa²⁹, ha evidenziato come l'affidamento diretto in ambito aeroportuale dei servizi non *aviation* preclude il confronto competitivo tra i soggetti interessati all'offerta di servizi commerciali e di ristorazione, limitando la possibilità di scelta per i consumatori finali nonché il processo di contenimento dei prezzi tipico del gioco concorrenziale. Inoltre, l'eventuale estensione di una riserva a favore del gestore aeroportuale e delle sue controllate dalle attività *aviation* ai servizi commerciali e di ristorazione, oltre a non risultare necessaria per l'adempimento degli obblighi di servizio pubblico posti in capo a tale soggetto, non appare coerente con il processo di liberalizzazione promosso in ambito comunitario nei servizi di assistenza a terra.

L'Autorità ha quindi ribadito - come più volte fatto, da ultimo nella segnalazione per la legge annuale per la concorrenza e il mercato 2014 - che le sub-concessioni/locazioni delle aree destinate allo svolgimento di attività commerciali nel sedime aeroportuale dovrebbero essere affidate esclusivamente tramite procedure di gara a evidenza pubblica. In tal senso l'Autorità ha auspicato che l'ENAC, coerentemente con quanto evidenziato

²⁹ Tar Lazio sez. III, sent. 1693 del 15 febbraio 2013, confermata dallo stesso Tar Lazio, sez. III-ter, sen. 3246 del 2 aprile 2013.

nella nota inviata in data 16 luglio 2014 a tutte le Direzioni Aeroportuali, si adoperi concretamente nello svolgimento di un'efficace e credibile azione di controllo e di eventuale sanzione qualora il gestore aeroportuale non provveda ad affidare detti servizi tramite gara o conceda una proroga del titolo concessorio per un periodo eccessivamente prolungato, così come verificatosi nei principali scali aeroportuali di Milano, Roma e Venezia.

Con specifico riguardo alle attività di *handling* aeroportuale, l'Autorità ha evidenziato che, se la liberalizzazione dei servizi di assistenza a terra prevista dall'articolo 4, comma 1, del d.lgs. 18/1999 può essere soggetta a limitazioni disposte dall'ENAC (articolo 4, comma 2 e, con riferimento ai servizi prestati in regime di auto-assistenza, articolo 5, comma 2) e a provvedimenti di deroga emanati dal gestore su autorizzazione dell'ENAC (articolo 12), tali limitazioni presentano natura eccezionale e possono essere previste solo con riferimento ad alcune categorie di servizi ed esclusivamente per *“motivate ragioni inerenti alla sicurezza, alla capacità o allo spazio disponibile nell'aeroporto”*. Pertanto eventuali limitazioni dovrebbero essere adottate solo a seguito di una attenta istruttoria che valuti tutte le soluzioni alternative, nell'ambito della quale vengano specificate le carenze strutturali delle aerostazioni in relazione ai servizi sottoposti a limitazione. In particolare, laddove il sedime aeroportuale sia caratterizzato da aeree operative distinte con riferimento alle attività di aviazione commerciale, di aviazione generale e di servizi di assistenza merci e posta, bisognerebbe prendere in considerazione l'opzione di assumere, ove effettivamente necessario, provvedimenti di limitazione che riguardino solo alcune di queste attività. Inoltre, nei casi in cui si renda necessario procedere alla limitazione del numero dei soggetti che possono svolgere l'attività di assistenza a terra, dovrebbe prevedersi lo svolgimento immediato di una procedura a evidenza pubblica per la scelta degli operatori accreditati nei servizi sottoposti a limitazione, evitando indesiderabili situazioni di proroga dell'operatività degli operatori storici. Tali questioni hanno trovato un esempio specifico nella vicenda relativa all'aeroporto di Venezia Tesserà, per il quale il provvedimento di limitazione di alcune categorie di servizi di *handling* del maggio 2010 non ha operato alcuna distinzione tra le aerostazioni di aviazione commerciale, di aviazione generale e cargo, nonostante la planimetria e la dislocazione degli spazi nel sedime aeroportuale apparissero consentire una soluzione diversa.

COMUNE DI RIETI - PROROGA AL 31 DICEMBRE 2014 DEI CONTRATTI RELATIVI AI SERVIZI DI TPL E DI IGIENE URBANA AFFIDATI ALLA SOCIETÀ ASM

Nell'aprile 2014, l'Autorità ha formulato alcune considerazioni ai sensi dell'articolo 21 della l. 287/1990 in merito alla delibera della Giunta Comunale n. 14 del 27 gennaio 2014 con la quale il Comune di Rieti aveva

prorogato al 31 dicembre 2014 i contratti di servizio relativi ai servizi di TPL e al servizio di igiene urbana affidati alla società ASM Spa ai sensi dell'articolo 34, commi 20 e 21 del d.l. 179/2012 e dell'articolo 13 del d.l. 150/2013.

L'Autorità ha in primo luogo evidenziato che i contratti stipulati originariamente nel 2002 con la società *in house* del comune ASM, poi parzialmente privatizzata senza gara "a doppio oggetto", erano stati già ripetutamente prorogati, di anno in anno, fino al 31 dicembre 2013. L'Autorità ha rilevato come la soluzione adottata dal Comune di Rieti - almeno con riguardo alla gestione dei rifiuti - non risultasse essere quella più conveniente, sia per le finanze locali sia in termini di tariffe pagate dall'utenza.

Posta la pacifica natura "non conforme" dell'affidamento a favore di ASM, l'Autorità ha quindi osservato come il Comune avesse dapprima adottato la relazione ai sensi dell'articolo 34, comma 21, del d.l. 179/2012, non adeguando però l'affidamento alla normativa comunitaria, bensì adducendo giustificazioni sulla scelta di prorogare il servizio con modalità "difformi" fino al 31 dicembre 2013; successivamente, alla luce delle disposizioni di cui all'articolo 13 del d.l. 150/2013, lo stesso Comune aveva nuovamente prorogato i contratti di servizio per TPL e igiene urbana al 31 dicembre 2014, nonostante la soluzione prescelta non fosse quella economicamente più vantaggiosa.

Al riguardo, l'Autorità ha valutato come sostanzialmente restrittive le decisioni assunte. In particolare, ha rilevato come, in un contesto come quello delineato dall'articolo 34 del d.l. 179/2012 e dall'articolo 13 del d.l. 150/2013, i quali imponevano alle amministrazioni obblighi consistenti nell'adozione di provvedimenti finalizzati a regolarizzare (anche liberalizzando, se del caso) le forme di gestione dei servizi in un'ottica di progressivo efficientamento delle stesse, l'utilizzo della proroga dei contratti di servizio pubblico avrebbe dovuto essere circoscritto a quelle situazioni realmente emergenziali e non prevedibili, in cui fosse stato in pericolo la prosecuzione del servizio.

In ragione di ciò, l'Autorità ha auspicato che l'Amministrazione tenesse in considerazione le osservazioni inviate e riesaminasse complessivamente il modello di gestione dei servizi pubblici locali, adottando decisioni per i relativi affidamenti che fossero conformi ai requisiti comunitari e basate su un'adeguata relazione ai sensi dell'articolo 34, comma 21, del d.l. 179/2012.

REGIONE LAZIO - AUTOSERVIZI PUBBLICI DI TRASPORTO NON DI LINEA

Nel settembre 2014, l'Autorità ha inviato un parere alla Regione Lazio ai sensi dell'articolo 21 della l. 287/1990, in merito ad alcune disposizioni della l.r. 58/1993, recante "*Disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei conducenti dei servizi*

pubblici di trasporto non di linea, di cui all'articolo 6 della legge 15 gennaio 1992, n. 21". In particolare, l'articolo 5 *bis* di tale legge, aggiunto dall'articolo 6 della l.r. 7/2005, prevedeva che per i collegamenti con i porti e gli aeroporti, aperti al traffico civile, fossero autorizzati a effettuare servizio di taxi e di noleggio con conducente (NCC) solo i titolari di licenze e autorizzazioni rilasciate dal comune capoluogo di Regione, nonché dal comune o dai comuni nel cui ambito territoriale i porti e gli aeroporti ricadevano.

In primo luogo, l'Autorità ha ricordato come già in casi precedenti avesse evidenziato problematiche di natura concorrenziale connesse alla previsione di vincoli o oneri di natura territoriale all'esercizio dell'attività di NCC. In particolare, l'Autorità aveva invitato la Regione Lazio, all'indomani delle modifiche alla l.r. 58/1993 a opera della l.r. 7/2005, a riesaminare la previsione di cui all'articolo 5, che limitava l'esercizio dell'attività di NCC al territorio del Comune autorizzante, precludendo così l'area territoriale del Comune di Roma agli esercenti l'attività di NCC autorizzati da altri Comuni. L'Autorità aveva ritenuto che tale previsione non fosse giustificata sotto il profilo concorrenziale.

L'Autorità aveva altresì segnalato le distorsioni della concorrenza riconducibili alle norme della suddetta legge regionale che prevedevano come requisito indispensabile per lo svolgimento dell'attività di autotrasporto pubblico non di linea l'iscrizione a un ruolo provinciale e il relativo obbligo di cancellazione dal ruolo provinciale di provenienza in caso di trasferimento ad altro ruolo (articoli 16 e 22).

Con riguardo all'articolo 5 *bis*, l'Autorità ha ritenuto che limitare il numero dei soggetti a cui è consentito svolgere il servizio di taxi e di NCC ai titolari di licenze e autorizzazioni rilasciate dal comune capoluogo di Regione, nonché dal comune o dai comuni nel cui ambito territoriale i porti e gli aeroporti ricadono, rappresentava un vincolo eccessivamente restrittivo, a svantaggio dei titolari di licenze taxi e autorizzazioni NCC di altri comuni, in particolare qualora svolgessero servizio di accompagnamento di passeggeri in partenza.

L'Autorità ha ritenuto che tali limitazioni non apparissero né funzionali né proporzionati alle eventuali esigenze dei comuni e non erano compatibili con i principi comunitari di libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi sanciti dagli articoli 56 e 49 del TFUE.

Per tali ragioni, l'Autorità ha auspicato che le considerazioni contenute nella segnalazione potessero costituire la base per un riesame complessivo della materia.

Servizi

Attività professionali e imprenditoriali

PREVISIONI CONTENUTE IN ALCUNE LEGGI REGIONALI E PROVINCIALI IN MATERIA DI PROFESSIONI TURISTICHE

Nel luglio 2014, l'Autorità ha formulato alcune osservazioni, ai sensi dell'articolo 21 della l. 287/1990, in merito alle discipline regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano in materia di professioni turistiche, al fine di evidenziare le distorsioni della concorrenza derivanti dalle disposizioni concernenti la fissazione dei compensi minimi o di riferimento degli operatori turistici, nonché dalle restrizioni territoriali contenute in tali normative.

L'Autorità ha ricordato innanzitutto di avere già evidenziato, in numerose segnalazioni, come disposizioni recanti tariffe minime, fisse o massime, nonché di riferimento, limitassero la concorrenza tra operatori, sia nei casi in cui tali tariffe fossero fissate con l'intervento o sotto la vigilanza di organi pubblici sia nei casi in cui esse fossero determinate dalle associazioni di categoria. L'Autorità ha altresì più volte evidenziato come la previsione della validità territoriale dell'abilitazione fosse volta a ripartire il mercato attraverso segmentazioni finalizzate a garantire a ciascun operatore un certo volume di clientela, limitando così ingiustificatamente la concorrenza tra gli operatori.

Nonostante i rilievi evidenziati nelle segnalazioni precedenti, l'Autorità ha rilevato un quadro normativo non ancora conforme a quanto auspicato. Infatti, in numerose regioni, sebbene fossero stati eliminati i meccanismi di determinazione delle tariffe, permanevano ancora situazioni in cui la fissazione dei compensi -minimi o di riferimento- per le prestazioni professionali delle guide turistiche risultava demandata a regioni o province ovvero alle associazioni di categorie maggiormente rappresentative.

L'Autorità ha, inoltre, evidenziato come alcune normative regionali contenessero ancora criticità concorrenziali, quali limitazioni all'esercizio della professione per i soggetti che avessero conseguito l'abilitazione in una Regione o Provincia diversa da quella in cui intendevano svolgere l'attività di guida turistica, oppure limitazioni dell'ambito territoriale (solitamente provinciale) in cui era consentito esercitare tale attività, in alcuni casi determinate dall'obbligo di residenza o domicilio.

Per tali motivi, l'Autorità ha auspicato nuovamente la revisione delle disposizioni contenute nelle previsioni normative esaminate, sia a livello regionale sia per quanto concerne le Province autonome di Trento e Bolzano.

Sanità e servizi sociali

ASL DI TARANTO - DINIEGO ALL'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO CUP GRATUITO

Nel giugno 2014, l'Autorità ha inviato alcune considerazioni, ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990, all'Azienda Sanitaria Locale di Taranto (ASL

Taranto), relativamente al provvedimento n. 0078139 del 29 ottobre 2013 con il quale negava l'affidamento del servizio CUP gratuito a una parafarmacia che ne aveva fatto richiesta, essendo tale servizio già stato affidato alle farmacie, sulla base di una convenzione tra la suddetta ASL e Federfarma Taranto, nonché già accessibile dal Portale Regionale della Salute e da apposito numero verde.

In via preliminare, l'Autorità ha rilevato come le linee di indirizzo della Regione Puglia, assunte in recepimento delle linee guida nazionali sul Sistema CUP, avevano definito lo standard regionale di organizzazione e funzionamento dei sistemi e servizi di prenotazione e accesso ai servizi sanitari, richiedendo che venissero offerti al cittadino una molteplicità di canali di accesso alla prenotazione. L'Autorità ha poi riconosciuto che la possibilità di offrire il servizio CUP alla propria clientela fosse uno strumento idoneo ad ampliare la gamma dei servizi offerti da parte di un determinato esercizio e, conseguentemente, ad attrarre maggiore clientela presso il proprio punto vendita.

In tale ottica, l'Autorità ha sottolineato come la decisione di accordare la facoltà di offrire il servizio CUP alle sole farmacie non potesse trovare giustificazione nell'avvenuta attivazione di alcune opzioni (Portale Regionale della Salute, Numero Verde) per la realizzazione del servizio CUP, nella misura in cui le Linee guida regionale affermavano il principio secondo cui l'azienda sanitaria doveva offrire quante più opzioni possibili fra i diversi strumenti prospettati.

Per tali motivi, l'Autorità ha rilevato che la decisione di accordare tale facoltà unicamente alle farmacie rappresentava un comportamento idoneo a conferire a quest'ultime un ingiustificato vantaggio concorrenziale nei confronti, in particolare, delle parafarmacie, con le quali si trovano in un rapporto di concorrenza diretta nella distribuzione di determinate categorie di prodotti. L'Autorità ha altresì evidenziato come tale condotta fosse idonea a produrre ricadute negative sui consumatori, i quali venivano privati di un potenziale ulteriore canale di accesso al servizio CUP.

In ragione di ciò, l'Autorità ha auspicato una revisione del provvedimento oggetto della segnalazione coerente con le osservazioni formulate.

DISTRIBUZIONE DEL TETTO DI SPESA PER IL TRIENNIO 2013-2015 TRA LE DIVERSE STRUTTURE SANITARIE PRIVATE

Nell'agosto 2014, l'Autorità ha inviato un parere alla ASL Cagliari n. 8 ai sensi dell'articolo 21 della l. 287/1990, in merito al contenuto della delibera n. 795 del 19 giugno 2014 integrativa della precedente delibera n. 1354 del 31 luglio 2013 riguardante il tetto di spesa per il triennio 2013/2015 per l'erogazione delle relative spese tra strutture sanitarie private. In

particolare, l'Autorità ha individuato delle criticità di natura concorrenziale nei criteri adottati per la distribuzione tra le diverse strutture dei tetti di spesa e relativi volumi di attività, nella misura in cui eliminavano qualsiasi incentivo a competere tra le strutture accreditate e convenzionate con il S.S.N, in violazione dell'articolo 106 del TFUE nonché della delibera della Giunta Regionale Sardegna n. 51/19 del 28 dicembre 2012.

In particolare, l'Autorità ha ritenuto che il criterio basato sulla spesa storica di ciascuna struttura, attribuendo a ciascuna struttura privata accreditata sostanzialmente lo stesso *budget* dell'esercizio precedente, cristallizzava di fatto le posizioni degli operatori preesistenti sul mercato e non consentiva un adeguato sviluppo delle strutture maggiormente efficienti. L'Autorità ha evidenziato, infatti, come quest'ultime non si trovassero nelle condizioni di poter far valere, ai fini della copertura della spesa, i migliori risultati raggiunti sia in termini di contenimento dei costi che di soddisfacimento della domanda. In aggiunta, l'allocazione del *budget* sulla base della spesa storica ostacolava l'accesso sul mercato anche di nuovi soggetti imprenditoriali, che a parità di capacità tecnico professionale venivano, in tal modo, inevitabilmente pregiudicati.

Inoltre, l'Autorità ha sottolineato come anche i giudici amministrativi avessero rilevato criticità connesse al criterio della spesa storica, affermando, in diverse pronunce, che il criterio della spesa storica, oltre a non garantire la razionalizzazione delle erogazioni delle prestazioni sanitarie sulla base dei bisogni relativi a livello distrettuale, non risultava il più adeguato a rispondere alle esigenze dell'utenza e a consentire nello stesso tempo lo sviluppo con pari opportunità di nuovi e adeguati operatori.

Infine, l'Autorità ha rilevato come tale criterio apparisse in contrasto con la delibera della Giunta Regionale n. 51/19 del 28 dicembre 2012 nella quale, in ottemperanza ai principi di concorrenza espressi dall'Autorità, veniva affermato che nella determinazione dei volumi di attività da acquisire dai singoli operatori doveva essere considerato non solo il fatturato storico, ma anche la capacità erogativa delle singole strutture e i nuovi fabbisogni indicati nei rispettivi piani aziendali.

Per questi motivi, l'Autorità ha auspicato la rimozione, da parte dell'ASL n. 8 di Cagliari, degli aspetti restrittivi della concorrenza contenuti nella delibera oggetto della segnalazione.

Servizi vari

COMUNE DI TORINO - AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI CREMAZIONE

Nel luglio 2014 l'Autorità, a seguito del ricevimento della relativa richiesta, ha formulato un parere al Comune di Torino, ai sensi dell'articolo 22 della l. 287/1990 in merito alle modalità di concessione del servizio di cremazione.

Innanzitutto, l'Autorità ha ricordato come l'articolo 6 della l. 130/2011 attribuisse ai Comuni la titolarità della gestione dei crematori, al di là del regime di proprietà delle infrastrutture e delle modalità del loro finanziamento. In tale quadro, l'Autorità ha evidenziato come il servizio di cremazione fosse un servizio pubblico locale di rilevanza economica e, in quanto tale, disciplinato dalle previsioni di cui all'articolo 34, commi 20 e 21, del d.l. 179/2013 e dell'articolo 13 del d.l. 150/2011 che impongono la regolarizzazione dei modelli di gestione di tali servizi attraverso la scelta tra una delle tre possibili modalità di gestione offerte dal quadro normativo (gara per l'aggiudicazione del servizio, gara per la selezione del socio privato o affidamento secondo modalità *in house*). L'Autorità ha inoltre rilevato come So.Crem., l'ente gestore del servizio di cremazione, non presentasse i caratteri dell'organismo *in house* o della società soggetta a controllo pubblico e, pertanto, l'affidamento diretto, ove non fosse stato regolarizzato, sarebbe stato destinato a essere travolto dall'effetto di cessazione automatica di cui all'articolo 13 del d.l. 150/2013.

A differenza di quanto suggerito in altri casi simili, l'Autorità ha ritenuto come, nel caso di specie, la possibilità che il servizio pubblico in questione venisse offerto, in regime di autorizzazione, da più operatori - situati in comuni limitrofi - in concorrenza tra loro, fosse una opzione difficilmente percorribile. Infatti, l'Autorità ha evidenziato come, nonostante in questo caso non vi sarebbero stati problemi in ordine all'eventuale riscatto degli impianti, che sarebbero rimasti in capo alla So.Crem. quale soggetto integrato, il mercato in questione non presentava le caratteristiche di un mercato effettivamente concorrenziale, posti i vincoli regolamentari che ostacolavano l'accesso al mercato dei potenziali concorrenti - dovuti alla possibilità di realizzare nuovi impianti - e attenuavano la concorrenza tra gli operatori già presenti in ambito regionale, considerati i limiti alla mobilità extra comunale dell'utenza. Tuttavia, nonostante tali vincoli, l'Autorità non ha considerato l'impianto di cremazione di So.Crem. quale *essential facility*, con il conseguente obbligo del proprietario di garantirne l'accesso a chiunque ne avesse fatto richiesta.

L'Autorità ha perciò ritenuto che il Comune dovesse preliminarmente valutare, in concreto, se la domanda di tale servizio pubblico potesse essere soddisfatta dal libero dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali, verificando se il servizio offerto da So.Crem. fosse effettivamente in concorrenza con i servizi offerti dagli altri operatori attivi in ambito regionale.

L'Autorità ha suggerito che il Comune valutasse, nel caso di indizione di una procedura a evidenza pubblica per l'individuazione del gestore in esclusiva dell'impianto di cremazione di Torino, in alternativa, l'ipotesi di riscatto dell'impianto di cremazione e la conseguente gara per il servizio o la previsione, nel bando di gara, di un meccanismo di subentro

dell'aggiudicatario nella gestione dell'impianto.

Infine, l'Autorità ha osservato come l'eventuale decisione del Comune, anche fondata su ragioni economiche, di non effettuare il riscatto non ostava al fatto che potesse essere indetta la gara per il riaffidamento di tale servizio nell'ipotesi in cui gli impianti fossero stati in parte o integralmente di proprietà di soggetti terzi. Infatti, l'Autorità ha ricordato come l'articolo 10 del D.P.R. 168/2010 riconoscesse agli enti locali la possibilità di indicare nel bando di gara, come importo di cui si debba fare carico il vincitore, l'eventuale indennizzo da pagare al gestore uscente.

Interventi ai sensi dell'articolo 21 bis della l. 287/1990

PROVINCIA DI MONZA E BRIANZA - RELAZIONE SULL'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

Nel marzo 2014, l'Autorità ha espresso il proprio parere ai sensi dell'articolo 21 *bis* della l. 287/1990 relativamente al contenuto della "relazione sull'affidamento del servizio idrico integrato" in attuazione dell'articolo 34, comma 20, del d.l. 179/2012 adottata con delibera del Consiglio di Amministrazione n. 28 del 27 dicembre 2013 dall'Ufficio per l'Ambito Territoriale Ottimale di Monza e Brianza.

L'articolo 34, commi 20 e 21 del d.l. 179/2012 ha imposto l'obbligo alle amministrazioni competenti di adeguare le gestioni dei servizi pubblici locali non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea entro il 31 dicembre 2013, prescrivendo a tal fine la pubblicazione, entro la stessa data, di una relazione che dia conto, tra le altre cose, delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta.

L'Autorità ha evidenziato che la relazione dell'Ufficio d'Ambito non dimostrasse la sussistenza dei requisiti richiesti dalla giurisprudenza comunitaria per la praticabilità dell'affidamento secondo modalità *in house*. In particolare, l'assetto di controllo della società Brianzacque - affidataria diretta della gestione del SII- vedeva la presenza di società di capitali "intermediarie", il cui controllo era riconducibile a numerosi Enti locali appartenenti anche a Province diverse da quella di Monza Brianza e i cui statuti apparivano conferire a tali società una "vocazione commerciale" incompatibile con i parametri fissati dalla giurisprudenza comunitaria in tema di *in house*. In questo modo, interessi imprenditoriali eterogenei e diversi rispetto a quelli di cui dovevano essere portatori gli Enti locali affidanti della Provincia di Monza Brianza potevano essere veicolati all'interno degli organismi societari (come già avvenuto, del resto, durante precedenti assemblee dei soci, che avevano visto una netta prevalenza, in termini di rappresentanza, delle partecipazioni detenute dalle società patrimoniali).

Alla luce di ciò, l'Autorità ha ritenuto che la *“relazione sull'affidamento del servizio idrico integrato”* in questione e tutti gli atti presupposti, integrassero una violazione dei principi a tutela della concorrenza. Infatti, tali atti non dimostravano la sussistenza dei requisiti richiesti dall'ordinamento europeo per la praticabilità dell'affidamento secondo modalità *in house* dei servizi pubblici locali, sottraendo, per tale via, quote di fatturato alle altre imprese attive sul mercato e determinando una posizione di ingiusto vantaggio di Brianzacque alla quale veniva garantito l'affidamento diretto dei servizi.

L'AATO Monza Brianza, in seguito al ricevimento del parere motivato, ha comunicato all'Autorità l'avvenuto completamento del processo di regolarizzazione del modello di affidamento del servizio idrico integrato. Per effetto di operazioni riguardanti alcune società, il capitale sociale di Brianzacque risultava così di diretta proprietà degli Enti locali in una misura superiore al 95%. L'Autorità ha pertanto preso atto dell'avvenuto adeguamento e ha disposto l'archiviazione del procedimento.

COMUNE DI VENEZIA - AUTORIZZAZIONE AL TRASPORTO TURISTICO PER VIA NAVIGABILE

Nel gennaio 2014, l'Autorità ha espresso il proprio parere ai sensi dell'articolo 21 *bis* della l. 287/1990 relativamente al contenuto del provvedimento del 21 ottobre 2013, con cui il dipartimento Trasporti e Mobilità del Comune di Venezia aveva disposto il diniego all'autorizzazione, richiesta dalla Società Venezia City Sightseeing Srl (VCS) per il servizio di trasporto commerciale di navigazione, destinato al trasporto turistico di passeggeri su via navigabile secondo il modello c.d. sali e scendi. Il provvedimento motivava il diniego di autorizzazione affermando che vi fosse parziale coincidenza di percorso tra il servizio offerto da VCS e quello di interesse generale svolto da ACTV Spa (ACTV) e da Alilaguna Spa (Alilaguna), ponendosi così in contrasto con l'articolo 23, comma 2, della l.r. 25/1998, che vieta *“l'effettuazione di servizi di trasporto passeggeri da parte di terzi in sovrapposizione o interferenza con i servizi affidati”*.

Al riguardo, l'Autorità ha osservato che il provvedimento appariva integrare una violazione dei principi a tutela della concorrenza, nella misura in cui risultava sostanzialmente fondato su un'ingiustificata estensione del regime di esclusiva attribuito ad ACTV e Alilaguna a servizi di natura turistico-commerciale che dovrebbero essere gestiti, diversamente, in regime di autorizzazione ai sensi della stessa l.r. 25/1998.

In particolare, l'Autorità ha evidenziato come l'amministrazione riconducesse il proprio diniego al mero dato formale della parziale coincidenza di percorso tra il servizio di trasporto di persone di natura commerciale proposto da VCS e quello di interesse generale svolto da ACTV e Alilaguna, senza tuttavia presentare la necessaria evidenza istruttoria circa

il pregiudizio che la nuova linea turistica avrebbe determinato al corretto svolgimento del trasporto pubblico locale nell'area di pretesa sovrapposizione e interferenza.

Al contrario, l'Autorità ha rilevato come in realtà i percorsi si sarebbero snodati in modo molto diverso tra loro, rendendosi funzionali al soddisfacimento di esigenze di mobilità molto diverse. Infatti, l'Autorità ha messo in evidenza come la parziale sovrapposizione fisica dei tragitti non corrispondesse a una significativa sovrapposizione dell'utenza, che avrebbe invece potuto giustificare il rigetto dell'istanza di VCS. In aggiunta, anche il confronto tra i livelli tariffari dei servizi offerti evidenziava la sostanziale inidoneità del servizio commerciale turistico proposto da VCS a intercettare la domanda propria dei servizi pubblici di linea.

L'Autorità ha, pertanto, ritenuto che il provvedimento di diniego disposto dal Comune di Venezia avverso la richiesta di autorizzazione presentata da VCS fosse ingiustificato e non adeguatamente motivato e, quindi, idoneo a impedire ingiustificatamente l'ingresso di un nuovo operatore nel mercato liberalizzato del trasporto commerciale, determinando, al contempo, un'impropria estensione, anche in tale mercato, del monopolio detenuto dalle società ACTV e Alilaguna nel mercato del trasporto pubblico locale nella laguna di Venezia, integrando così una violazione dell'articolo 106 TFUE.

Il Comune di Venezia, con nota successiva, ha informato l'Autorità di non condividere i rilievi formulati nel parere e, di conseguenza, di confermare il provvedimento di diniego controverso. L'Autorità ha, pertanto, proposto ricorso avverso il provvedimento di diniego davanti al TAR Veneto. Il ricorso è attualmente pendente.

STRUTTURE SANITARIE PRIVATE ACCREDITATE NELLA REGIONE CALABRIA

Nel dicembre 2014, l'Autorità ha espresso il proprio parere ai sensi dell'articolo 21 bis della l. 287/1990 relativamente al contenuto del Decreto del Commissario *ad acta* (per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del SSR Calabrese, secondo i Programmi operativi di cui all'articolo 2, comma 88, della legge 30 dicembre 2009, n. 191) n. 68 del 20 ottobre 2014, recante la "Determinazione dei tetti di spesa per le prestazioni di assistenza specialistica da privato. Anno 2014".

Con tale provvedimento sono stati individuati i tetti di spesa sia a livello aggregato per ciascuna ASL provinciale della Calabria (di seguito anche ASP) che per ciascuna struttura convenzionata all'interno di ciascuna ASP sulla base del criterio della "spesa storica", ossia considerando quale parametro di riferimento "i dati relativi alla produzione dell'anno 2013".

Al riguardo, l'Autorità ha osservato che l'utilizzo del criterio della

spesa storica, già oggetto di numerosi interventi segnalatori dell’Autorità³⁰, integra una violazione dei principi a tutela della concorrenza nella misura in cui elimina qualsiasi incentivo a competere tra le strutture accreditate e convenzionate con il SNN e attribuisce a imprese già titolari di diritti speciali - per il solo fatto di essere accreditate e convenzionate con l’SNN - un indebito vantaggio concorrenziale, in violazione dell’articolo 106 del TFUE³¹.

L’utilizzo di tale criterio, infatti, determinando l’attribuzione dello stesso *budget* relativo all’esercizio precedente a ciascuna struttura privata accreditata, cristallizza le posizioni degli operatori preesistenti sul mercato e non consente un adeguato sviluppo delle strutture maggiormente efficienti. Queste, infatti, non si trovano nella condizione di poter far valere, ai fini della copertura della spesa, i migliori risultati raggiunti sia in termini di contenimento dei costi che di soddisfacimento della domanda. Inoltre, l’allocazione del *budget* sulla base della spesa storica ostacola l’accesso sul mercato anche di nuovi soggetti imprenditoriali, che a parità di capacità tecnico professionale vengono, in tal modo, inevitabilmente pregiudicati.

In conclusione, l’Autorità ha ritenuto che il criterio utilizzato per ripartire il tetto di spesa tra le strutture sanitarie convenzionate con il Servizio Sanitario Nazionale, contenuto nel Decreto del Commissario *ad acta* n. 68 del 20 ottobre 2014, integri una specifica violazione dei principi concorrenziali nella misura in cui elimina qualsiasi incentivo a competere e attribuisce a imprese già titolari di diritti speciali un indebito vantaggio concorrenziale in violazione dell’articolo 106 del TFUE. Al 31 dicembre 2014 era ancora in corso il termine per la risposta dell’Amministrazione.

NUOVA DEFINIZIONE DI “CARTE VALORI” - STAMPA SCONTRINI LOTTO

Nel febbraio 2014, l’Autorità ha espresso il proprio parere ai sensi dell’articolo 21 *bis* della l. 287/1990 relativamente al contenuto del Decreto ministeriale non regolamentare del Ministero dell’Economia e delle Finanze del 23 dicembre 2013, recante “*Individuazione delle carte valori ai sensi dell’art. 2, comma 10-bis, lett. a) e b) della legge 13 luglio 1966, n. 559 e successive modificazioni e integrazioni*”, pubblicato in G.U.R.I.S.O. n. 305 del 31 dicembre 2013. Il decreto, a cui rinvia l’articolo 2, comma 10 *bis* della l. 559/1966 ai fini dell’individuazione dei prodotti da considerarsi carte valori, inseriva nel relativo elenco anche gli scontrini del Gioco del Lotto. Tale previsione ha di conseguenza determinato l’attribuzione della stampa e

³⁰ Uno dei quali proprio nei confronti della Regione Calabria Segnalazione AS1021, del 28 febbraio 2013. Cfr. sul punto, anche i più recenti interventi dell’Autorità, Segnalazione S2048 del 7 agosto 2014, Segnalazione AS1137 del 2 luglio 2014.

³¹ Sarebbe, diversamente, preferibile che la ripartizione dei fondi alle strutture private accreditate avvenga sulla base di criteri - quali ad esempio la dislocazione territoriale, le potenzialità di erogazione con riferimento alla dotazione tecnologica, le unità di personale qualificato, le modalità di prenotazione e di accesso alle prestazioni sanitarie, la correttezza dei rapporti con l’utenza - ispirati al principio di non discriminazione, alla valorizzazione del livello di efficienza della singola struttura nonché all’effettivo soddisfacimento delle esigenze della domanda.

della fornitura degli scontrini del Gioco del Lotto all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato Spa (IPZS), ai sensi dell'articolo 2, comma 1, della l. 559/1966, estromettendo dal relativo ambito di attività economica ogni altro operatore e, in particolare, le società che si erano aggiudicate in R.T.I. la gara per la fornitura di tale prodotto.

L'Autorità ha rilevato che l'inserimento dell'articolo 10 *bis* non appariva, nel suo complesso, idoneo a superare l'argomentazione del Consiglio di Stato, nell'ambito del contenzioso con cui ha confermato la legittimità della procedura della gara europea per la fornitura degli scontrini del Gioco del Lotto, per respingere l'obiezione secondo cui la stampa e la fornitura di tale prodotto sarebbe riservata *ex lege* all'IPZS³². In particolare, il Consiglio di Stato ha evidenziato come la pretesa esclusiva di attività economica non trovava il proprio fondamento in un necessario riferimento normativo espresso, di rango primario o comunque derivante direttamente ma in modo inequivoco da una norma di tale rango.

L'Autorità ha ritenuto che tale richiesto fondamento giuridico non apparisse integrato dal decreto ministeriale non regolamentare in questione, poiché tale atto - di natura amministrativa che si limitava a esprimere una scelta di carattere essenzialmente tecnico - difettava di natura normativa di rango primario o secondario.

Inoltre, l'Autorità ha evidenziato come avesse già segnalato l'ingiustificata estensione dell'ambito di esclusiva riconosciuto all'IPZS³³, rilevando che, se per talune categorie di prodotti la ragione giustificatrice dell'esclusiva risiede nell'esigenza di agevolare i necessari controlli dello Stato, per altre tipologie l'esclusiva attribuita al Poligrafico non sembra risiedere in motivi tecnici né esigenze riconducibili a particolari caratteristiche dei prodotti e dei relativi processi produttivi.

Pertanto, l'Autorità ha ritenuto che il decreto non regolamentare in questione presentasse profili restrittivi della concorrenza in violazione dell'articolo 43 della Costituzione, dei principi di liberalizzazione, come da ultimo declinati dal legislatore nazionale in armonia con i valori comunitari (articolo 1, comma 2, l. 27/2012) e con l'articolo 106 TFUE.

Il Ministero, con nota successiva, ha confermato il D.M. non regolamentare con cui è stata integrata la lista dei prodotti ritenuti carte valori, inserendovi anche gli scontrini del gioco del Lotto. L'Autorità ha, pertanto, presentato ricorso davanti al TAR. Il ricorso è attualmente pendente.

³² Consiglio di Stato, sezione IV, sentenza n. 2820/2013.

³³ AS840 - Disposizioni normative che attribuiscono diritti di esclusiva all'Istituto Poligrafico dello Stato; AS126 - Forniture dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.

Sviluppi giurisprudenziali

Nell'ultimo anno solare (gennaio-dicembre 2014) sono state pubblicate le motivazioni di numerose pronunce del Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) del Lazio e del Consiglio di Stato rese in sede di impugnazione dei provvedimenti adottati dall'Autorità in materia di concorrenza.

I giudici amministrativi hanno avuto modo di confermare importanti decisioni dell'Autorità. Si segnalano in particolare: in materia di intese, le decisioni *Cosmetici*, *Logistica internazionale*, *Gare ASL campane*, *Roche-Novartis*; in materia di abusi, *Ratiopharm/Pfizer*, *Coop Estense*, *Condotte Telecom Italia*.

Profili sostanziali

Ambito di applicazione e rapporti con il diritto comunitario

Il Tar Lazio, 7 febbraio 2014, n. 1525, *Applicazione dell'Iva sui servizi postali*, ha ricordato che gli artt. 81 e 82 CE (ora, artt. 101 e 102 TFUE), in combinato disposto con l'articolo 10 CE (ora, 4, comma 3, TUE), “*obbligano gli Stati membri a non adottare o mantenere in vigore provvedimenti, anche di natura legislativa o regolamentare, idonei a eliminare l'effetto utile delle regole di concorrenza applicabili alle imprese*”, con la conseguenza che “*il principio del primato del diritto comunitario esige che, in caso di contrasto con una norma comunitaria, qualsiasi disposizione nazionale, sia anteriore che posteriore alla stessa, debba essere disapplicata*”; siffatto obbligo incombe non solo sul giudice nazionale ma anche su tutti gli organi dello Stato, comprese le autorità di concorrenza. Infatti, seppur è vero che “*gli artt. 81 e 82 CE riguardano soltanto comportamenti anticoncorrenziali adottati dalle imprese di loro propria iniziativa, non può tuttavia escludersi l'applicabilità di tali norme nelle ipotesi in cui un comportamento anticoncorrenziale venga imposto alle imprese da una normativa nazionale o se quest'ultima crei un contesto giuridico che di per sé elimini ogni possibilità di comportamento concorrenziale da parte loro*”.

Disciplina antitrust e normative settoriali

Nella sentenza 27 marzo 2014, n. 3398, *Arenaways-Ostacoli all'accesso nel mercato dei servizi di trasporto ferroviario passeggeri*, il Tar Lazio ha affermato che, in materia di vigilanza sulla concorrenza nei mercati dei servizi ferroviari, la competenza dell'AGCM coesiste con la competenza dell'organismo preposto allo specifico settore dei servizi ferroviari, vale a dire l'Ufficio di Regolazione dei Servizi Ferroviari (URSF), in ragione della differente finalità delle funzioni svolte dai due Istituti.

Parimenti, con riferimento a un abuso di posizione dominante nel

settore delle telecomunicazioni, è stato affermato che *“I compiti attribuiti all’Autorità nazionale di regolamentazione (AGCom) in tema di definizione dei mercati rilevanti e delle posizioni dominanti nel settore delle telecomunicazioni, non hanno fatto venir meno la generale competenza antitrust spettante all’AGCM: quest’ultima deve acquisire il parere della prima, che è obbligatorio e non vincolante, ma dalle cui risultanze l’AGCM può discostarsi con adeguata motivazione”* (Consiglio di Stato, 18 luglio 2014, n. 3849, *Auditel*). Lo stesso è stato ribadito dal Tar Lazio, 8 maggio 2014, n. 4801, *Condotte Telecom Italia*, secondo cui, non sussistendo contrasto fra l’applicazione della disciplina antitrust e il quadro normativo di settore, l’operatore *incumbent*, disponendo di un’infrastruttura essenziale, è tenuto, *“indipendentemente dal rispetto delle regole di settore delle comunicazioni elettroniche, a garantire l’accesso ai concorrenti a tale infrastruttura a condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie”*.

Mercato rilevante

Definizione di mercato rilevante

Il Consiglio di Stato, 13 giugno 2014, n. 3032, *Gare ASL campane*, ha ribadito il consolidato orientamento secondo cui per mercato rilevante si intende *“quella zona geograficamente circoscritta dove, dato un prodotto o una gamma di prodotti considerati tra loro sostituibili, le imprese che forniscono quel prodotto si pongono fra loro in rapporto di concorrenza”*.

Il Consiglio di Stato ha altresì aggiunto, sia nella citata pronuncia 13 giugno 2014, n. 3032, *Gare ASL campane*, sia nelle pronunce del 3 giugno 2014, n. 2837; 23 giugno 2014, nn. 3167 e 3168 (tutte relative al caso *Logistica internazionale*), nonché nelle sentenze 8 agosto 2014, n. 4230, e 24 ottobre 2014, nn. 5274, 5276, 5278 (tutte relative al caso *Cosmetici*), che la valenza dell’identificazione del mercato rilevante nel giudizio in materia *antitrust* deve essere diversamente calibrata in relazione alla natura dell’illecito contestato: in presenza di accertamenti aventi a oggetto intese anticoncorrenziali, l’individuazione dell’ambito merceologico e territoriale nel quale si manifesta il coordinamento tra imprese concorrenti è logicamente successiva rispetto all’individuazione dell’intesa ed è funzionale soltanto alla verifica del grado di offensività dell’intesa; qualora, invece, l’Autorità contesti operazioni di concentrazione e di comportamenti abusivi, l’individuazione del mercato rilevante costituisce un’operazione logica del tutto preliminare in quanto l’ambito del mercato rilevante costituisce *ex se* uno dei presupposti dell’illecito, valendo a delimitare l’ambito nel quale l’intesa può restringere o falsare il meccanismo concorrenziale (coerentemente, Consiglio di Stato, 8 agosto 2014, 4248, *Compagnia Michele Murino*).

Mercato geografico

Il Consiglio di Stato, 13 giugno 2014, n. 3032, *Gare ASL campane*, ha ricordato come il mercato geografico “*deve (...) essere costituito da una parte «rilevante» del mercato nazionale e di regola non può coincidere con una qualsiasi operazione economica*”, sicché anche “*una porzione ristretta del territorio nazionale può assurgere a mercato rilevante, ove in essa abbia luogo l’incontro di domanda ed offerta in condizioni di autonomia rispetto ad altri ambiti anche contigui, e quindi esista una concorrenza suscettibile di essere alterata*”.

Mercato rilevante e gara

Nelle sentenze 4 novembre 2014 n. 5423, *Comune di Casalmaggiore*, nonché 13 giugno 2014, n. 3032, *Gare ASL campane*, il Consiglio di Stato ha sottolineato come il mercato rilevante possa essere identificato anche con una singola gara bandita dalla P.A., in quanto “*l’ammissibilità di una coincidenza tra mercato rilevante e gara non può essere né affermata né negata in termini assoluti, dovendosi indagare in concreto le caratteristiche del mercato oggetto della gara*”. Pertanto, ove si tratti di un coordinamento nella partecipazione a più gare, è consentito “*circoscrivere l’ambito merceologico e territoriale all’insieme delle gare in cui si è riscontrata la concertazione anticoncorrenziale*” (Consiglio di Stato 13 giugno 2014, n. 3032, *Gare ASL campane*).

Intese

Nozione di impresa e associazione di imprese

Il Tar Lazio, 30 luglio 2014, n. 8343, *Consiglio Notarile di Milano*, n. 8346, *Consiglio Notarile di Lucca*, e n. 8349, *Consiglio Notarile di Verona*, ha ribadito il consolidato orientamento secondo cui la nozione di impresa, cui occorre fare riferimento per l’applicazione della l. 287/1990, è quella risultante dal diritto comunitario e si riferisce “*a tutti i soggetti che svolgono un’attività economica e, quindi, siano «attivi» in uno specifico mercato*”, ivi compresi “*gli esercenti le professioni intellettuali che offrono sul mercato, dietro corrispettivo, prestazioni suscettibili di valutazione economica*”. Per quel che riguarda nello specifico la professione notarile, in linea con la giurisprudenza comunitaria, il Tar ha sottolineato come non può costituire eccezione la natura in senso lato “*pubblicistica*” della funzione notarile per escludere l’assimilabilità dei relativi Consigli Notarili alla figura dell’associazione di imprese.

Oggetto ed effetti dell’intesa

Richiamando il dettato normativo per cui sono vietate le intese che hanno “*per oggetto o per effetto*” una restrizione della concorrenza, il

Consiglio di Stato, nelle sentenze 23 giugno 2014, nn. 3167 e 3170; 3 giugno 2014, nn. 2837 e 2838, *Logistica internazionale*, ha ricordato che la sussistenza di un'intesa di carattere orizzontale volta in modo illecito a determinare un allineamento tra le politiche tariffarie dei partecipanti concreta *ex se* un elemento sufficiente a giustificare l'esercizio dei poteri repressivi e sanzionatori dell'Autorità, non rilevando in senso opposto l'eventuale mancato allineamento (in senso analogo, Consiglio di Stato, 24 ottobre 2014, nn. 5274, 5275, 5276, 5277, 5278, *Cosmetici*).

Parallelamente, secondo il Tar Lazio, 2 dicembre 2014, n. 12168, *Roche/Novartis*, è restrittiva nell'oggetto - senza necessità di dimostrazione degli effetti - anche la concertazione tra concorrenti volta a limitare le vendite di un prodotto meno costoso a favore di un altro più costoso dal quale entrambe le parti dell'intesa conseguono propri profitti.

Prova dell'intesa

E' stato ribadito il consolidato orientamento secondo cui dalla connotazione comportamentale e non formalistica della nozione di intesa deriva che la sussistenza dell'accordo non richiede la prova documentale, in quanto *“la volontà convergente delle imprese volta alla restrizione della concorrenza può essere idoneamente provata attraverso qualsiasi congruo mezzo”* (Consiglio di Stato, 3 giugno 2014, nn. 2837 e 2838; 27 giugno 2014, n. 3252; 23 giugno 2014, nn. 3167 e 3170, tutte relative al caso *Logistica internazionale*). In tal senso, *“la giurisprudenza, consapevole della rarità dell'acquisizione della prova piena (c.d. smoking gun come testo dell'intesa, documentazione inequivoca, confessione dei protagonisti), reputa sufficiente e necessaria l'emersione di indizi, purché gravi, precisi e concordanti, circa l'intervento di forme di concertazione e coordinamento”* (così Consiglio di Stato, 13 giugno 2014, n. 3032, *Gare ASL campane*; similmente, Consiglio di Stato, 8 agosto 2014, n. 4230, e 24 ottobre 2014, nn. 5274, 5275, 5276, 5277, 5278, *Cosmetici*).

Inoltre, nelle pronunce del 3 giugno 2014, nn. 2837 e 2838; 27 giugno 2014, n. 3252; 23 giugno 2014, nn. 3167 e 3170, tutte relative al caso *Logistica internazionale*, il Consiglio di Stato ha rammentato che, laddove sussistano *“indizi gravi, precisi e concordanti i quali testimonino - fra l'altro - l'esistenza di fatti e comportamenti oggettivi (...) i quali possano rivelarsi come indicativi di una concertazione e di una collaborazione anomala”*, l'onere probatorio circa l'assenza dell'intesa e la mancata partecipazione della singola impresa grava in capo a quest'ultima (in termini analoghi, Consiglio di Stato, 24 ottobre 2014, nn. 5274, 5275, 5276, 5277, 5278, *Cosmetici*).

Prova dell'intesa e scambio di informazioni

Dopo aver ricordato che uno scambio di informazioni fra imprese potenzialmente concorrenti non rappresenta *ex se* un'intesa vietata, ma è idoneo a determinare effetti restrittivi *“laddove risulti che, in base al complesso delle circostanze rilevanti, esso abbia per oggetto quello di restringere o falsare il libero dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali, ad esempio consentendo a una o più imprese di venire a conoscenza delle strategie di mercato dei propri concorrenti”*, il Consiglio di Stato, 27 giugno 2014, n. 3252, *Logistica internazionale*, ha aggiunto che tale scambio costituirà un'intesa vietata laddove l'oggetto delle comunicazioni concerna informazioni sensibili *“idonee a svelare, orientare ed anticipare i comportamenti di mercato di taluni concorrenti”*. A tal proposito, il giudice ha aggiunto che ciò che rende illecito uno scambio informativo non è il carattere più o meno agevole della reperibilità dei dati oggetto di diffusione, tant'è che la circostanza relativa al *“carattere non segreto delle informazioni diffuse in sede associativa non sortisce alcuna valenza esimente ai fini della configurazione dell'illecito o della commisurazione della sanzione”*.

Infine, nella stessa pronuncia si è affermato che, come chiarito dalla Commissione nelle Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 TFUE agli accordi di cooperazione orizzontale, è possibile individuare una pratica concordata anche qualora una sola impresa divulghi informazioni strategiche ai propri concorrenti, che le accettano: tale circostanza, infatti, è in grado di ridurre l'incertezza strategica sul futuro funzionamento del mercato per tutti i soggetti coinvolti. Quando un'impresa riceve dati strategici da un concorrente, infatti, *“si presupporrà che abbia accettato le informazioni ed abbia adattato il proprio comportamento sul mercato di conseguenza, a meno che non reagisca con una dichiarazione chiara del fatto che non desidera ricevere tali dati”* (sempre Consiglio di Stato, 27 giugno 2014, n. 3252, *Logistica internazionale*).

Prova dell'intesa e partecipazione alle riunioni

Nelle sentenze relative al caso *Logistica Internazionale* (Consiglio di Stato, 3 giugno 2014, nn. 2837 e 2838; 27 giugno 2014, n. 3252; 23 giugno 2014, nn. 3167, 3168 e 3170) nonché in quelle relative al caso *Cosmetici* (Consiglio di Stato, 24 ottobre 2014, nn. 5274, 5275, 5276, 5277, 5278) si è riaffermato il principio per cui la partecipazione di un'impresa a una sola delle riunioni nel corso delle quali si definiscono gli elementi dell'intesa vietata non consente a tale impresa di invocare la propria estraneità all'intesa stessa *“a meno che essa non si sia manifestamente opposta alla pratica che si andava in modo evidente delineando, ovvero riesca persuasivamente a dimostrare che la sua partecipazione alle riunioni non si*

sia connotata di alcuno spirito anticoncorrenziale". Infatti, in applicazione del principio della "c.d. partecipazione passiva", il fatto di approvare tacitamente un'iniziativa illecita rappresenta una modalità di partecipazione all'intesa "idonea a far sorgere la responsabilità dell'impresa nell'ambito di un unico accordo, anche qualora l'impresa non abbia dato seguito ai risultati di una riunione avente un oggetto anticoncorrenziale".

Consistenza dell'intesa e de minimis

Nella sentenza 13 giugno 2014, n. 3032, *Gare ASL campane*, il Consiglio di Stato ha affermato che "la ripartizione dei mercati o della clientela è considerata dalla Commissione di per sé una restrizione grave (hardcore) della concorrenza": pertanto, anche qualora la quota di mercato complessivamente espressa dall'intesa rappresentasse meno del 10% del mercato nazionale, "ciò non di meno l'intesa non si posizionerebbe al di sotto della soglia c.d. de minimis individuata dalla Commissione nella Comunicazione relativa agli accordi di importanza minore che non determinano restrizioni sensibili della concorrenza".

Intese sui prezzi

Secondo il Consiglio di Stato (sentenze 27 giugno 2014, n. 3252, e 23 giugno 2014, n. 3168, *Logistica internazionale*, nonché Consiglio di Stato, 24 ottobre 2014, nn. 5274, 5275, 5276, 5277, 5278, *Cosmetici*), rientrano tra le intese di prezzo vietate non solo le intese tramite le quali le imprese fissano i prezzi a livelli determinati o stabiliscono prezzi minimi, ma in generale "tutte le intese che abbiano per oggetto o per effetto quello di cortocircuitare la libera determinazione individuale del prezzo e, quindi, la sua naturale flessibilità": anche la definizione concertata di un elemento che concorre in via mediata alla determinazione delle tariffe di vendita, infatti, "costituisce di per sé una rilevante restrizione del libero dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali".

Intesa e soggetti responsabili

A detta del Consiglio di Stato (sentenza 27 giugno 2014, n. 3252, *Logistica internazionale*), "la connotazione meramente comportamentale e marcatamente fattuale dell'illecito di cui all'articolo 101 del TFUE prescinde evidentemente dai confini formali delle attribuzioni in ambito societario ed associativo". Inoltre, laddove si ammettesse quale circostanza esimente che la partecipazione a tratti costitutivi di un'intesa da parte di esponenti di un'impresa sia avvenuta a titolo personale "si consentirebbe alle imprese coinvolte di disporre di un argomento formidabile quanto insuscettibile di prova in contrario" (Consiglio di Stato, 3 giugno 2014, n. 2837, *Logistica internazionale*).

In linea con ciò, anche nel caso di *leniency* non è dirimente che, sulla base delle dichiarazioni dei cooperanti, non sia stato identificato con chiarezza il nominativo del soggetto che avrebbe di volta in volta partecipato, a nome di una multinazionale, alle riunioni dell'intesa, *“trattandosi di circostanza marginale a fronte del grave preciso e concordante quadro indiziario che attesta, al di là di ogni ragionevole dubbio, il pieno coinvolgimento della società”* (Consiglio di Stato, 8 agosto 2014, n. 4230, *Cosmetici*).

Intesa continuata

Il Consiglio di Stato, nelle sentenze 3 giugno 2014, n. 2838, e 23 giugno 2014, n. 3168, *Logistica internazionale*, ha puntualizzato che il carattere di continuatività di un'intesa vietata deve essere apprezzato alla luce di un *setting* di parametri, quali *i)* l'identità degli obiettivi e dei comportamenti oggetto di censura; *ii)* l'identità dei prodotti e dei servizi interessati dall'intesa; *iii)* l'identità delle imprese partecipanti; *iv)* l'identità delle modalità di attuazione. A tal proposito si è anche aggiunto come l'assenza di riunioni durante l'arco temporale della durata di un'intesa unica e continuata non depone *ex se* nel senso della soluzione di continuità dei comportamenti censurati.

Intesa, Associazione Temporanea d'Impresa (A.T.I.) e coassicurazione

I giudici amministrativi hanno ribadito la neutralità di alcuni strumenti contrattuali dal punto di vista antitrust, salvo analisi della loro concreta finalità nel caso di specie: in tal senso, il Consiglio di Stato, 4 novembre 2014 n. 5423, *Comune di Casalmaggiore*, ha avuto modo di ricordare che, se è vero che l'ordinamento in generale, e la regola della specifica gara, non vietano la cosiddetta ATI sovrabbondante, deve esserne apprezzato il concreto uso alla luce del principio della tutela della concorrenza.

Con riguardo ad altro strumento contrattuale (la coassicurazione), il Consiglio di Stato, 13 giugno 2014, n. 3032, *Gare ASL campane*, ha sottolineato come la circostanza che questa sia espressamente regolata dall'articolo 1911 c.c., che dunque ne riconosce la liceità sotto il profilo negoziale, *“non esclude la possibilità di un suo utilizzo in concreto a fini anticoncorrenziali”*.

Abuso di posizione dominante

Posizione dominante

Secondo il Consiglio di Stato, la posizione dominante non va riferita alla sola situazione di monopolio o di quasi monopolio, perché *“essa può essere propria anche dei mercati dove pure si registra un'esplicazione di gioco concorrenziale”*, rilevando piuttosto la *“possibilità, da parte*

dell'impresa che vi versa, di influire, grazie alla sua superiorità e al potere di mercato che ne deriva, in modo notevole sulle modalità di esplicazione della concorrenza e dell'offerta" (sentenza 8 aprile 2014, n. 1673, *Coop Estense*), ovvero anche il *"potere di un'impresa dominatrice in un determinato mercato d'influenzare il processo concorrenziale anche in mercati collegati"* (Consiglio di Stato, 6 maggio 2014, n. 2302, *Poste*). In linea con gli Orientamenti della Commissione sulle priorità nell'applicazione dell'articolo 82 del Trattato CE, i fattori strutturali della posizione dominante sono essenzialmente individuati nella dimensione della quota di mercato, tanto più se rilevante e persistente nel tempo, e nelle barriere all'ingresso di nuovi operatori (Consiglio di Stato, 18 luglio 2014, n. 3849, *Auditel*).

Definizione dell'abuso

Il Consiglio di Stato, 8 aprile 2014, n. 1673, *Coop Estense*, ha ricordato che l'elenco delle condotte riportate all'articolo 102 TFUE (come anche nell'articolo 3 della l. 287/1990) non è esaustivo e le pratiche menzionate sono solo alcuni esempi di siffatti abusi.

Nella sentenza 18 luglio 2014, n. 3849, *Auditel*, il Consiglio di Stato ha anche affermato che, *"se è vero che l'applicazione dell'art. 102 TFUE presuppone l'esistenza di un nesso tra la posizione dominante e il comportamento che si asserisce abusivo, nesso che di norma non sussiste quando un comportamento posto in essere in un mercato distinto dal mercato soggetto a dominio produce conseguenze su questo stesso mercato, è pur vero che trattandosi di mercati distinti, ma collegati, talune circostanze particolari possono giustificare l'applicazione dell'art. 102 TFUE ad un comportamento accertato sul mercato collegato, non soggetto a dominio, e produttivo di effetti su questo stesso mercato (...) Tali comportamenti sono infatti idonei, in particolare a causa degli stretti nessi che legano i due mercati rilevanti, a produrre l'effetto di affievolire la concorrenza sul mercato a valle."*

Oggetto ed effetti dell'abuso

Il Tar Lazio, 7 febbraio 2014, n. 1525, *Applicazione dell'Iva sui servizi postali*, ha ribadito il principio secondo cui al fine di *"constatare una violazione dell'articolo 82 CE (...), è sufficiente dimostrare che il comportamento abusivo dell'impresa in posizione dominante mira a restringere la concorrenza o, in altri termini, che è tale da produrre o da poter produrre un effetto simile"*. In senso analogo si è espresso il Consiglio di Stato, 8 aprile 2014, n. 1673, *Coop Estense*, secondo cui, affinché possa dirsi sussistente il nesso eziologico rispetto l'effetto anticoncorrenziale, è sufficiente che la condotta sia di per sé idonea a provocare tale effetto secondo il criterio della causalità adeguata (o anche della penalistica

causalità alternativa ipotetica), e cioè anche a prescindere dall'esistenza di altre concause (conformi anche Tar Lazio, 7 febbraio 2014, n. 1525, *Applicazione dell'Iva sui servizi postali* e Consiglio di Stato, 6 maggio 2014, n. 2302, *Poste*).

Abuso escludente

Il Tar Lazio, 8 maggio 2014, n. 4801, *Condotte Telecom Italia*, ha affermato che *“la condotta anticoncorrenziale si palesa tanto più utile per l'incumbent quanto più la situazione di crisi rende essenziale operare sulla ripartizione dei contratti esistenti con i consumatori finali, anziché competere per ulteriori quote di mercato”*: *“infatti, in una strategia abusiva l'obiettivo dell'impresa in posizione dominante non è quello di guadagnare in più (...) ma di contenere l'espansione dei concorrenti”*. Con specifico riferimento all'abuso escludente mediante compressione dei margini, nella medesima sentenza si è aggiunto che l'illecito sussiste laddove *“la differenza tra i prezzi al dettaglio praticati dall'incumbent verticalmente integrato ai consumatori finali e (sic) quelli all'ingrosso (...) non è sufficiente a coprire i costi specifici che i concorrenti sostengono per erogare i medesimi servizi nei mercati a valle”*, utilizzando *“quale parametro i costi dell'impresa dominante nella massima misura possibile, e, laddove disponibili, i costi così come quantificati dal regolatore di settore”*.

Concreta altresì una fattispecie di abuso escludente *“l'applicazione di sconti commisurati all'esenzione IVA nella misura dell'aliquota vigente al momento della prestazione del servizio”*; in tal caso, la non replicabilità dell'offerta è insita nello stesso «privilegio» conferito *ex lege* all'operatore in posizione dominante, consistente nella possibilità di non applicare l'IVA, *“che non consente (...) una parità di condizioni nella penetrazione del mercato”* (Tar Lazio, 7 febbraio 2014, n. 1525, *Applicazione dell'Iva sui servizi postali*).

Infine, con riguardo all'abuso escludente mediante prezzi selettivi o predatori, il Consiglio di Stato, 6 maggio 2014, n. 2302, *Poste*, ha affermato che *“occorre esaminare se tale strategia commerciale porti, senza giustificazione obiettiva, all'esclusione effettiva o probabile dei concorrenti dal mercato, a danno della concorrenza e, dunque, degli interessi dei consumatori”*: sotto tale profilo va ritenuto che *“l'applicazione di prezzi comunque superiori a quelli dei concorrenti è, di per sé, inidonea a determinare effetti escludenti nei confronti di questi ultimi”*, sicché non è configurabile come condotta anticoncorrenziale. Si è aggiunto inoltre che *“l'analisi della strategia dei prezzi in materia antitrust deve essere effettuata secondo una prospettiva valutativa ex ante della strategia imprenditoriale, in funzione dell'accertamento di un eventuale intento anticoncorrenziale”*, e non, invece, in una prospettiva accertativa *ex post*,

sulla base dell'analisi dei costi risultanti dalla contabilità regolatoria a consuntivo.

Abuso e essential facility

Secondo il Consiglio di Stato, 8 agosto 2014, 4248, *Compagnia Michele Murino*, ai sensi della c.d. “*essential facility doctrine*”, i) la risorsa considerata essenziale “*deve avere carattere di unicità ed essenzialità ossia deve essere indispensabile per lo svolgimento dell'attività da parte del soggetto richiedente*”, ii) “*deve essere insostituibile e la sua duplicabilità deve risultare impossibile non solo per l'impresa che richiede l'accesso ma per qualsiasi impresa o soggetto richiedente*”, e iii) “*non devono sussistere obiettive ragioni che giustifichino il rifiuto opposto dal soggetto titolare della risorsa*”. In particolare, il requisito della ‘*non duplicabilità*’ della risorsa non può essere riferito - in modo limitativo - “*alle sole capacità economiche e alla posizione di mercato della singola impresa concorrente*”, bensì di ogni altra potenziale impresa operante sul medesimo mercato (Corte di Giustizia, 26 novembre 1998, C-7/97, *Oscar-Bronner*).

Abuso e “condotte difensive”

Nella sentenza 8 aprile 2014, n. 1673, *Coop Estense*, il Consiglio di Stato ha ritenuto che, perché operi l'esimente costituita dall'aver agito a difesa dei propri interessi commerciali, reagendo a una previa condotta aggressiva di un concorrente, “*deve - a parte ogni questione di necessità di difesa della propria legittima posizione e di proporzionalità - effettivamente sussistere un danno o un pericolo effettivo, certo ed attuale, di suo costituente un'operazione abusiva anticoncorrenziale, proveniente in senso opposto, e non già una mera previsione soggettiva di un pericolo futuro ed incerto*”, considerato altresì che l'agente, dinanzi a un tale pericolo, “*si sarebbe dovuto porre anzitutto in competizione (...) usando dell'amplessima gamma dei leciti strumenti di concorrenza incentrati sui propri meriti e il loro efficientamento, e poi rivolgendosi all'Autorità di garanzia, ma non abusando della posizione dominante*”.

Abuso di posizione dominante, normative settoriali e abuso del diritto

Il Consiglio di Stato, 12 febbraio 2014, n. 693, *Ratiopharm/Pfizer*, con riguardo alla richiesta di un brevetto divisionale a specificazione di un prodotto già protetto, ha affermato che non va indagata “*l'astratta legittimità della richiesta, ma l'uso che di tale facoltà ha, nel caso, concreto, fatto (l'impresa)*”: e invero “*l'ambito normativo della tutela dell'invenzione, attraverso il rilascio dei brevetti, è diverso da quello della tutela della concorrenza*” e “*si discute qui non di una condotta vietata alla luce della tutela brevettuale, ma della portata anticoncorrenziale di una*

serie di atti, anche, intesi, in sé legittimi". Pertanto, nel caso di specie l'abuso è stato ritenuto *"specificazione della più ampia categoria dell'abuso del diritto, della quale presupposto è, appunto, l'esistenza di un diritto, del quale si faccia un uso strumentale, non coerente con il fine per il quale l'ordinamento lo riconosce: nel caso di specie, l'esclusione dal mercato dei concorrenti"*. Elementi costitutivi dell'abuso del diritto sono: *i) la titolarità di un diritto soggettivo in capo a un soggetto; ii) la possibilità che il concreto esercizio di quel diritto possa essere effettuato secondo una pluralità di modalità non rigidamente predeterminate; iii) la circostanza che tale esercizio concreto, anche se formalmente rispettoso della cornice attributiva di quel diritto, sia svolto secondo modalità censurabili rispetto a un criterio di valutazione, giuridico od extragiuridico; iv) la circostanza che, a causa di una tale modalità di esercizio, si verifichi una sproporzione ingiustificata tra il beneficio del titolare del diritto ed il sacrificio cui è soggetta la controparte. Di conseguenza l'abuso del diritto, "lungi dal presupporre una violazione in senso formale, comporta l'utilizzazione alterata dello schema formale del diritto, finalizzata al conseguimento di obiettivi ulteriori e diversi rispetto a quelli indicati dal legislatore"*.

In termini analoghi si è espresso il giudice d'appello nella pronuncia 8 aprile 2014, n. 1673, *Coop Estense*, ove è stato evidenziato che *"il carattere abusivo di un comportamento (...) non ha relazione con la sua conformità ad altre normative, giacché gli abusi di posizione dominante consistono, per lo più, proprio in comportamenti leciti alla luce di altri settori dell'ordinamento, diversi dal diritto della concorrenza"*. Il fenomeno per cui ciò che è lecito dal punto di vista di un ordinamento può al contempo non esserlo dal punto di vista dell'altro si comprende infatti alla luce *i) della reciproca relatività degli ordinamenti di settore, ii) delle inevitabili interazioni delle condotte individuali d'impresa, iii) della necessità di evitare un intervento di garanzia intermittente e claudicante, in favore invece di un effetto di sistema.*

Impegni

Valutazione degli impegni

Il Consiglio di Stato, 22 settembre 2014, n. 4773, *Conto TV-Sky*, ha ribadito che nella valutazione dell'Autorità sull'idoneità degli impegni presentati vengono in rilievo profili di opportunità e di c.d. discrezionalità economica sottratti, in linea di principio, al sindacato giurisdizionale di legittimità, perché rientranti nel merito della decisione amministrativa: in questi casi il sindacato è infatti limitato alla completezza e alla veridicità dei fatti adottati e alla mancanza di errori manifesti.

Il medesimo giudice, riformando su appello dell'Autorità la sentenza di primo grado, ha anche affermato che *"public e private enforcement non*

vanno sovrapposti, essendone diverse sia la natura, sia la finalità perseguita”; se “gli strumenti di public enforcement svolgono una funzione tipicamente ‘punitiva’ e ‘afflittiva’ e sono finalizzati primariamente a garantire l’interesse pubblico ad un assetto concorrenziale dei mercati”, la pretesa del privato danneggiato al corretto esercizio di tale funzione non ha consistenza di un diritto soggettivo e dunque è legittimo l’accoglimento degli impegni - senza accertamento d’infrazione - da parte dell’Autorità.

Infine, nella medesima sentenza si è statuito che gli impegni possono essere accettati anche a fronte di condotte che hanno consumato i loro effetti, senza necessità che siano in grado di rimuoverli retroattivamente.

Programmi di clemenza

Efficacia probatoria delle dichiarazioni del leniency applicant

Il Consiglio di Stato, nelle pronunce relative al caso *Cosmetici* (24 ottobre 2014, nn. 5274, 5275, 5276, 5277, 5278) ha ribadito il principio già espresso dal Tar secondo cui, in un contesto “*caratterizzato da una oggettiva difficoltà probatoria, lo strumento dei programmi di clemenza (leniency programmes) assume una fondamentale importanza per fronteggiare le intese orizzontali segrete. L’idoneità delle dichiarazioni rese deve essere valutata operando un accorto bilanciamento fra - da un lato - l’esigenza di non estendere oltre misura gli strumenti presuntivi e - dall’altro - l’esigenza di supplire alle difficoltà istruttorie tipiche di una tipologia di condotte anticoncorrenziali nel cui ambito è tipicamente assente qualunque prova documentale. (...) Pur non potendosi ritenere che le dichiarazioni del denunciante nell’ambito di un programma di clemenza possano costituire di per sé prova piena dell’esistenza dell’accordo collusivo, nondimeno a tali dichiarazioni deve essere riconosciuto un valore probatorio non trascurabile*”.

Diffida

Diffida ed effetti dell’illecito - Misure comportamentali e strutturali

Secondo il Consiglio di Stato, 8 aprile 2014, n. 1673, *Coop Estense*, in presenza di fatti storici già compiuti e di illeciti che hanno i loro effetti ancora in corso, l’Autorità può imporre alle imprese misure dettagliate, sia comportamentali che strutturali, dirette a eliminare nell’immediato futuro gli effetti delle intercorse infrazioni, rispettando i caratteri proporzionalistici i) dell’idoneità, cioè del rapporto tra mezzo e obiettivo, ii) della necessità, e cioè dell’assenza di altri mezzi idonei, ma tali da incidere in misura minore sulla condizione della singola impresa, e iii) dell’adeguatezza, e cioè della tollerabile restrizione degli interessi dell’impresa privata in una prospettiva di valutazione comparativa. Se non è possibile eliminare l’illecito, perché oramai esso si è verificato, la diffida ha la funzione,

secondo il principio del c.d. effetto utile, di ottenere che nel mercato inciso siano ripristinate, in forma il più possibile specifica, condizioni simili a quelle che si sarebbero verificate in assenza dell'infrazione.

Diffida e termine di decorrenza

Secondo il Tar Lazio, 7 febbraio 2014, n. 1525, *Applicazione dell'Iva sui servizi postali*, anche nei casi in cui l'Autorità abbia proceduto all'accertamento di un illecito antitrust previa disapplicazione della disciplina nazionale incompatibile, è legittima l'assegnazione di un termine per l'ottemperanza alla diffida a decorrere dalla notifica del provvedimento, e non dal momento in cui la decisione diviene definitiva, in quanto dettato *“dalla esigenza da un lato di evitare l'indefinito protrarsi dell'illecito e dall'altro di concedere alla ricorrente un congruo periodo di tempo per l'adozione di misure necessarie per la rimozione dell'infrazione”*.

Sanzioni

Gravità

In linea con un consolidato orientamento, secondo il Consiglio di Stato, nelle sentenze 23 giugno 2014, n. 3168 e 27 giugno 2014, n. 3252 (*Logistica internazionale*), le intese orizzontali di prezzo o di ripartizione dei mercati possono essere qualificate come infrazioni *‘molto gravi’* sulla sola base della loro natura, senza che sia necessario dimostrare un impatto concreto dell'infrazione sul mercato. Il medesimo giudice, nella pronuncia 13 giugno 2014, n. 3032, *Gare ASL campane*, ha ritenuto giustificata la qualificazione di un'intesa come molto grave ove correlata sia *“al bene giuridico coinvolto e in via mediata infine leso”*, sia al suo oggetto, consistente nel *“coordinamento teso a condizionare pesantemente le procedure di evidenza pubblica per la scelta dell'altro contraente da parte di pubbliche amministrazioni”*.

Elemento soggettivo

Nella sentenza del TAR Lazio, 2 dicembre 2014, n. 12168, *Roche/Novartis*, ha trovato riconoscimento il principio secondo cui, ai sensi dell'articolo 3 l. n. 689/1981, per le violazioni colpite da sanzione amministrativa è sufficiente la conoscenza e volontà della condotta attiva o omissiva, sia essa dolosa o colposa.

Importo base della sanzione

Ai fini dell'individuazione dell'importo base della sanzione da irrogare a un ente di tipo associativo, è stata ribadita la legittimità del riferimento al totale delle entrate contributive associative quale *“fatturato”* ex articolo 15 della l. 287/1990, atteso che la nozione di cui a tale norma di legge non

può che essere intesa in senso lato, in riferimento ai soggetti sanzionati e alla loro conformazione associativa (Tar Lazio, 30 luglio 2014, n. 8343, *Consiglio Notarile di Milano*, n. 8346, *Consiglio Notarile di Lucca*, e n. 8349, *Consiglio Notarile di Verona*). Tuttavia, il riferimento alle sole entrate contributive non può valere per l'individuazione del "tetto massimo" sanzionatorio, dovendosi all'uopo tener conto "della capacità complessiva dell'impresa, anche al fine di dare luogo a sanzione con caratteristiche di efficacia, proporzionalità e dissuasività" (nella fattispecie, è stato ritenuto legittimo il riferimento al totale delle entrate di un Ordine dei Notai, comprensivo anche di entrate diverse da quelle derivanti dal contributo associativo: Tar Lazio 30 luglio 2014, n. 8346, *Consiglio Notarile di Lucca*).

Quanto alla misura percentuale cui corrisponde l'importo base, secondo il Consiglio di Stato, 27 giugno 2014, n. 3252, *Logistica internazionale*, in base agli Orientamenti comunitari per il calcolo delle ammende, gli accordi orizzontali di fissazione dei prezzi costituiscono violazioni talmente gravi da prevedere che "la proporzione del valore delle vendite considerata per le infrazioni di questo tipo si situerà ai valori più alti previsti".

Criteria di quantificazione della sanzione

Ha ricordato il Consiglio di Stato, 27 giugno 2014, n. 3252, *Logistica internazionale*, che, se un accordo ha per oggetto quello di restringere la concorrenza, gli effetti potenziali o effettivi dell'accordo potranno rilevare ai fini della corretta determinazione del *quantum* sanzionatorio. In linea con ciò, nelle sentenze 23 giugno 2014, nn. 3167 e 3170, sempre relative al caso *Logistica internazionale*, il medesimo giudice ha rilevato che, laddove venga in considerazione un'intesa di carattere orizzontale volta in modo illecito a determinare un allineamento delle politiche tariffarie, "l'eventuale mancato o parziale allineamento della singola impresa rispetto alla pratica concordata può - se del caso - rilevare al diverso fine di determinare la gravità dell'illecito e, in via consequenziale, il corretto quantum sanzionatorio".

Circostanze esimenti

Il Tar Lazio, 7 febbraio 2014, n. 1525, *Applicazione dell'Iva sui servizi postali*, ha ricordato come, secondo i principi stabiliti nella sentenza della Corte di Giustizia 9 settembre 2003, C-198/01- *CIF*, "se le norme nazionali escludono la possibilità di una concorrenza che possa essere ostacolata, ristretta o falsata da comportamenti autonomi delle imprese, le stesse non possono essere sanzionate, in virtù del principio di certezza del diritto, per comportamenti pregressi alla loro disapplicazione".

Circostanze attenuanti

Secondo il Consiglio di Stato, 3 giugno 2014, n. 2838, *Logistica internazionale*, in base agli Orientamenti comunitari per il calcolo delle ammende, fermo restando che il riconoscimento della circostanza attenuante connessa all'efficace collaborazione assicurata nel corso del procedimento istruttorio *“rientra nell'ambito di valutazioni ampiamente discrezionali dell'Autorità”*, essa si può considerare integrata solo nel caso in cui la collaborazione prestata dall'impresa nel corso del procedimento istruttorio sia risultata *“talmente fattiva da rendere più agevole per l'Autorità antitrust competente il compito di accertare l'infrazione o di inibirla”*, e non quando l'impresa si sia limitata a prestare la dovuta collaborazione informativa e documentale. In tal senso, il Consiglio di Stato, 24 ottobre 2014, n. 5276, *Cosmetici*, ha statuito che *“il ravvedimento operoso, affinché possa condurre ad una riduzione della sanzione, non può consistere nella mera interruzione volontaria di ulteriori comportamenti violativi, e ciò anche quando tale interruzione si verifica prima dell'avvio della istruttoria da parte dell'Autorità”*, ma *“deve consistere in una condotta attiva volta a rimuovere le conseguenze pregiudizievoli della violazione commessa”*.

Circostanze aggravanti

E' stato fatto presente dal Consiglio di Stato, 24 ottobre 2014, nn. 5275, 5276, 5277, *Cosmetici*, che *“ai fini dell'applicazione della cosiddetta aggravante organizzativa, è necessario, alternativamente, che l'impresa: i) abbia rappresentato una forza promotrice ed abbia avuto una particolare responsabilità nel suo funzionamento; ii) si sia incaricata di elaborare e di suggerire la condotta, dando impulso fondamentale all'esecuzione dell'accordo; iii) si sia impegnata al fine di assicurare la stabilità e la riuscita degli accordi illeciti; iv) si sia incaricata di organizzare gli incontri”*.

Prescrizione

Il Consiglio di Stato, 13 giugno 2014, n. 3032, *Gare ASL campane*, ha rammentato che *“secondo la giurisprudenza in materia di illecito permanente, la cui consumazione si disegna come un segmento e non come un punto nel tempo, il termine di prescrizione della sanzione, da irrogarsi per un illecito di carattere permanente, decorre dal giorno in cui cessa la permanenza, in applicazione analogica dell'art. 158 c.p.”*.

Ricorsi ex articolo 21 bis della l. 287/1990***Ammissibilità del ricorso diretto***

Secondo il Consiglio di Stato, 30 aprile 2014, n. 2246, *Pagamento ingresso ZTL operatori NCC*, nonché il Tar Lazio, 1 settembre 2014, n. 9264, *Funivia del Terminillo*, l'articolo 21 bis prevede che il potere di agire in

giudizio contro gli atti lesivi della libertà di concorrenza sia preceduto da una fase pre-contenziosa, caratterizzata dall'emissione, da parte dell'Autorità, di un parere motivato rivolto alla pubblica amministrazione, avente duplice funzione: i) *“sollecitare la pubblica amministrazione a rivedere le proprie determinazioni e a conformarsi agli indirizzi dell'Autorità”*, in modo che la tutela dell'interesse pubblico sia assicurata anzitutto all'interno della stessa pubblica amministrazione e restando il ricorso all'autorità giudiziaria amministrativa *l'extrema ratio*; ii) agire come *“strumento di deflazione del contenzioso”*, evitando che due soggetti pubblici si rivolgano direttamente (ed esclusivamente) al giudice per la tutela di un interesse pubblico.

Legittimazione dell'Autorità

Il Consiglio di Stato, 30 aprile 2014, n. 2246, *Pagamento ingresso ZTL operatori NCC*, ha affermato che l'articolo 21 bis *“attribuisce una peculiare legitimatio ad causam all'Autorità nei confronti degli atti amministrativi generali, dei regolamenti e dei provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato”*. Coerentemente con il bene giuridico protetto (la libertà di concorrenza e il corretto funzionamento del mercato) e con le finalità perseguite (la crescita e lo sviluppo economico), la legittimazione dell'Autorità *“trascend(e) l'interesse specifico del singolo operatore del mercato (...), il che giustifica la disposizione nella parte in cui ammette sostanzialmente una legittimazione ad agire concorrente, dell'Autorità e dei singoli interessati”*.

Termine per il ricorso

Secondo il Tar Catania, 3 marzo 2014, n. 676, *Servizio di rimorchio nel porto di Milazzo*, il termine per il ricorso ex articolo 21 bis non è collegato all'adozione di un provvedimento dell'Amministrazione già destinataria del parere, elusivo dello stesso, atteso che *“l'omessa conformazione potrebbe derivare anche dalla mancata adozione di alcun provvedimento”*.

Competenza territoriale del TAR

Nella pronuncia 3 marzo 2014, n. 676, *Servizio di rimorchio nel porto di Milazzo*, il Tar Catania ha sottolineato come la controversia ex articolo 21 bis non rientra tra quelle per cui l'articolo 135 c.p.a. prevede la competenza funzionale inderogabile del Tribunale Amministrativo del Lazio, sede di Roma, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b) c.p.a., in quanto non ha a oggetto l'impugnativa di un provvedimento dell'Autorità, bensì l'impugnativa, da parte dell'Autorità, di un atto di altra Amministrazione.

Profili procedurali

Motivazione del provvedimento e parere dell'Autorità di settore

Il Consiglio di Stato, 18 luglio 2014, n. 3849, *Auditel*, ha ribadito il consolidato orientamento secondo cui le valutazioni dell'Autorità di settore assumono valenza diversa a seconda che si riferiscano alla disciplina e alle caratteristiche del settore regolato rispetto a quelle attinenti l'applicazione delle norme in materia di tutela della concorrenza: *“in entrambi i casi l'Autorità antitrust dovrà motivare il discostamento dal parere dell'autorità di settore, ma nella prima ipotesi la motivazione dovrà essere particolarmente esauriente a differenza della seconda, in cui le valutazioni attengono direttamente alle competenze attribuite al garante della concorrenza”*.

Accesso

Ha ricordato il Consiglio di Stato, 24 ottobre 2014, n. 5277, *Cosmetici*, che dall'articolo 13 del D.P.R. n. 217/98 *«traspare con tutta evidenza la necessità che nei procedimenti antitrust si attenda al bilanciamento di due esigenze spesso antagoniste: da un lato, quella a che sia assicurato il contraddittorio, dall'altro quella di evitare che risulti compromessa la riservatezza di informazioni di carattere personale, commerciale, industriale e finanziario, relative a persone ed imprese coinvolte nei procedimenti stessi»*.

Accesso procedimentale e informativo

Nella sentenza 20 agosto 2014, n. 9195, *Esso*, il Tar Lazio ha ribadito l'orientamento secondo cui, mentre l'articolo 13 del D.P.R. n. 217/1998 prevede la possibilità di accesso c.d. procedimentale, cioè di chi è o è stato parte del procedimento, gli artt. 22 e ss. della l. 241/1990 disciplinano l'accesso c.d. informativo, cioè il diritto di tutti i soggetti privati, compresi quelli portatori di interessi pubblici e diffusi, che abbiano un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente a una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso: tale accesso può dunque anche prescindere dall'esistenza di un procedimento in corso, in quanto a tutela dell'interesse non del soggetto parte del procedimento, bensì di chiunque possa dimostrare che gli atti oggetto dell'accesso abbiano spiegato o siano idonei a spiegare effetti diretti o indiretti nei suoi confronti. L'ampiezza dell'accesso agli atti dell'Autorità nelle due ipotesi non può essere differente.

Inoltre, sia nelle ipotesi di accesso procedimentale sia in quelle di accesso informativo, la preminenza del diritto di difesa rispetto al diritto alla riservatezza non assume carattere assoluto, in quanto è conferito all'Autorità il potere di operare un equo bilanciamento degli opposti interessi

parimenti meritevoli di tutela. In ogni caso, il diritto di difesa non viene leso dal mancato accesso agli atti riservati, in considerazione della possibilità ex articolo 210 c.p.c. di proporre istanza nel procedimento civile al giudice istruttore per l'esibizione della documentazione necessaria per la risoluzione della controversia (ferma restando la possibilità di acquisizione della medesima *ex officio* ai sensi dell'articolo 213 c.p.c.).

Infine - secondo la medesima pronuncia -, il decorso di un lasso temporale prolungato tra la formazione (e l'acquisizione del documento) e l'istanza di accesso non costituisce una ragione sufficiente per l'ostensione dei documenti, in quanto non può di per sé essere la componente determinante per la caducazione della riservatezza di un documento.

Profili processuali

Sindacato del giudice amministrativo

La Corte di Cassazione, Sezioni Unite, nella sentenza 20 gennaio 2014, n. 1013, *Acea-Suez*, ha ribadito il consolidato orientamento secondo cui il sindacato di legittimità del giudice amministrativo sui provvedimenti dell'Autorità *“compporta la verifica diretta dei fatti posti a fondamento del provvedimento impugnato e si estende anche ai profili tecnici, il cui esame sia necessario per giudicare della legittimità di tale provvedimento; ma quando in siffatti profili tecnici siano coinvolti valutazioni ed apprezzamenti che presentano un obiettivo margine di opinabilità - come nel caso del mercato rilevante (...) - detto sindacato, oltre che in un controllo di ragionevolezza, logicità e coerenza della motivazione del provvedimento impugnato, è limitato alla verifica che quel medesimo provvedimento non abbia esorbitato dai margini di opinabilità sopra richiamati, non potendo il giudice sostituire il proprio apprezzamento a quello dell'Autorità Garante ove questa si sia mantenuta entro i suddetti margini”* (in senso conforme Consiglio di Stato, 18 luglio 2014, n. 3849, *Auditel*, nonché Consiglio di Stato, 8 agosto 2014, 4248, *Compagnia Michele Murino*).

Tale principio è stato declinato con riferimento *i)* al sindacato sulla definizione del mercato rilevante (limitato *“ai soli vizi logici, di difetto di istruttoria e di motivazione, ovvero attinenti ad un errore manifesto di valutazione: Consiglio di Stato, 12 febbraio 2014, n. 693, Ratiopharm/Pfizer; Consiglio di Stato, 8 aprile 2014, n. 1673, Coop Estense; Consiglio di Stato, 24 ottobre 2014, nn. 5274, 5276, 5278, Cosmetici, e ii)* al sindacato sulla valutazione degli impegni (Tar Lazio, 8 maggio 2014, n. 4801, *Condotte Telecom Italia*).

Diversamente (come ricordato da Consiglio di Stato, 8 aprile 2014, n. 1673, *Coop Estense*), il giudice amministrativo ha il potere di ridurre la sanzione ex articolo 134, comma 1, lettera c), c.p.a..

Rapporti internazionali

Commissione Europea

Le attività nell'ambito dell'European Competition Network

Nel corso del 2014 il rapporto tra l'Autorità e la Commissione si è articolato in numerose attività relative all'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE attraverso la rete delle autorità di concorrenza europee (*European Competition Network* o anche ECN). In particolare, l'Autorità ha informato la rete dell'avvio di 17 procedimenti istruttori TFUE³⁴ e ha preventivamente comunicato alla Commissione³⁵ le linee di azione che sarebbero state seguite in sede di decisione finale nei 12 procedimenti avviati e conclusi per presunte infrazioni degli articoli 101 e 102 TFEU. La Commissione, a sua volta, ha informato l'Autorità³⁶ di 5 procedure avviate formalmente e ha trasmesso gli *Statement of Objections* e i *Preliminary Assessment* inviati alle Parti nell'anno 2014. L'Autorità ha assistito alle audizioni con le Parti e ha partecipato ai comitati preventivamente consultati dalla Commissione in relazione a 18 decisioni finali assunte.

Al fine di rendere sempre più efficace l'attività di attuazione e vigilanza sul rispetto delle norme di concorrenza europee, la collaborazione tra l'Autorità e le altre autorità della rete si è realizzata nel 2014 anche attraverso un maggiore ricorso a strumenti di cooperazione in casi che coinvolgono imprese stabilite in altri Stati membri dell'Unione Europea o in cui le autorità nazionali della concorrenza operano in parallelo, in particolare in fase istruttoria e di acquisizione degli elementi probatori³⁷.

Inoltre, nel corso del 2014 è stata avviata per la prima volta una collaborazione in forma ristretta tra alcune autorità nazionali della rete per le istruttorie in corso - o da intraprendere - nel settore dei servizi di prenotazione alberghiera *online*, con il coordinamento della Commissione, la quale non ha avviato una propria indagine. L'Autorità, pertanto, ha lavorato con le altre autorità nazionali di concorrenza interessate al fine di pervenire a esiti coerenti in ambito ECN in relazione alla propria istruttoria in materia di prenotazione di alberghi *online* avviata il 7 maggio 2014 nei confronti di Expedia Inc., Expedia Italy Srl, Booking.com BV e Booking.com (Italia). A esito del coordinamento, in particolare, le autorità italiane, francesi e svedesi hanno pubblicato congiuntamente gli impegni proposti dalle Parti in merito al contenuto delle clausole c.d. "di parità" (*most*

³⁴ Ai sensi dell'art. 11, par. 3 del regolamento (CE) n. 1/2003.

³⁵ Ai sensi dell'art. 11, par. 4 del regolamento (CE) n. 1/2003.

³⁶ Ai sensi dell'art. 11, par. 6 del regolamento (CE) n. 1/2003.

³⁷ Più specificamente, l'Autorità si è avvalsa in tre istruttorie pendenti dei poteri previsti dall'Art. 22, par. 1 del regolamento (CE) n. 1/2003 al fine di intraprendere ispezioni ed effettuare richieste di acquisizione di informazioni presso imprese non aventi sede in Italia, attraverso il meccanismo di assistenza delle autorità di concorrenza locali ivi previsto, e in un caso avviato da un'altra autorità nazionale garante della concorrenza ha prestato a sua volta supporto per effettuare ispezioni presso imprese italiane.

favoured nation) inserite nei rapporti contrattuali con gli alberghi per sottoporli a test di mercato³⁸.

L'Autorità ritiene che tale esperienza di cooperazione tra i membri dell'ECN nell'investigazione di casi paralleli rappresenti un esempio efficace delle attività e del ruolo della rete, sia in termini di innovatività delle procedure che di sviluppo coordinato dell'analisi di merito, idoneo a consentire di raggiungere esiti coerenti nelle decisioni nazionali finali, nonché condizioni paritarie di mercato per le imprese europee.

L'Autorità ha continuato anche nel 2014 a partecipare attivamente ai gruppi di lavoro istituiti in ambito ECN, quali *forum* di discussione e confronto tra autorità di concorrenza su questioni di interesse generale, sia orizzontali che settoriali, nella prospettiva di accrescere l'uniformità nell'applicazione delle norme antitrust soggette ad applicazione decentrata. Tra i gruppi settoriali sono stati particolarmente attivi quelli dedicati ai settori dell'energia, dei servizi di pagamento bancari, dell'alimentare e dei trasporti³⁹.

Dieci anni di applicazione delle norme antitrust ai sensi del Reg. (CE) n. 1/2003

Il 9 luglio 2014 la Commissione Europea ha pubblicato una comunicazione sul funzionamento della rete europea della concorrenza⁴⁰ con due documenti di lavoro allegati, il primo dedicato a un'analisi descrittiva delle attività di *enforcement* svolte, rispettivamente, dalla Commissione e dalle autorità nazionali di concorrenza, il secondo alle aree nelle quali, ad avviso della Commissione, sarebbe auspicabile compiere in futuro un ulteriore sforzo di armonizzazione.

Dal punto di vista del diritto sostanziale, la Commissione riscontra un livello di convergenza soddisfacente tra la prassi da essa seguita e la casistica formatasi a livello nazionale nell'applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE, favorito dai meccanismi formali di consultazione previsti dal regolamento (CE) n. 1/2003 e, più in generale, dai contatti informali che a molteplici livelli si sono sviluppati nell'ambito della rete europea della concorrenza.

³⁸ Tali clausole obbligano gli alberghi a offrire all'agenzia *online* prezzi per le camere equivalenti o migliori rispetto a quelli da essi proposti sugli altri canali di distribuzione sia *online* che *offline*. Le autorità garanti della concorrenza francesi, svedesi e italiani, più specificamente, temono che tale sistema possa limitare la concorrenza fra Booking.com e le altre agenzie di viaggio su internet (*online travel agents*, OTA), impedendo l'ingresso sul mercato di nuove piattaforme di prenotazione. In base agli impegni offerti, che avrebbero validità in tutto lo SEE, il gruppo Priceline modificherebbe la clausola "di parità" in modo che sia applicabile esclusivamente ai prezzi e alle altre condizioni pubblicamente offerte dagli hotel attraverso i propri canali di vendita diretta (*online/offline*) e non più sui prezzi proposti su altre OTA. Tutti gli hotel partner, inoltre, potrebbero applicare sconti sulle tariffe offerte sulla propria piattaforma a clienti che appartengono a gruppi chiusi di utenti.

³⁹ Altri Gruppi orizzontali hanno riguardato: *Cooperation Issues and Due Process*, Cartelli, Concentrazioni, Sanzioni, Restrizioni Verticali *Online*, oltre al gruppo tematico di *forensic information technology* (FIT) e al gruppo dei *Chief Economist*.

⁴⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio *Dieci anni di applicazione delle norme antitrust ai sensi del regolamento (CE) n. 1/2003: risultati e prospettive future*, COM/2014/0453 final.

Sotto il profilo procedurale, l'approccio della Commissione appare comunque improntato alla salvaguardia del complessivo impianto regolamentare, destinato a essere integrato da modifiche puntuali. Tali modifiche appaiono destinate a concentrarsi su due principali aree di intervento: la garanzia dell'indipendenza delle autorità nazionali di concorrenza e il consolidamento dei loro poteri investigativi e repressivi⁴¹.

Da ultimo, la Commissione rileva delle residue disarmonie nella determinazione delle sanzioni pecuniarie irrogate dalle autorità nazionali per infrazioni del diritto antitrust europeo⁴². Al riguardo, l'Autorità contribuisce attivamente, sia nell'ambito del gruppo di lavoro "Cooperation Issues and Due Process" che del gruppo di lavoro Sanzioni, alla definizione delle linee di *policy* che ispireranno l'evoluzione della legislazione comunitaria della rete europea della concorrenza.

Proposte di modifica del regime di controllo delle concentrazioni

Il 9 luglio 2014 la Commissione Europea ha pubblicato un libro bianco in materia di controllo delle concentrazioni nell'Unione Europea⁴³ che - a dieci anni dall'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 139/2004 - illustra i principali esiti applicativi della riforma del controllo delle concentrazioni a livello europeo e delinea l'evoluzione del processo di convergenza tra le corrispondenti norme nazionali e l'impianto regolamentare.

Il libro bianco formula, inoltre, puntuali proposte di modifica del regolamento (CE) n. 139/2004, che riguardano in particolare l'attribuzione alla Commissione di un potere di controllo sull'acquisizione di partecipazioni di minoranza che non conferiscano il controllo di un'impresa (*c.d. minority shareholdings*) e una rivisitazione del vigente sistema dei rinvii delle operazioni di concentrazione dagli Stati membri alla Commissione e viceversa. Le proposte in questione sono analizzate in maggior dettaglio nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che, come di consueto, accompagna la pubblicazione del libro bianco.

In particolare, la Commissione suggerisce di ampliare l'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 139/2004 per ricomprendervi l'acquisizione delle partecipazioni di minoranza, che non comportino la

⁴¹ La comunicazione della Commissione sottolinea che i poteri investigativi e repressivi di cui sono dotate le autorità di concorrenza sono solo parzialmente armonizzati dal regolamento n. 1/2003. Nel corso degli anni, si è sviluppato nell'ambito della rete europea della concorrenza un processo di convergenza spontanea verso il modello regolamentare, facilitato dall'emersione di *best practices* condivise in relazione a diversi temi (come, ad esempio, il programma modello di clemenza dell'ECN). Tuttavia, l'esito di questa evoluzione risulta ancora imperfetto. Allo stato, ad esempio, i poteri ispettivi esercitati dalle autorità nazionali di concorrenza differiscono in ordine alle tipologie di documenti acquisibili - con particolare riguardo ai supporti digitali; inoltre, diverse autorità non hanno il potere di accedere a locali diversi da quelli nei quali si svolge l'attività di impresa. Infine, solo alcune autorità possono imporre, con la decisione che accerta l'infrazione, misure comportamentali o strutturali per assicurare l'effettiva cessazione della condotta anticoncorrenziale e impedirne la reiterazione, ai sensi dell'articolo 7 del regolamento (CE) n. 1/2003.

⁴² Ad esempio, in materia di successione tra imprese, di allocazione della responsabilità antitrust all'interno dei gruppi societari o di sanzioni delle associazioni di imprese.

⁴³ Verso un controllo più efficace delle concentrazioni nell'UE, COM(2014) 449 final.

possibilità di determinarne gli indirizzi strategici, sulla scorta di quanto già accade, a livello nazionale, in Austria, Germania e Regno Unito. Al fine di contemperare le esigenze di certezza giuridica delle imprese con l'efficacia dell'azione amministrativa, il Libro Bianco propone che la Commissione debba essere informata preventivamente di tutte le operazioni di acquisizione di una partecipazione di minoranza, suscettibili di creare un "legame concorrenzialmente significativo" tra le imprese interessate⁴⁴. Non si tratterebbe dunque di un obbligo di notifica, ma solo informativo; tale obbligo scatterebbe, invece, solo qualora la Commissione si determinasse - entro un certo *spatium deliberandi* - ad avviare un'istruttoria. Alle acquisizioni di partecipazioni di minoranza si applicherebbero le soglie di fatturato già previste dal regolamento (CE) n. 139/2004 e la relativa disciplina dei rinvii.

Quanto al sistema dei rinvii, la Commissione propone di renderlo più efficace e agevole, allo scopo di limitare gli oneri amministrativi gravanti sulle imprese in relazione alla notifica di operazioni multi-giurisdizionali e di ridurre il rischio che le autorità nazionali di concorrenza adottino decisioni divergenti.

L'Autorità ha partecipato alla consultazione pubblica lanciata dalla Commissione sulla base del Libro Bianco, esprimendo un giudizio sostanzialmente positivo sulle proposte di riforma formulate in ordine al controllo dell'acquisizione di partecipazioni di minoranza in imprese concorrenti⁴⁵. Per quanto riguarda invece la revisione dei meccanismi di rinvio, l'Autorità ne condivide senz'altro lo spirito, inteso a favorire la trattazione delle operazioni di concentrazione da parte dell'autorità di concorrenza meglio situata. Tuttavia, l'Autorità dubita che gli interventi normativi prefigurati dal libro bianco, pur in sé condivisibili, possano risultare sufficienti a conseguire gli obiettivi dichiarati della Commissione, in termini di riduzione degli oneri amministrativi gravanti sulle imprese nei casi di operazioni multi-giurisdizionali e del rischio

⁴⁴ Tale legame sussisterebbe quando vi sia una relazione concorrenziale orizzontale o verticale tra l'acquirente e la partecipata e la quota di capitale acquisita sia pari almeno al 20%; tale soglia è ridotta poi al 5% quando la partecipazione di minoranza in questione comporti dei diritti aggiuntivi (ad esempio, un posto nel consiglio di amministrazione, l'accesso ad informazioni commerciali sensibili della partecipata, o diritti di veto non sufficienti ad integrare un controllo di fatto).

⁴⁵ In particolare, l'Autorità condivide l'adozione di un sistema di trasparenza mirato, che preveda l'obbligo di notificare alla Commissione ogni operazione suscettibile di creare un legame significativo dal punto di vista concorrenziale; tuttavia, al fine di ridurre per quanto possibile gli oneri amministrativi gravanti sulle imprese, l'Autorità auspica che gli adempimenti informativi richiesti in questa fase siano limitati a quanto strettamente necessario perché la Commissione possa determinarsi a compiere ulteriori accertamenti. Inoltre, alla luce dei principi di proporzionalità e di certezza del diritto, l'Autorità sollecita una ulteriore riflessione sulla proposta di consentire alla Commissione di aprire una istruttoria anche a diversi mesi di distanza dalla prima comunicazione; infatti, la dissoluzione anche parziale di una transazione a diversi mesi dalla sua attuazione può risultare particolarmente complessa e costosa, e dovrebbe pertanto essere considerata soltanto in circostanze eccezionali.

dell'adozione di decisioni confliggenti da parte delle autorità nazionali di concorrenza⁴⁶.

L'adozione della Direttiva sul risarcimento dei danni antitrust

Il 26 novembre 2014, nel semestre di Presidenza Italiana del Consiglio dell'Unione Europea, è stato definitivamente adottato il testo della Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 2014/104/UE relativa alle azioni per il risarcimento del danno per violazioni delle disposizioni del diritto della concorrenza degli Stati membri e dell'Unione europea.

La Direttiva segna una rilevante evoluzione del quadro normativo a livello europeo, riconoscendo *ex lege* il diritto al pieno ristoro a favore di coloro - consumatori, imprese o autorità pubbliche - che abbiano subito un danno ingiusto a seguito di una violazione della normativa sulla concorrenza e temperando tale diritto con la necessità di salvaguardare il “*public enforcement*”. La Direttiva, infatti, prevede norme a favore delle vittime degli illeciti antitrust norme che garantiscono in tutti gli Stati membri, in particolare, un più facile accesso agli elementi di prova rilevanti per la domanda di risarcimento, l'effetto vincolante alle decisioni delle autorità garanti della concorrenza nazionali, la presunzione di danno in caso di cartelli e il potere dei giudici nazionali di stimare equitativamente il danno subito⁴⁷.

La Direttiva prevede altresì restrizioni alla divulgazione degli elementi di prova contenuti nei fascicoli di un'autorità di concorrenza, così da salvaguardare il buon funzionamento del *public enforcement*, il quale sovente costituisce la stessa base delle successive azioni di risarcimento dei privati (azioni c.d. *follow-on*). Di specifico rilievo, in tal senso, sono i limiti alla divulgazione delle informazioni imperniati sul principio di proporzionalità dell'ordine giudiziale, tra cui l'obbligo dell'attore di corroborare la propria domanda di “*fatti e prove disponibili che giustificano la domanda di divulgazione delle prove*”⁴⁸, nonché l'accessibilità del fascicolo di un'autorità di concorrenza solo ove le prove non possano essere reperite *aliunde*⁴⁹.

L'Autorità ritiene di estremo rilievo la presenza nella Direttiva di misure per proteggere i beneficiari dei programmi di clemenza - in particolare, la sottrazione totale all'accesso delle dichiarazioni di clemenza

⁴⁶ Ad avviso dell'Autorità, al di là della revisione del sistema dei rinvii, un efficace contrasto dei problemi connessi alla notifica delle operazioni di concentrazione multi-giurisdizionali postula una strategia normativa più ambiziosa. In particolare, l'Autorità ritiene che alle concentrazioni multi-giurisdizionali dovrebbe senz'altro applicarsi il diritto dell'Unione Europea, creando nella materia *de qua* un sistema di *enforcement* decentrato sulla falsariga di quanto già accade ai sensi del regolamento (CE) n. 1/2003. Dal punto di vista giuridico, la previsione dell'applicabilità del diritto comunitario sostanziale alle concentrazioni multi-giurisdizionali consentirebbe infatti di rispondere alle principali istanze di riforma delineate nel rapporto: le autorità nazionali interessate applicherebbero i medesimi parametri di valutazione dell'operazione, ne darebbero tempestiva notizia alle altre autorità, potrebbero scambiare informazioni confidenziali e prestarsi assistenza reciproca nel corso degli accertamenti. Il sistema di controllo ipotizzato presenterebbe infine innegabili vantaggi anche per le imprese, le cui operazioni multi-giurisdizionali sarebbero soggette ad una procedura unificata e al medesimo test di valutazione sostanziale.

⁴⁷ Rispettivamente articoli 5, 9 e 17.

⁴⁸ Art. 5, par. 3, let. a).

⁴⁹ Art. 6, par. 10.

e delle proposte di transazione (c.d. *black list*)⁵⁰ - e le disposizioni dirette a promuovere l'interazione tra i giudici nazionali e le autorità garanti della concorrenza nella divulgazione delle prove e nella quantificazione del danno⁵¹.

La Direttiva, che dovrà essere recepita nell'ordinamento nazionale entro il 27 dicembre 2016, raggiunge un importante punto di equilibrio tra i contrapposti interessi in relazione alle norme sulla responsabilità in solido dei partecipanti al cartello e sul trasferimento del danno⁵².

La nuova Comunicazione de minimis

Il 30 agosto 2014 è stato pubblicato il nuovo testo della Comunicazione della Commissione Europea 2014/C291/01 avente a oggetto gli accordi di importanza minore, c.d. *de minimis*, che non restringono in maniera significativa la concorrenza ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1 del TFUE ("Comunicazione") e il connesso documento di lavoro volto a chiarire le restrizioni della concorrenza considerate generalmente "*per oggetto*". In particolare, la Commissione presume che le "*restrizioni per effetto*", ove non superino le soglie di mercato previste alla Comunicazione⁵³, non restringano sensibilmente la concorrenza ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, del TFUE⁵⁴; diversamente, le "*restrizioni per oggetto*" non godono della "*zona di sicurezza*" (*safe harbour*) poiché, in sostanza, sono considerate per loro natura e indipendentemente da qualsiasi loro effetto concreto, restrizioni sensibili del gioco della concorrenza, senza che la Commissione debba preoccuparsi di accertarne in concreto gli effetti anticompetitivi⁵⁵. L'Autorità ha favorevolmente accolto la precisazione introdotta nel testo finale per cui accordi che contengano delle restrizioni per oggetto possono tuttavia non ricadere nell'ambito di applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1 TFUE, qualora non siano tali da incidere sensibilmente sul commercio tra Stati Membri⁵⁶.

Modifiche al regime di esenzione per categoria settoriali

Il 21 marzo 2014 è stato rinnovato il regolamento di esenzione Reg. UE n. 651/2014 per categorie di accordi di trasferimento di tecnologia, unitamente alle connesse Linee Guida. L'Autorità condivide la conferma dei principi generali e la struttura della vigente normativa di settore, in quanto

⁵⁰ Art. 6, par. 6, let. a).

⁵¹ Art. 6, par. 11, art. 17, par. 3 e art. 18, par. 3.

⁵² Rispettivamente articoli 11 e 12.

⁵³ Le soglie previste sono: 10% tra imprese concorrenti e 15% tra imprese non concorrenti.

⁵⁴ Par. 8 della Comunicazione.

⁵⁵ Par. 13 della Comunicazione.

⁵⁶ Par. 4 della Comunicazione, in linea con quanto statuito dalle Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati Membri del 2004 (nota 4 della Comunicazione), secondo cui gli accordi non sono in grado di pregiudicare sensibilmente il commercio tra Stati membri quando la quota di mercato aggregata delle parti su qualsiasi mercato all'interno della Comunità interessato dagli accordi non supera il 5% e il fatturato comunitario aggregato annuo delle imprese interessate relativo ai prodotti a cui si applica l'accordo non sia superiore a 40 milioni di Euro (par. 52 delle Linee Direttrici).

rendono il testo del regolamento coerente con l'evoluzione della legislazione europea in materia di concorrenza⁵⁷. Più in generale, inoltre, le nuove Linee Guida riflettono i più importanti sviluppi nella prassi applicativa della Commissione⁵⁸, a vantaggio di una maggiore chiarezza del quadro normativo di settore per gli operatori.

Nel 2014 è stato anche avviato il processo di revisione del regolamento (CE) n. 267/2010⁵⁹ relativo all'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 3, del Trattato a talune categorie di accordi, decisioni e pratiche concordate nel settore delle assicurazioni (Insurance Block Exemption Regulation - IBER), che scadrà il 31 marzo 2017. Terminata la consultazione pubblica, la Commissione dovrà presentare proposte di modifica o abrogazione del testo al Parlamento Europeo e al Consiglio a inizio 2016. Il regolamento attualmente esenta solo due tipologie di accordi, ossia gli accordi sulla compilazione di dati statistici e gli accordi volti a costituire i consorzi (o *pool*) di assicurazione⁶⁰. L'Autorità ritiene preferibile l'abrogazione dei residui regimi di esenzione in blocco, improntando l'analisi di merito a una valutazione caso per caso fondata sull'analisi economica, la quale appare maggiormente idonea a cogliere le significative differenze tra i mercati dei prodotti assicurativi in termini di rischi coperti, diversa tipologia di utenti finali e modalità distributive. L'Autorità, pertanto, continuerà a seguire il processo di revisione della normativa in questione, in particolare, in sede di Comitato Consultivo.

L'evoluzione della politica della concorrenza nel settore agroalimentare

A partire dal 1° gennaio 2014 il quadro normativo della politica agricola comune dell'Unione Europea è costituito dal nuovo regolamento unico in materia di organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, il regolamento (UE) n. 1308/2013⁶¹. Il nuovo testo di regolamento introduce delle norme speciali, che derogano all'Articolo 101 TFUE, in favore delle organizzazioni di produttori nei settori dell'olio di oliva, delle carni di manzo e vitello e di alcune colture cerealicole e leguminose che negozino per conto dei propri membri la cessione congiunta della loro intera produzione o di parte di essa. Al fine di fornire alle organizzazioni dei produttori dei criteri

⁵⁷ Ad esempio, all'art. 4, par. 2, b) del regolamento, per il divieto di vendite passive tra licenziatari, ora in linea con il regolamento sugli accordi verticali.

⁵⁸ Ad esempio, al par. 4, par. 3 delle Linee Guida sugli accordi transattivi che prevedono clausole *pay-for-restriction* o *pay-for-delay*.

⁵⁹ Regolamento (CE) n. 267/2010 della Commissione europea del 24 marzo 2010.

⁶⁰ Un parziale rinnovo nel 2010 era stato motivato dalla Commissione con la crescente tendenza alla concentrazione dei mercati assicurativi e la situazione di crisi dell'economia che colpisce soprattutto le imprese di minori dimensioni, le quali massimamente si giovano dei benefici dei regolamenti di esenzione in blocco, tenuto conto delle quote di mercato previste per il c.d. *safe harbour* (20-25% dell'art. 6, par. 2 dell'IBER).

⁶¹ Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007.

interpretativi alla luce dei quali orientare la propria attività nei suddetti settori, la Commissione ha elaborato una bozza di linee guida, alla cui definizione ha partecipato anche l'Autorità nel corso del 2014, tenuto conto anche del fatto che tali linee guida, sebbene non vincolanti, sarebbero di utile ausilio alle autorità di concorrenza e ai giudici nazionali responsabili dell'applicazione dei citati articoli 169, 170 e 171 del regolamento (UE) n. 1308/2013.

Le linee guida sono state sottoposte a consultazione pubblica nel primo trimestre del 2015; in esito a tale processo, la Commissione prevede di convocare un comitato consultivo degli Stati Membri, a cui continuerà a partecipare l'Autorità, a seguito del quale giungere all'approvazione delle linee guida entro la fine del 2015.

Progetti realizzati con l'impiego di fondi europei

L'Autorità ha colto l'opportunità offerta da programmi di finanziamento europei per offrire percorsi formativi su tematiche antitrust sia all'interno dell'istituzione, sia ad altri operatori istituzionali, con particolare riferimento a personale di altre amministrazioni che hanno un ruolo di vigilanza e/o *enforcement* e a giudici italiani e stranieri.

Il ricorso a fondi europei ha consentito di condurre iniziative in settori di attività che hanno sofferto di sostanziali tagli nei bilanci delle pubbliche amministrazioni, non solo in Italia, ma che risultano cruciali per il buon funzionamento delle istituzioni coinvolte.

Il principio adottato per l'utilizzo dei fondi europei è stato quello della "addizionalità", vale a dire il ricorso a finanziamenti per attività che, in assenza di tali fondi, non verrebbero realizzate. Questo, che è un principio cardine del finanziamento pubblico europeo, suggerisce un utilizzo dei fondi non tanto per remunerare il tempo impegnato sui progetti dal personale degli organismi partecipanti, quanto per acquisire ulteriori risorse professionali, di diversa natura e provenienza: *partner* accademici, società specializzate nei settori di intervento, soggetti specializzati nel supporto amministrativo e di gestione degli eventi (per non gravare sulle risorse amministrative interne degli organismi partecipanti). Inoltre, trattandosi di finanziamenti europei amministrati direttamente dall'UE, sono generalmente ammessi (con alcune specifiche eccezioni) solo progetti di natura transnazionale e tale criterio ha un peso molto elevato nella valutazione delle proposte presentate. Occorre anche considerare che tutti i progetti citati configurano investimenti di dimensione tale che nessuno delle singole amministrazioni *partner* potrebbe sostenerli individualmente.

I progetti realizzati dall'Autorità con l'utilizzo dei fondi europei hanno riguardato le ispezioni informatiche e la formazione dei giudici.

Inoltre, nell'ambito del nuovo ciclo di programmi di finanziamento UE

2014-2020, l'Autorità ha partecipato, come capofila, al bando per un progetto di supporto a politiche anti-corruzione, intitolato "*Indicatori di corruzione e collusione nelle procedure a evidenza pubblica*", insieme all'Autorità anticorruzione italiana (ANAC), all'Istituto Einaudi (EIFE), al centro interuniversitario di ricerca sulla criminalità transnazionale Transcrime (Università di Trento e Cattolica del Sacro Cuore di Milano) e ad altri due Stati membri, l'Olanda e la Svezia, attraverso le rispettive autorità di concorrenza (rispettivamente la ACM e la KKV), oltre che all'agenzia anti-corruzione olandese e un'università svedese.

Il progetto è finalizzato allo scambio di buone pratiche tra Stati membri, al supporto istituzionale e alla enucleazione di strumenti volti a dare seguito al primo Rapporto UE anti-corruzione, pubblicato nel febbraio 2014, nel quale una sezione è dedicata ai contratti pubblici e alle pratiche collusive realizzate in tale contesto.

a) Forensic IT

La comunicazione aziendale avviene sempre più frequentemente attraverso modalità elettroniche e i suoi contenuti possono essere archiviati e conservati per lunghi periodi di tempo. Nello svolgimento degli accertamenti ispettivi condotti presso i soggetti sospettati di comportamenti anticoncorrenziali, le autorità antitrust hanno dovuto (e dovranno) fare sempre più affidamento sulla raccolta di prove digitali, potenziando conseguentemente le capacità di acquisizione e di analisi, anche con il ricorso a tecniche e procedure di informatica forense.

E' questo un settore complesso, che combina tecnologie specifiche (spesso altamente specialistiche, costose, in rapida e continua evoluzione) con appropriate procedure ispettive e, soprattutto, con il contesto giuridico in cui operano le autorità di concorrenza. Risorse professionali qualificate, strumenti e procedure adeguate sono gli elementi costitutivi di una strategia volta a creare e conferire efficacia agli accertamenti svolti dalle autorità, soprattutto nell'azione di contrasto ai cartelli fra imprese.

In questo contesto, la cooperazione internazionale svolta all'interno della Rete Europea di Concorrenza (ECN - *European Competition Network*) sta producendo risultati importanti, mettendo a fattor comune le esperienze maturate nei diversi paesi partecipanti. Un apposito gruppo di lavoro è stato costituito nel 2010 (l'*ECN Forensic IT Working Group*), che ha ricondotto nell'alveo della rete le iniziative di cooperazione promosse fin dal 2003 da parte delle autorità più attive in questo settore.

Sotto il profilo tecnico, la costruzione e il consolidamento delle competenze in questo settore richiedono ingenti investimenti, in termini sia di formazione del personale che di sviluppo degli strumenti, soprattutto *software*, necessari per condurre in maniera efficace gli accertamenti

ispettivi. Su questi aspetti sono state finora realizzate tre iniziative comuni a livello internazionale, che hanno potuto usufruire di fondi comunitari nell'ambito di programmi di finanziamento europeo nell'area della sicurezza interna. L'Autorità italiana ha coordinato tali iniziative, due già concluse, in materia di formazione e di scambio di personale, e la terza in corso di realizzazione, relativamente allo sviluppo di *software* specializzato a codice aperto (*open source*).

Circa 150 funzionari, appartenenti a oltre 30 autorità europee di concorrenza (non solo UE), hanno potuto beneficiare delle prime due delle tre iniziative sopra menzionate, operativamente avviate nel 2009 e concluse nel 2013. Si tratta sia di esperti di informatica forense in servizio presso unità operative dedicate, sia di funzionari istruttori, questi ultimi formati all'uso delle procedure e delle tecnologie di base per lo svolgimento di ispezioni informatiche.

Queste iniziative hanno prodotto due effetti principali. Innanzitutto hanno portato all'interno delle singole amministrazioni nazionali gli *standard* formativi necessari per promuovere un'ulteriore diffusione delle conoscenze acquisite nell'ambito di ciascun organismo partecipante. L'Autorità italiana sta completando un programma di formazione che ha finora coinvolto 23 propri funzionari istruttori, estendendo la partecipazione a 7 funzionari di altre due autorità (AEEGSI e AGCOM) che hanno manifestato interesse ad apprendere le modalità ispettive c.d. "a sorpresa" (*dawn raid*) normalmente seguite in ambito antitrust.

Il secondo effetto - non meno rilevante in un'ottica di integrazione europea - riguarda il processo di convergenza "nei fatti" che tali iniziative comuni stanno producendo relativamente alle procedure e alle tecniche che ciascun organismo europeo di concorrenza adotta sulla base dei poteri ispettivi consentiti dal proprio ordinamento nazionale. Un esempio concreto di tale processo è rappresentato dalla recente emanazione di raccomandazioni specifiche da parte della Rete Europea di Concorrenza, relative appunto all'uso di tecniche investigative forensi⁶². A favore di una convergenza di natura "tecnica" si muove ancor più decisamente l'ultima delle tre iniziative citate, avviata nel 2013 e che si concluderà alla fine del 2015. Si tratta, in questo caso, di un progetto per lo sviluppo di *software* applicativo specialistico in ambiente *open source*, a cui partecipano circa 30 autorità europee di concorrenza e realizzato in *partnership* con un gruppo di ricerca dell'Università degli studi di Roma Tre. L'obiettivo è quello di poter disporre di strumenti comuni di indagine forense a codice aperto, liberi quindi da licenze.

⁶² Cfr. ECN Recommendation on ECN Recommendation on the Power to Collect Digital Evidence, including by Forensic Means
http://ec.europa.eu/competition/ecn/ecn_recommendation_09122013_digital_evidence_en.pdf

Tali progetti sono parte integrante della *road map* dell'*ECN FIT WG*, godendo quindi di una copertura istituzionale molto ampia ed efficace, soprattutto per la diffusione dei risultati all'interno della Rete.

I costi - definitivi per le due iniziative concluse, previsti per quella in corso - assommano complessivamente a 1.780.000 euro e il finanziamento europeo è pari a 1.500.000 euro (circa l'85% dei costi). Il rimanente è coperto dalle *fee* di registrazione degli organismi partecipanti, con un impegno finanziario diretto di ogni singola istituzione coinvolta estremamente contenuto.

b) La formazione dei giudici in materia di concorrenza

Nel 2014, l'Autorità è ricorsa all'utilizzo dei fondi europei anche per la realizzazione, in un partenariato di cui è capofila e che comprende anche l'autorità di concorrenza francese, la Scuola Superiore della magistratura e il Consiglio di Stato, di un progetto di formazione dei magistrati italiani e francesi sul diritto della concorrenza dell'Unione Europea. Il progetto, cofinanziato dalla Direzione Generale per la Concorrenza della Commissione Europea, è volto a mettere in evidenza indirizzi interpretativi e applicativi comuni nel territorio dell'Unione.

Una conferenza organizzata presso la Corte Suprema di Cassazione sul tema della cooperazione tra i giudici nazionali, le autorità di concorrenza e la Commissione Europea nell'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione ha inaugurato il ciclo di incontri. Le successive sessioni di formazione hanno spaziato su un ampio arco di temi: dalla cooperazione tra i giudici nazionali, le autorità di concorrenza e la Commissione Europea nell'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione, alle nozioni fondamentali e ai principali istituti del diritto della concorrenza dell'Unione Europea sino al sindacato giurisdizionale sui provvedimenti delle autorità di concorrenza, ai diritti di proprietà intellettuale, all'applicazione del diritto antitrust nelle procedure di appalto pubblico e alle azioni risarcitorie derivanti da un illecito concorrenziale⁶³.

Ciascuno degli incontri seminariali si è incentrato sull'analisi e la discussione di casi concreti e ha consentito la massima interazione tra le Istituzioni organizzatrici e i magistrati partecipanti al programma. Un sito internet, inoltre, è stato realizzato per dare opportunità di continuare il dialogo con le Istituzioni promotrici, attraverso una sezione dedicata a un *forum* con le medesime, oltre che per mettere a disposizione degli iscritti

⁶³ In particolare, sono state svolte le seguenti sessioni: 1) una conferenza inaugurale presso la Corte Suprema di Cassazione (6 maggio 2014); 2) una sessione formativa sugli aspetti sostanziali del diritto della concorrenza (AGCM, 2-4 luglio 2014); 3) una sessione sul sindacato giurisdizionale sulle decisioni delle autorità di concorrenza (Consiglio di Stato, 6-7 ottobre 2014); 4) una sessione su concorrenza e proprietà intellettuale (AGCM, 27-28 novembre 2014); 5) una sessione sulla concorrenza e gli appalti pubblici (TAR Lazio, 9-10 febbraio 2015); 6) una sessione sul *private enforcement* del diritto antitrust (AGCM, 26-27 febbraio). Cfr. il sito dedicato www.trainingforjudges.eu

informazioni sulle singole sessioni informative e sui materiali didattici del programma svolto⁶⁴.

Il *budget* complessivo del progetto di formazione dei giudici ammonta per il 2014 a circa 161.000 euro, di cui circa 66.000 finanziati con fondi europei e 95.000 dall'Autorità. Il progetto ha coinvolto oltre 120 magistrati, tra giudici ordinari e amministrativi.

Tenuto conto del positivo riscontro dell'iniziativa, l'Autorità proseguirà l'attività di formazione in questione nel 2015 attraverso un nuovo progetto, di cui l'Autorità è capofila in un consorzio formato per l'occasione con la Scuola Superiore della Magistratura e l'Ufficio Studi del Consiglio di Stato. Il nuovo progetto di formazione, in particolare, è diretto a formare magistrati italiani che abbiano già una conoscenza esaustiva delle nozioni fondamentali del diritto antitrust e che desiderino approfondire le proprie competenze in relazione ai principali strumenti analitici e metodologici impiegati nell'analisi economica delle fattispecie di rilievo concorrenziale.

Rete internazionale della concorrenza (ICN)

La Rete Internazionale della Concorrenza (*International Competition Network* o ICN) riunisce 131 autorità pubbliche di concorrenza, che costituiscono la quasi totalità a livello mondiale. L'obiettivo perseguito dall'ICN è la promozione di una convergenza delle normative e delle prassi applicative in materia di concorrenza. A dodici anni dalla sua costituzione, il funzionamento della Rete ha confermato la bontà dell'intuizione originaria che aveva condotto alla sua fondazione, divenendo un *forum* privilegiato di confronto e progettazione. Le migliori pratiche elaborate dai gruppi di lavoro dell'ICN rappresentano uno standard di riferimento internazionale. L'Autorità italiana, una delle quattordici organizzazioni fondatrici, offre il suo contributo e partecipa attivamente ai gruppi di lavoro e alla direzione dell'ICN, riconoscendone il ruolo significativo nella promozione della concorrenza e nel favorire il coordinamento e, ove possibile, la convergenza tra ordinamenti giuridici diversi⁶⁵.

Nel corso della tredicesima riunione plenaria annuale della Rete a Marrakech⁶⁶, l'Autorità italiana ha assunto il ruolo di coordinamento, insieme alle autorità della Francia e delle Mauritius, del Gruppo di lavoro in tema di *Advocacy*, o promozione della concorrenza, che ha avuto particolare risalto.

In tale occasione sono state approvate le raccomandazioni sul "*competition assessment*". Rientrano in tale area tutte le iniziative che le autorità di concorrenza intraprendono, sia su richiesta che non, volte a

⁶⁴ Cfr. il sito dedicato www.trainingforjudges.eu.

⁶⁵ L'Autorità, in particolare, fa parte del Comitato direttivo della Rete che ne guida l'attività, identificando gli argomenti di potenziale interesse per i suoi membri, discutendo le questioni strategiche e le tematiche organizzative di impatto trasversale.

⁶⁶ Tenuta dal 23 al 25 aprile 2014 e organizzata dall'Autorità marocchina.

evidenziare gli effetti che le norme possono produrre sulla concorrenza⁶⁷. Pur riconoscendo la varietà di approcci seguiti dalle diverse autorità, il Gruppo di Lavoro sulla Promozione della Concorrenza ha elaborato alcuni principi generali, individuando, con esempi concreti, procedure e tipologie di restrizioni che potessero valere per i diversi assetti istituzionali.

Alla riunione plenaria del 2014 la Rete ha inoltre approvato una raccomandazione in materia di prezzi predatori elaborata in seno al Gruppo di lavoro sulle Condotte Unilaterali. Il documento, pur prendendo atto del fatto delle difficoltà di conseguire una convergenza di approccio nell'area delle condotte unilaterali, ha individuato un punto di mediazione condiviso dalle più importanti autorità di concorrenza, sottolineando l'importanza dell'uso dell'analisi economica nell'individuazione delle condotte predatorie restrittive.

I Gruppi di lavoro Concentrazioni e Cartelli si sono dedicati principalmente allo sviluppo di temi relativi alla cooperazione internazionale, sulla scia di un progetto strategico del Comitato Direttivo culminato, nel 2013, in un Rapporto predisposto in collaborazione con l'OCSE. In tale contesto, nel Gruppo di lavoro Concentrazioni, coordinato dall'Autorità italiana, ha predisposto un rapporto sulla cooperazione internazionale in materia di concentrazioni multi-giurisdizionali, mentre il Gruppo Cartelli ha elaborato un possibile modello di riferimento di *leniency waiver* da adottare su base volontaria. Tale modello vuole essere uno strumento per facilitare lo scambio di informazioni, in presenza di domande di clemenza, tra più autorità di concorrenza che sono impegnate nell'investigazione di un cartello multi-giurisdizionale.

Il Gruppo di lavoro sull'Efficacia delle autorità di concorrenza ha presentato un rapporto comparato sulle modalità di gestione della confidenzialità dei documenti acquisiti nel corso delle istruttorie e della trasparenza delle procedure adottate. Inoltre, il gruppo ha presentato due capitoli dell'*Agency Effectiveness Handbook*, dedicati rispettivamente a *knowledge management* e alla gestione delle risorse umane.

Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)

Nel 2014, il Comitato Concorrenza dell'OCSE ha proseguito la propria attività di approfondimento delle tematiche relative al diritto e alla politica della concorrenza al fine di promuovere la convergenza e la cooperazione

⁶⁷ Il testo della raccomandazione recita "...a "competition assessment" occurs when, either at a policymakers' request, or of its own initiative, a competition agency or another government body evaluates the competitive effects of a proposed or existing policy. Through the competition assessment, competition agencies can urge policymakers to consider the policy's likely impact on competition, identify whether justifications exist for any restrictions on competition, and assess whether less restrictive alternatives would achieve the intended public policy goal. By offering policymakers expertise regarding the potential costs of restrictions on competition, competition agencies raise awareness among policymakers and elevate competition as a consideration alongside other public policy goals".

tra i Paesi membri. In particolare, nel corso del 2014, il Comitato Concorrenza ha approfondito i due temi “strategici” adottati nell’anno precedente. Si tratta di: *i*) cooperazione internazionale nell’applicazione del diritto antitrust e *ii*) valutazione dell’impatto degli interventi delle autorità di concorrenza.

La globalizzazione e il maggior ruolo svolto dalle economie emergenti hanno creato un contesto non più incentrato su due poli (Europa e Stati Uniti) in cui è aumentato il numero di imprese coinvolte in transazioni commerciali a livello mondiale. Al contempo è notevolmente aumentato il numero di paesi che hanno adottato regimi di tutela della concorrenza. La necessità di evitare decisioni divergenti o duplicazioni di sforzi da parte delle autorità di concorrenza è quindi significativamente aumentata. Il Comitato concorrenza ha pertanto adottato il progetto strategico sulla cooperazione internazionale sui casi con l’obiettivo di analizzare i mutamenti avvenuti e approntare strumenti che facilitino la cooperazione in ambito multi-laterale nel nuovo contesto. In particolare, nel corso del 2015, il Comitato ha riesaminato e modificato la Raccomandazione del 1995 sulla cooperazione tra gli Stati membri sulle pratiche anti-concorrenziali che hanno effetto sul commercio internazionale⁶⁸.

La Raccomandazione OCSE, indirizzata agli Stati membri, non comporta direttamente obblighi per l’Autorità a meno di un suo recepimento nel diritto nazionale. Tuttavia, essa costituirà il principale riferimento per i principi e gli standard di cooperazione a livello multilaterale nei casi antitrust per i prossimi anni.

Il progetto sulla valutazione d’impatto dell’attività e della politica della concorrenza è stato adottato dal Comitato concorrenza allo scopo di assistere i membri OCSE nella valutazione dei loro regimi concorrenziali, con l’obiettivo di migliorarne l’efficacia attraverso la condivisione e l’approfondimento degli effetti degli interventi antitrust⁶⁹.

Nel corso del 2014 è stata definitivamente approvata dal Comitato concorrenza la Guida per la valutazione dell’impatto degli interventi antitrust che propone una metodologia molto semplice per stimare l’effetto aggregato sui consumatori dei casi affrontati da un’autorità di concorrenza

⁶⁸ La nuova Raccomandazione ha rivisto e reso più flessibili le forme con cui gli Stati membri devono informarsi reciprocamente su procedimenti istruttori che possono toccare interessi di altri Stati membri (prevedendo, ad esempio, la comunicazione in forma elettronica). E’ stata, inoltre, notevolmente ampliata la parte della Raccomandazione che riguarda lo scambio di informazioni, in cui un ampio spazio è dedicato allo scambio di informazioni riservate. La Raccomandazione suggerisce, da un lato, di promuovere l’uso dei *waiver* e, dall’altro, di promuovere l’adozione nelle normative nazionali di previsioni che consentano lo scambio di informazioni riservate (“*gateways*”). La Raccomandazione dedica uno spazio ampio alle particolari cautele da adottare nello scambio di informazioni riservate che resta, in ogni caso, soggetto alla discrezionalità dell’autorità a cui è richiesta la trasmissione. La Raccomandazione ha, infine, introdotto una sezione dedicata all’assistenza tra autorità nell’ambito delle istruttorie antitrust, prevedendo, tra l’altro, strumenti per richiedere aiuto nell’acquisizione di documenti situati in un altro Stato membro.

⁶⁹ La valutazione delle attività di tutela e promozione della concorrenza comprende una varietà di aspetti. Il progetto si sofferma, in particolare, su tre aree: impatto delle attività delle autorità, valutazione *ex post* sui casi, effetto macroeconomico della politica della concorrenza.

(in un periodo determinato di tempo, generalmente un anno). Il Comitato ha inoltre intrapreso la predisposizione di strumenti per la valutazione *ex post* di casi specifici e il loro impatto sui mercati interessati⁷⁰. Il progetto proseguirà nel corso del 2015.

Il Comitato ha proseguito l'approfondimento di alcuni argomenti di particolare rilievo attraverso la predisposizione di studi e tavole rotonde. In particolare, nel corso del 2014, il Comitato Concorrenza ha svolto tavole rotonde in materia di ruolo della concorrenza nella tutela finanziaria del consumatore, concorrenza nel settore del trasporto aereo, concorrenza nel settore dei farmaci generici, cambiamenti recenti nel disegno istituzionale delle autorità di concorrenza e un'audizione su proprietà intellettuale e fissazione degli standard. L'Autorità italiana ha partecipato attivamente ai lavori del Comitato Concorrenza sia attraverso contributi scritti, predisposti su tutti gli argomenti citati, sia intervenendo nel corso delle discussioni.

Nel febbraio 2014 si è svolto il Forum Mondiale sulla Concorrenza i cui lavori si sono articolati in due tavole rotonde su "Lotta alla corruzione e promozione della concorrenza" e "Distribuzione di prodotti farmaceutici" che hanno affrontato tali tematiche soprattutto nella prospettiva che interessa i paesi in via di sviluppo e le economie emergenti.

Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD)

La quattordicesima sessione del Gruppo Intergovernativo di Esperti di Diritto e Politica della Concorrenza si è tenuta a Ginevra nel luglio 2014. Alla sessione hanno partecipato oltre 200 delegati da tutto il mondo, soprattutto dai Paesi che di recente hanno istituito un'autorità garante della concorrenza o che si apprestano a varare una legge antitrust. La discussione si è sviluppata attorno ai tre ambiti nei quali l'UNCTAD intende focalizzare le proprie iniziative: la cooperazione informale tra diverse autorità nell'ambito di specifici casi, i progetti di assistenza tecnica a favore delle agenzie meno esperte, le strategie di comunicazione delle autorità per promuovere un contesto economico nazionale coerente con i principi della concorrenza. Si sono inoltre svolte le *peer review* di Namibia, Seychelles e Filippine.

Le presentazioni di alcune autorità di concorrenza hanno posto l'accento sulla necessità di rafforzare gli strumenti di cooperazione informale a fronte del crescente numero di casi sovranazionali e ne hanno evidenziato potenzialità e problemi operativi. Nella discussione relativa ai progetti di assistenza tecnica è stata sottolineata la particolare efficacia degli interventi

⁷⁰ Questo tipo di valutazione riguarda l'impatto di singoli casi sui mercati rilevanti (effetto sui prezzi, sull'entrata, sulla qualità e varietà dei prodotti). Viene generalmente svolta a qualche anno di distanza dalle decisioni con l'obiettivo di verificare, attraverso l'analisi degli effetti che si sono realmente prodotti sul mercato, la robustezza delle ipotesi alla base delle decisioni. Il Comitato concorrenza, nel corso del 2014, ha dato inizio alla predisposizione di un manuale sull'analisi *ex post* dei casi che dovrebbe fornire una guida su come svolgere tale analisi illustrando le metodologie qualitative e quantitative disponibili.

di assistenza tecnica all'interno della stessa area regionale, data la tendenziale omogeneità tra autorità geograficamente vicine.

Il Segretariato UNCTAD ha reso noto di aver avviato un progetto finalizzato a favorire la cooperazione informale su specifici casi tra autorità di concorrenza che non hanno in essere accordi bilaterali o multilaterali attraverso la costituzione di un *database* in cui le autorità nazionali dovrebbero far confluire, in un primo momento, una sintesi dei casi di concorrenza già conclusi e, in un secondo tempo, un'informativa sui casi in corso.

Nelle conclusioni finali, il Gruppo Intergovernativo di Esperti di Diritto e Politica della Concorrenza ha richiamato l'importanza dell'uso di strategie di comunicazione efficaci per rendere nota l'attività delle autorità di concorrenza e i positivi effetti per consumatori e imprese da essa conseguenti. E' stata inoltre ribadita la rilevanza della cooperazione internazionale, anche di natura informale, ai fini di un'efficace applicazione delle regole in materia di concorrenza. A tal fine, il Gruppo ha invitato l'UNCTAD a promuovere forme di cooperazione tra autorità di concorrenza, anche a livello regionale⁷¹.

A margine delle riunioni del Gruppo Intergovernativo di Esperti di Diritto e Politica della Concorrenza si è tenuta anche una riunione dell'*Euro-Mediterranean Competition Forum*. Il tema discusso è stato l'indipendenza e l'*accountability* delle autorità di concorrenza.

Attività di assistenza tecnica in materia di concorrenza

Nel 2014, l'Autorità ha concluso un progetto di cooperazione con l'autorità maltese finanziato dal Fondo Sociale Europeo. Il progetto ha avuto come obiettivo l'offerta di assistenza tecnica a favore dei dipendenti dell'autorità maltese, finalizzata al rafforzamento delle capacità di analisi sia in materia di concorrenza che di tutela del consumatore. In particolare, tra il 2012 e il 2014 funzionari dell'Autorità hanno condotto quattro settimane di *training* in materia di concorrenza e cinque settimane in materia di tutela del consumatore.

L'Autorità ha inoltre partecipato con suoi rappresentanti, insieme a funzionari della Commissione Europea e di altre autorità nazionali dell'Unione, a due seminari di interscambio e formazione promossi dall'Unione Europea. Il primo seminario, rivolto all'autorità brasiliana di concorrenza Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), si è

⁷¹ In proposito, l'UNCTAD ha promosso la creazione di alcune iniziative di cooperazione regionale, quali il programma COMPAL (Competition and Consumer Protection for Latin America), finalizzato a promuovere la tutela della concorrenza e del consumatore in America Latina, il Sofia Competition Forum (SCF), per favorire la cooperazione tra autorità della concorrenza dei Paesi balcanici, l'Euro-Mediterranean Competition Forum (EMCF), rivolto ai Paesi che affacciano sul Mediterraneo, e il Competition and Consumer Protection Programme for Middle East and North Africa (MENA), lanciato nell'aprile 2014 durante la Conferenza Annuale ICN in Marocco.

tenuto nel maggio 2014 e ha avuto a oggetto la cooperazione internazionale ai fini della tutela della concorrenza. Il secondo seminario, nel mese di ottobre 2014, ha riguardato le tre istituzioni che si occupano di tutela di concorrenza nella Repubblica Popolare Cinese⁷². Nel corso dei lavori, sono state affrontate le seguenti tematiche: tecniche investigative per la valutazione dei casi di concentrazione, applicazione delle regole di concorrenza nel settore assicurativo, la cooperazione internazionale in relazione ai casi di concorrenza, le nozioni di intesa verticale e di abuso di posizione dominante.

Nell'ambito di accordi bilaterali in essere con le autorità di concorrenza della Russia e dell'Albania, l'Autorità ha partecipato a un gruppo di lavoro sulle questioni concorrenziali nel settore farmaceutico, organizzato a Mosca dal Federal Antimonopoly Service (FAS) russo, e a un seminario sull'individuazione dei cartelli, tenutosi a Tirana e promosso dall'Unione Europea. L'Autorità ha, inoltre, partecipato al *Sofia Competition Forum*.

Infine, l'Autorità ha ospitato presso la propria sede una visita di studio di rappresentanti delle autorità di concorrenza di Macedonia e ha incontrato delegazioni della Washington University e della Bank of China.

⁷² Si tratta dell'Anti-Monopoly Bureau del Ministero del Commercio (MOFCOM), il Price Supervision and Anti-Monopoly Bureau del National Development and Reform Commission (NDRC) e l'Anti-Monopoly and Anti-Unfair Competition Enforcement Bureau dello State Administration for Industry and Commerce (SAIC).

Attività di tutela del consumatore



Dati di sintesi e linee di intervento

Nel 2014 sono stati conclusi 163 procedimenti istruttori in materia di pratiche commerciali scorrette, pubblicità ingannevole e comparativa e clausole vessatorie. Complessivamente, il numero dei procedimenti conclusi nel 2014 supera circa del 35% il dato del 2013. Di questi 163 procedimenti, 107 hanno portato all'accertamento di infrazioni delle norme del Codice del Consumo e del d.lgs. 145/2007. Più in particolare, 96 procedimenti hanno riguardato pratiche commerciali scorrette nei confronti di consumatori o di microimprese; 3 procedimenti hanno avuto a oggetto violazioni delle norme di pubblicità ingannevole e comparativa illecita tra professionisti; 8 procedimenti hanno condotto all'accertamento della mancata ottemperanza a precedenti decisioni dell'Autorità.

In 33 casi, inoltre, i procedimenti sono stati conclusi con l'accettazione di impegni proposti dalle parti e, quindi, senza accertamento dell'infrazione, mentre in 4 procedimenti l'Autorità ha accertato la non violazione delle norme a tutela dei consumatori.

Sono stati 15 i provvedimenti con cui l'Autorità ha dichiarato la natura vessatoria di clausole contrattuali, cui vanno aggiunte le 4 istanze di interpello esaminate dall'Autorità per la verifica preventiva di eventuali elementi di vessatorietà di altre clausole contrattuali.

Tabella 1 - Procedimenti istruttori

Non violazione	4
Accettazione impegni	33
Violazioni	122
Inottemperanza	8
Pubblicità ingannevole e comparativa B2B	3
Pratiche scorrette	96
Clausole vessatorie	15
Interpelli su vessatorietà di clausole contrattuali	4
Totale	163

Nel corso del 2014, si registrano anche 38 casi in cui l'Autorità, intervenendo con lo strumento della *moral suasion*, ha ottenuto da parte dei professionisti la rimozione di profili di scorrettezza/ingannevolezza di non eccessiva gravità ed ha così potuto procedere all'archiviazione senza svolgere accertamenti istruttori.

Nell'anno in commento sono state archiviate 1.230 segnalazioni, in ragione del loro impatto limitato sul benessere dei consumatori e di valutazioni di priorità delle proprie linee di intervento effettuate dall'Autorità.

Quanto agli impulsi che danno vita alle iniziative in materia, benché l’Autorità abbia il potere di attivarsi d’ufficio per contrastare le condotte lesive degli interessi dei consumatori, le segnalazioni restano lo strumento principale attraverso cui l’Autorità acquisisce conoscenza delle possibili infrazioni alla normativa posta a tutela del consumatore. In questo senso, centrale è la funzione delle associazioni dei consumatori che, in ragione del ruolo che svolgono, si trovano nella posizione di raccogliere ed elaborare le lamentele di molteplici consumatori. L’Autorità da sempre riconosce un ruolo centrale alle associazioni dei consumatori nella lotta alle pratiche commerciali scorrette, alle pubblicità ingannevoli e alle clausole vessatorie, dando loro la possibilità di partecipare ai procedimenti istruttori avviati dietro loro segnalazione, nonché favorendo occasioni di incontro finalizzate allo scambio di informazioni e di punti di vista in merito alle tematiche di maggior rilievo ed impatto per i consumatori. Parimenti rilevante è il contributo dei singoli consumatori che, segnalando le vicende loro occorse, consentono all’Autorità di assumere cognizione di pratiche commerciali spesso insidiose.

Tabella 2 - Soggetti segnalanti e valutazione finale

	Procedimenti istruttori	Violazioni
Consumatori	89	69
Associazioni di consumatori	28	19
Attivazione d’ufficio	19	17
Pubblica Amministrazione	7	5
Concorrenti	7	6
Associazioni di concorrenti	6	4
Non classificabile	3	2
Totale	159	122

Risulta, inoltre, confermata l’importanza del formulario *online* (*web form*) disponibile sul sito dell’Autorità per le denunce da parte dei consumatori: nel 2014 sono stati oltre 10.000 i *web form* inviati. Il ricorso numericamente significativo e costante nel tempo conferma l’utilità di tale strumento per i consumatori. Anche il *contact center* telefonico dell’Autorità ha continuato a svolgere la sua funzione di ausilio e indirizzo dei consumatori che, tramite il numero verde gratuito a ciò deputato, possono acquisire informazioni in merito alle modalità con cui inoltrare segnalazioni all’Autorità, alle iniziative in corso, nonché ai precedenti interventi effettuati a tutela dei consumatori. Nel 2014 gli operatori hanno ricevuto 6.931 chiamate; sulla base dei giudizi registrati che i consumatori hanno reso dopo la chiamata, l’82% degli utenti si è dichiarato pienamente soddisfatto,

mentre un ulteriore 16% si è dichiarato parzialmente soddisfatto.

Nel 2014, i provvedimenti che hanno condotto all'accertamento di pratiche commerciali scorrette, di pubblicità ingannevole e comparativa illecita e di inottemperanza a precedenti delibere dell'Autorità hanno condotto all'irrogazione di sanzioni pecuniarie per un totale di 19.456.500 euro.

Tabella 3 - Sanzioni per esito del procedimento

	n. procedimenti	Sanzioni (EUR)
Pratiche scorrette	96	18.064.500
Pubblicità ingannevole e comparativa B2B	3	280.000
Inottemperanza	8	1.112.000
Totale	107	19.456.500

La ripartizione percentuale delle sanzioni per settore economico evidenzia un'incidenza particolarmente elevata (40%) dei settori dei prodotti alimentari, dei prodotti farmaceutici e dei trasporti, seguiti dal settore dei servizi (31%) e dai settori energetici e della vendita di prodotti manifatturieri (24%).

Grafico 1 - Sanzioni per settore economico: ripartizione percentuale

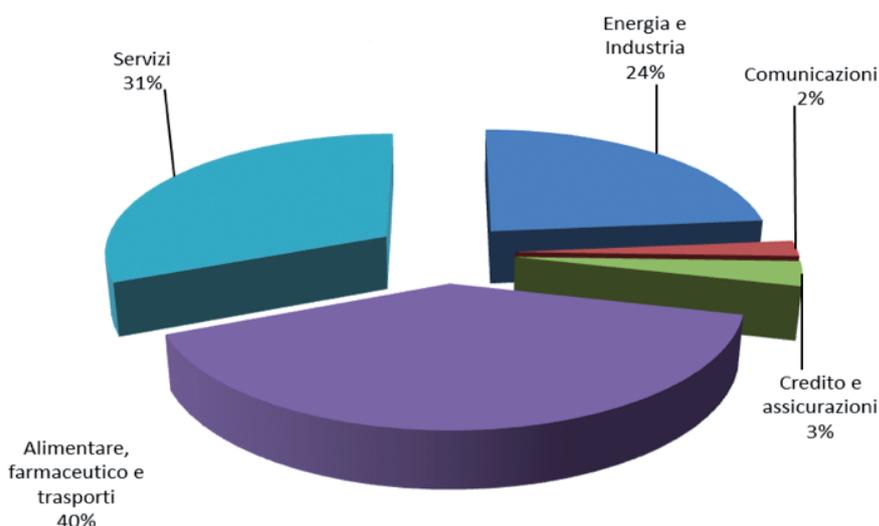


Tabella 4 - Sanzioni per macrosettore economico

	Ingannevoli/ Scorrette	Inottemperanze	Sanzioni (EUR)
Energia e Industria	38	2	4.569.000
Comunicazioni	2		400.000
Credito e assicurazioni	8		635.000
Alimentare, farmaceutico e trasporti	20	3	7.780.000
Servizi	31	3	6.072.000
Totale	99	8	19.456.000

Linee di intervento

Le pratiche commerciali cui l'Autorità ha rivolto la propria attenzione nel corso del 2014 hanno interessato la quasi totalità dei settori merceologici (comunicazioni, servizi finanziari, trasporti, grande distribuzione, farmaci, credito al consumo, turismo, formazione, offerte di lavoro, servizi di intermediazione, servizi di vigilanza) e le fattispecie più disparate (contraffazione, vendite piramidali, forniture non richieste, false citazioni in giudizio, servizi post vendita, *claims* salutistici e nutrizionali, vendite porta a porta, clausole vessatorie, tutela delle microimprese).

Tra queste, le condotte d'impresa che si sono rivelate più insidiose sono state quelle poste in essere nell'ambiente digitale, non foss'altro che per la numerosità dei consumatori coinvolti nelle pratiche commerciali scorrette realizzate in internet.

Così, in continuità con l'attività svolta nell'anno precedente e in linea con le iniziative adottate nei consessi internazionali, l'Autorità ha, anche nel 2014, rivolto specifica attenzione alla tutela dei consumatori nel contesto del commercio *online* di beni e servizi.

Il fenomeno del commercio elettronico continua, infatti, a porre importanti esigenze di tutela del consumatore in ragione delle scelte complesse che quest'ultimo, non di rado, è chiamato a compiere quando effettua acquisti *online*, a fronte di informazioni spesso sovrabbondanti se non addirittura fuorvianti. Per tale motivo, l'attenzione dell'Autorità al settore dell'*e-commerce* è stata mantenuta molto elevata così come il rigore delle decisioni assunte, anche sotto il profilo del *quantum* delle sanzioni comminate.

L'approccio seguito ha avuto come obiettivo non solo quello di contrastare i fenomeni di scorrettezza e ingannevolezza delle offerte *online*, ma anche quello particolarmente ambizioso di accrescere la fiducia dei consumatori nell'economia digitale, per incrementarne l'utilizzo e garantire effetti positivi sui costi sopportati dai consumatori e sulla concorrenza fra

imprese. In questa prospettiva, l'attività di *enforcement* dell'Autorità si è incentrata sugli aspetti concernenti la trasparenza e la completezza delle informazioni messe a disposizione dei consumatori in tutte le fasi delle transazioni *online* (dalla pubblicità delle caratteristiche del prodotto/servizio, ai costi da sostenere, allo svolgimento del processo di acquisto e pagamento, alle informazioni sui diritti spettanti agli acquirenti) e sulle modalità di risoluzione dei problemi che possono verificarsi nella fase post-vendita (diritto di recesso e di rimborso).

Gli interventi a tutela della correttezza delle relazioni commerciali nell'ambiente digitale hanno poi riguardato la quasi totalità dei settori merceologici, il più delle volte su impulso di segnalazioni provenienti da numerosissimi consumatori, portando alla comminazione di sanzioni spesso esemplari¹. Si ricordano fra gli altri, a mero titolo esemplificativo, i casi in materia di vendita illecita *online* di farmaci soggetti a prescrizione medica²; di mancata trasparenza delle offerte di assicurazioni facoltative da parte dei vettori aerei³; di promozione di buoni sconto attraverso l'iscrizione a pagamento, ma inconsapevole, su siti web dedicati⁴; modalità non corrette di vendita *online* e di gestione delle fasi post-vendita da parte di importanti operatori della distribuzione organizzata⁵; di fornitura non richiesta di servizi di telefonia c.d. *premium*; di promozioni turistiche *online*⁶.

Particolarmente significativi, nell'ottica dell'attività intesa a garantire affidabilità al commercio elettronico, sono stati gli interventi in tema di correttezza delle recensioni *online* e volti, in particolare, ad affrontare il problema delle c.d. *fake reviews* (false recensioni). Le recensioni *online* sono infatti diventate uno dei principali elementi di valutazione nel processo decisionale dei consumatori telematici, i quali sono soliti ritenere che i commenti rilasciati dagli altri utenti costituiscano le informazioni più imparziali e disinteressate presenti sulla rete. Recenti indagini di mercato realizzate nel settore dei servizi turistici *online* hanno, in effetti, messo in evidenza che quasi due terzi dei consumatori si affidano alle recensioni per assumere le proprie decisioni economiche⁷.

Nella medesima prospettiva, si inserisce la decisione dell'Autorità di avviare - nell'ottobre 2014 - indagini relative ai siti internet dei

¹ Si veda, ad esempio, la pratica relativa al servizio di valutazione delle automobili, rispetto alla quale l'Autorità ha ricevuto più di duemila segnalazioni e che è stata sanzionata per un totale di 735.000 euro.

² PS9059.

³ PS7245 e PS7448.

⁴ PS8530.

⁵ PS9192.

⁶ PS9017, PS3080, PS8312 e PS9028.

⁷ Proprio in materia di trasparenza e affidabilità dei siti di comparazione *online* di offerte di prodotti/servizi della stessa tipologia, l'Autorità ha concluso nell'anno in esame un'importante istruttoria che ha portato a irrogare a TripAdvisor Italy Srl, in solido con TripAdvisor LLC - la società di diritto statunitense che gestisce il sito www.tripadvisor.it - una sanzione amministrativa di 500.000 euro, avendo accertato che le recensioni pubblicate sui siti oggetto di indagine non sempre sono il frutto di reali esperienze turistiche (procedimento PS9345).

“comparatori” assicurativi che pongono a confronto le offerte delle compagnie sull’RC Auto, in relazione alla trasparenza delle informazioni concernenti la natura dell’attività economica da essi svolta; l’ampiezza e rappresentatività dei confronti; la trasparenza delle modalità di calcolo degli sconti pubblicizzati; la pratica di proporre coperture assicurative aggiuntive ed accessorie rispetto all’assicurazione obbligatoria (RC Auto), anche se non appositamente richieste (sistema c.d. dell’*opt out*, ovvero dell’obbligo di “deselezione” a cura dei consumatori interessati)⁸.

In materia di servizi accessori all’acquisto di biglietti aerei, l’Autorità, tenuto conto del numero elevatissimo di consumatori agganciati, ha poi irrogato sanzioni per complessivi 1.700.000 euro ad alcune compagnie aeree, tra cui Ryanair Ltd, Alitalia-Compagnia Aerea Italiana Spa e Airone S.p.A., in relazione a promozioni suscettibili di indurre l’iscrizione inconsapevole a un servizio a pagamento pubblicizzato sui siti internet di tali operatori⁹.

Nel corso del 2014, inoltre, l’Autorità ha continuato la propria attività di contrasto alla vendita attraverso siti internet di prodotti di marca contraffatti, cui fa seguito la consegna di prodotti non originali. Si tratta di una tipologia di intervento iniziata dall’Autorità nel 2012 e proseguita anche nel 2013, che ha come base normativa la disciplina di cui alla direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico e la normativa nazionale di recepimento della stessa. Con il supporto investigativo ed operativo del Nucleo Speciale Tutela Mercati della Guardia di Finanza, è stata disposta in sede cautelare l’inibizione dell’accesso, rispetto alle richieste di connessione provenienti dal territorio italiano, a circa 150 siti web attivi nel settore della vendita di prodotti contraffatti e ha portato alla comminazione di sanzioni complessivamente pari a 810.000 euro¹⁰.

Anche in materia di tutela delle microimprese, l’ambiente digitale è quello in cui sono stati effettuati gli interventi più significativi. Il crescente utilizzo della rete internet da parte delle microimprese, anche in fase di *start-up*, ha infatti dato origine a condotte di mercato tese a sollecitare in maniera scorretta la loro domanda di servizi, come ad esempio la fornitura di prodotti non richiesti, richiedendone indebitamente il pagamento¹¹.

Quanto alla scelta degli strumenti utilizzati, l’Autorità ha da sempre avuto riguardo all’esigenza di garantire massima efficacia ed efficienza ai propri interventi e ha, a tal fine, effettuato la scelta del rimedio che, rispetto al caso in esame, è risultato maggiormente idoneo a garantire risultati concreti e tempestivi. Così, anche nel 2014, l’Autorità si è avvalsa di tutti gli strumenti procedurali a sua disposizione, dalla *moral suasion*

⁸ PS7370 e PS7219.

⁹ PS8530.

¹⁰ PS8905, PS8936, PS8985, PS9200, PS9202, PS9430, PS9476, PS9477 e PS9478.

¹¹ PS9026, PS9158 e PS9174.

alle misure interinali, alla formale apertura di indagini istruttorie, concluse a seconda delle circostanze con l'accettazione di impegni delle parti idonei a ripristinare situazioni di legalità ovvero con l'accertamento dell'infrazione o ancora, intese a censurare la mancata ottemperanza agli ordini inibitori precedentemente impartiti. Le sanzioni adottate sono state sia di tipo pecuniario che volte a incidere sull'esercizio dell'attività dell'operatore economico interessato (tramite, a esempio, l'oscuramento di siti web, ovvero la sospensione in via cautelare dell'attività economica oggetto di indagine).

La tutela del consumatore nei contesti internazionali

Il 2014 è anche l'anno in cui più forte è stata avvertita a livello europeo l'esigenza di coordinamento degli interventi dei soggetti preposti alla tutela del consumatore. Nel corso di tale anno, pertanto, le iniziative a tutela del consumatore hanno tenuto conto della natura sovranazionale che vanno sempre più assumendo le pratiche commerciali oggetto di valutazione, in ragione soprattutto dello sviluppo delle transazioni via internet.

Il crescente ricorso al commercio elettronico, infatti, ha comportato un rilevante incremento delle condotte illecite con rilevanza intracomunitaria, in quanto le pratiche scorrette realizzate *online* sono spesso poste in essere in modo parallelo in più Stati membri.

L'esigenza di condividere informazioni e di coordinare gli interventi delle autorità nazionali, ha indotto la Commissione europea, nei mesi di gennaio e febbraio 2014, ad avviare una consultazione pubblica su possibili modifiche del regolamento (CE) n. 2006/2004 volte a meglio garantire uniformità dell'*enforcement* della normativa a tutela del consumatore.

Tale regolamento individua i poteri minimi che gli Stati membri possono attribuire alle autorità nazionali di tutela del consumatore, le modalità con cui le autorità degli Stati membri collaborano tra loro, nonché le modalità di cooperazione tra tali autorità nazionali e la Commissione europea. L'Autorità italiana fa parte dei soggetti che aderiscono alla rete *Consumer Protection Cooperation* (CPC) che si è formata per effetto di tale regolamento.

Nel 2014, nell'ambito della rete CPC, è stata conclusa la prima azione comune (sugli acquisti "*in-app*"). Le azioni comuni sono interventi a tutela del consumatore condotti a livello di rete CPC e coordinati dalla Commissione per contrastare in forma coordinata le pratiche commerciali scorrette poste in essere uniformemente a livello europeo da imprese multinazionali.

Con l'azione comune sugli acquisti "*in-app*", le autorità UE hanno evidenziato ai gestori delle piattaforme la contrarietà delle loro condotte alla normativa europea di tutela dei consumatori, promuovendo l'adozione di modalità di presentazione dei giochi e soluzioni tecniche più rispettose

dei diritti dei consumatori¹². L'Autorità ha attivamente partecipato all'azione comune, apportando anche la propria esperienza maturata con riguardo a fattispecie, avviate a livello nazionale, inerenti analoghe tematiche e nei confronti degli stessi operatori¹³.

L'Autorità italiana ha assunto sempre un ruolo di primo piano nelle iniziative adottate a livello di rete CPC, presenziando attivamente alle riunioni ivi organizzate, prendendo parte ai gruppi di lavoro di maggiore impatto per il benessere dei consumatori. Ancora, l'Autorità ha continuato a partecipare alla *European Unfair Terms Strategy*, un'azione coordinata da Commissione europea e autorità degli Stati membri per pervenire a un'applicazione condivisa della direttiva 93/13/CEE in materia di clausole abusive nei contratti conclusi con i consumatori.

L'Autorità ha poi fornito la propria collaborazione ad altre autorità nazionali nell'ambito della rete CPC, come previsto dal citato regolamento (CE) 2006/2004. In particolare, è stato dato seguito a richieste di collaborazione in un caso dell'autorità britannica e, in un altro, delle autorità tedesca e spagnola, al fine di giungere alla rimozione, mediante interventi di *moral suasion*, di elementi di scorrettezza delle condotte realizzate da operatori esteri sul territorio italiano.

E' proseguita altresì l'adesione dell'Autorità alle c.d. iniziative degli "sweep", ossia le indagini condotte simultaneamente dalle autorità nazionali europee su siti web di alcuni operatori per verificarne la conformità alle norme di tutela dei consumatori. In particolare, nel 2014 si è conclusa la fase di *enforcement* relativa allo *sweep*, condotto nel 2013, sui servizi turistici (che ha interessato 17 siti web italiani oggetto di verifiche effettuate dall'Autorità) e che ha portato alla conclusione di 9 procedimenti istruttori per pratiche commerciali scorrette.

In ambito internazionale, l'Autorità ha presenziato alle riunioni dell'ICPEN (*International Consumer Protection and Enforcement Network*), la rete mondiale tra autorità di tutela dei consumatori volta alla cooperazione e allo scambio di informazioni sulle tematiche e sulle esperienze di applicazione delle normative rilevanti. L'Autorità ha continuato a partecipare al Comitato OCSE per la Politica del Consumatore che, oltre a essere luogo di scambio di esperienze, sta elaborando nuove linee guida sul commercio elettronico. L'Autorità, infine, ha fornito il suo contributo alla

¹² Cfr. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-847_en.htm e http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/news/1401222_en.htm. L'azione comune in questione, promossa dall'Ufficio dell'*Ombudsman* della Danimarca, ha riguardato la presentazione da parte dei principali gestori di piattaforme digitali per *smartphone* e *tablet* (Apple e Google) di applicazioni ("apps") contenenti giochi digitali rivolti essenzialmente a minorenni, presentati come gratuiti, ma per la cui prosecuzione sono necessari acquisti con addebito sul conto del titolare; le condotte riguardavano anche la presenza di esortazioni all'acquisto rivolte a minorenni, nonché meccanismi automatici (di *default*) per l'acquisto delle fasi successive dei giochi. Tali pratiche commerciali conducevano a frequenti acquisti inconsapevoli con addebiti anche cospicui.

¹³ PS8754.

revisione e all'aggiornamento delle Linee guida per la Tutela dei Consumatori curata dall'UNCTAD, l'agenzia specializzata delle Nazioni Unite.

L'Autorità ha posto in essere anche iniziative tese a promuovere la "cultura" della tutela del consumatore, organizzando incontri informativi e convegni con associazione dei consumatori, operatori ed esperti del settore¹⁴.

Modifiche al Regolamento di procedura e Protocolli d'intesa

Col d.lgs. 21/2014 di attuazione della direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori (c.d. *consumer rights*) è stata attribuita all'Autorità una nuova competenza in materia di accertamento e repressione delle violazioni dei diritti dei consumatori nei contratti. La disposizione normativa, entrata in vigore il 13 giugno 2014, rafforza in modo significativo le tutele per il consumatore sia nella conclusione di contratti a distanza e negoziati fuori dai locali commerciali, che nei contratti diversi da questi. Vengono introdotti nuovi e più ampi obblighi informativi precontrattuali in capo al professionista con riguardo, ad esempio, al bene acquistato, alle modalità di pagamento, alla garanzia legale e al diritto di recesso. Vengono definiti specifici requisiti di forma per i contratti a distanza conclusi con mezzi elettronici o per telefono, in modo che risulti chiaro al consumatore l'obbligo di pagare una somma di danaro. Da sottolineare è anche l'introduzione di un'articolata disciplina per l'esercizio del diritto di recesso. Il termine per l'esercizio di tale diritto viene ampliato da 10 a 14 giorni e può arrivare a un anno e 14 giorni nel caso in cui il consumatore non sia stato preventivamente informato dal professionista; viene, inoltre, ridotto il termine, da 30 a 14 giorni, per la restituzione delle somme versate dal consumatore che, al contrario, avrà più tempo (14 giorni) per restituire il bene. Il professionista che viola le specifiche disposizioni dettate dalla nuova normativa è sottoposto alle stesse sanzioni amministrative pecuniarie - da diecimila a cinque milioni di euro - previste per le violazioni in materia di pratiche commerciali scorrette.

Per migliorare l'efficacia di questa nuova forma di tutela del consumatore l'Autorità, d'intesa con la Commissione Europea e il Ministero per lo Sviluppo Economico, ha avviato una campagna informativa sui canali TV e Radio della RAI trasmettendo un messaggio, analogo a quelli trasmessi in altre lingue, per sensibilizzare i cittadini sulle garanzie a cui possono accedere per evitare di essere vittime di illeciti in particolare nel settore delle comunicazioni digitali. Inoltre, l'Autorità ha predisposto e diffuso sul

¹⁴ Si segnalano in particolare i seguenti eventi di maggior rilievo: un incontro informativo con le associazioni dei consumatori sui nuovi strumenti di tutela introdotti con la direttiva *consumer rights*; il convegno avente sempre ad oggetto gli scenari che emergono dalla disciplina introdotta dalla direttiva *consumer rights*, tenutosi il 28 marzo 2014 presso il Senato della Repubblica; la Conferenza dal titolo "*EU Cooperation for Enforcement of Consumer Legislation*", tenutasi presso la sede dell'Autorità il 7 e 8 luglio 2014, in occasione dell'inizio del semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione Europea, che ha visto la partecipazione dei maggiori esperti europei del settore sulle nuove opportunità e tutele per i consumatori, in particolare nella contrattazione a distanza.

proprio sito, un Decalogo di Garanzia per gli acquisti *online* dove vengono schematicamente riportati i diritti e le tutele più rilevanti di cui il consumatore deve essere a conoscenza per una scelta responsabile.

Per rendere pienamente operativa la nuova competenza l'Autorità ha tempestivamente adeguato le disposizioni contenute nel regolamento sulle procedure istruttorie in vigore dal 2012, inserendo, in particolare, il Titolo III rubricato "*Procedure Istruttorie in materia di violazioni dei diritti dei consumatori nei contratti*" nel quale, all'articolo 20 bis, per l'accertamento delle violazioni in materia, viene operato un espresso rinvio alle norme procedurali riguardanti le pratiche commerciali scorrette, in quanto compatibili. Questa soluzione è risultata coerente anche col dato normativo che prevede l'applicazione, per le violazioni dei diritti dei consumatori nei contratti, delle stesse norme in vigore per le pratiche commerciali scorrette. Inoltre, la comunanza procedurale potrà rivelarsi utile in caso di accertamento delle violazioni di entrambe le disposizioni di legge nell'ambito dello stesso procedimento istruttorio.

Un'altra rilevante modifica che ha interessato il regolamento sulle procedure istruttorie ha riguardato il termine per rendere il parere in caso di presentazione di impegni da parte del professionista, nei procedimenti che interessano settori sottoposti a regolazione (art. 16, comma 5). In questi casi, laddove vengano ritenuti sussistenti i presupposti per la valutazione degli impegni, considerato il maggior impatto che gli stessi possono avere sulla regolazione, il termine per rendere il parere è stato ampliato a 45 giorni. Questa soluzione procedurale disciplina così la previsione dell'articolo 1 *bis*, anch'essa introdotta dal citato d.lgs. 21/2014, che ha risolto in favore dell'Autorità il problema della competenza a intervenire in materia di pratiche commerciali scorrette, poste in essere da imprese operanti nei settori regolati, prevedendo, in questi casi, l'acquisizione del parere della competente autorità di regolazione. Per risolvere possibili situazioni di conflitto che, sulla base dell'esperienza pregressa, avrebbero potuto pregiudicare l'efficacia e l'efficienza dell'attività amministrativa nella tutela del consumatore con pregiudizio anche per le imprese, l'Autorità, raccogliendo l'espresso invito del legislatore, ha concluso specifici protocolli d'intesa con le autorità di regolazione al fine di disciplinare gli aspetti applicativi e procedurali della reciproca collaborazione nel rispetto delle rispettive competenze.

In particolare, nel corso del 2014 sono stati conclusi protocolli d'intesa con l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (AEEGSI), l'Autorità di regolazione dei trasporti (ART), la Banca d'Italia e l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private (IVASS). Tutti i protocolli, oltre a fissare in 45 giorni, in caso di impegni ritenuti non manifestamente infondati, il termine per l'adozione, da parte dell'autorità di regolazione, del parere

richiesto dall'Autorità nei procedimenti per pratiche commerciali scorrette, prevedono anche: un coordinamento degli interventi istituzionali nei settori di interesse comune; la segnalazione reciproca, nell'ambito dei procedimenti di diretta competenza, dei casi in cui emergano ipotesi di violazioni di norme alla cui applicazione è preposta l'altra autorità; lo scambio di documenti e informazioni sui procedimenti avviati; la costituzione di un gruppo di lavoro permanente per monitorare l'attuazione del protocollo. Il protocollo con l'AEEGSI, che, per la parte relativa alla tutela dei consumatori nei confronti delle pratiche commerciali scorrette, modifica il Protocollo Quadro del 13 settembre 2012, incentiva le procedure di conciliazione volontaria, poste in essere dalla stessa autorità di regolazione anche attraverso lo *switching back*, delle controversie tra consumatori e imprese per le violazioni delle disposizioni del codice di condotta adottato dallo stesso regolatore e la trasmissione all'Autorità dell'esito negativo di tali procedure per le valutazioni di competenza. Oltre alla tutela del consumatore, il protocollo con l'ART prevede forme di collaborazione anche con riguardo all'elaborazione di segnalazioni al Governo e al Parlamento su materie di interesse comune, allo svolgimento di indagini conoscitive e a iniziative congiunte in materia di *enforcement*, vigilanza e controllo dei mercati con la possibilità, nei limiti di legge, di svolgere ispezioni congiunte.

196

Tali Protocolli hanno trovato concreta applicazione nel corso dell'anno. In particolare, Banca d'Italia ha reso all'Autorità il proprio parere nell'ambito di un procedimento istruttorio riguardante la tempistica e le procedure di chiusura dei conti correnti¹⁵, nonché rispetto a una fattispecie di recupero crediti¹⁶. Nel settore assicurativo, i primi pareri a IVASS sono stati richiesti con riferimento ai procedimenti condotti nei confronti delle compagnie assicurative che utilizzano i marchi Direct Line e Con.te¹⁷.

Inoltre, nel luglio 2014 l'IVASS ha reso noti all'Autorità i risultati di un'indagine conoscitiva riguardante le polizze assicurative "abbinate" a vari prodotti e servizi (di natura non assicurativa). Tale indagine è in corso di valutazione per verificare eventuali iniziative a tutela dei consumatori nell'ambito di un'attività di collaborazione che coinvolge l'Autorità, l'IVASS e l'AEEGSI.¹⁸

Con AEEGSI si è, inoltre, costituito ed ha cominciato a lavorare il gruppo di lavoro previsto dal protocollo che ha già permesso lo scambio di numerose segnalazioni nel settore elettrico e dei servizi idrici. Nel settore dei trasporti, i primi pareri richiesti ad ART hanno riguardato il trasporto ferroviario, in particolare con riferimento agli impegni presentati da

¹⁵ PS7704.

¹⁶ PS7061.

¹⁷ PS7214 e PS7370.

¹⁸ Su segnalazione dell'IVASS è stato inoltre avviato dall'Autorità un procedimento istruttorio in materia di offerte "congiunte" di mutui necessariamente abbinati a specifiche polizze assicurative.

Trenitalia nell'istruttoria riguardante il riconoscimento degli indennizzi per ritardi e la mancata qualificazione di un biglietto composto da più tratte come biglietto globale¹⁹.

Nuova competenza dell'Autorità in materia di non discriminazione

Con la l. 161/2014 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013 bis), è stata attribuita all'Autorità la nuova competenza in materia di controllo del divieto di non discriminazione di cui all'articolo 29 del d.lgs. 59/2010. La disposizione in questione riguarda il divieto di prevedere condizioni generali di accesso al servizio offerto che contengano discriminazioni fondate sulla nazionalità o sul luogo di residenza del destinatario. Condizioni di accesso differenti sono possibili solo se giustificate da criteri oggettivi. L'articolo 6 della citata legge europea introduce un sistema misto di tutela nel quale, in una prima fase, il Centro Europeo Consumatori per l'Italia (CEC Italia) riceve le segnalazioni dei consumatori e delle microimprese in materia di non discriminazione e contatta il prestatore dei servizi al fine di ottenere il rispetto del divieto in questione anche avvalendosi della rete dei centri europei dei consumatori (ECC-NET). Nel caso in cui l'attività di mediazione fallisca, si apre la seconda fase nella quale il CEC Italia invia un documentato rapporto all'Autorità la quale può intervenire attraverso gli strumenti pre-istruttori e istruttori di cui già dispone in materia di pratiche commerciali scorrette ai sensi dell'art. 27 del Codice del Consumo. La stessa norma fissa all'Autorità un termine di 120 giorni dalla sua entrata in vigore per adottare un regolamento di procedura istruttoria in modo da garantire il contraddittorio e l'accesso agli atti e disciplinare i rapporti con il CEC Italia. L'Autorità, nel dare tempestiva attuazione al dettato normativo, in considerazione del fatto che con riguardo alla nuova competenza trovano applicazione le norme del Codice del Consumo, ha ritenuto più efficiente integrare e modificare l'attuale regolamento di procedura in materia di tutela del consumatore. La modifica al regolamento è stata approvata in via preliminare dall'Autorità e sottoposta a consultazione pubblica per raccogliere le osservazioni degli operatori del mercato interessati, nella consapevolezza che una regolamentazione condivisa consente una migliore applicazione delle norme. La modifica proposta riguarda l'introduzione, nel testo del regolamento in questione, dell'articolo 20 *ter*, rubricato "*Procedimento per l'accertamento delle violazioni del divieto di discriminazioni*", nel quale vengono puntualmente individuate le disposizioni dello stesso regolamento che trovano applicazione nel caso di specie e viene precisata l'irricevibilità delle istanze di intervento

¹⁹ PS4848

per violazione del divieto di discriminazione rivolte direttamente all'Autorità. In questi casi l'Autorità procederà a trasmettere la richiesta al CEC Italia per i profili di competenza. Per quanto riguarda i rapporti con il CEC Italia, è previsto che l'Autorità potrà inoltre richiedere ogni informazione utile ai fini della valutazione della condotta denunciata a quest'ultimo che, a sua volta, è tenuto a comunicare qualsiasi elemento che possa incidere sull'accertamento di cui venga a conoscenza dopo il rapporto all'Autorità. E' previsto, infine, che l'Autorità informi il CEC Italia sui provvedimenti adottati a seguito del rapporto da questo presentato.

Energia e Industria

Energia

Nel corso del 2014, l'Autorità è intervenuta a tutela dei consumatori e delle imprese con riferimento alle comunicazioni commerciali in materia di risparmio energetico, argomento rispetto al quale vi è una crescente sensibilità e che assume sempre più rilievo nelle scelte di acquisto e nella pubblicità delle imprese.

In due procedimenti, conclusi con l'accettazione degli impegni presentati dai professionisti, è stata affrontata una nuova tematica, consistente nell'utilizzo, nella vendita di ascensori, di un'etichetta recante la dicitura "100% ECO FRIENDLY". Tale etichetta si prestava a essere confusa con la "etichetta energetica" - prevista dalla normativa comunitaria in materia di impatto ambientale dei prodotti, ovvero di certificazioni originariamente destinate solo ai tecnici - che, a partire dalla direttiva 92/75/CEE, deve essere apposta sui principali elettrodomestici e alla quale i consumatori ormai associano un preciso significato in termini di misurazione della efficienza energetica dei prodotti.

Altri due casi, conclusi con l'accertamento della scorrettezza, hanno avuto a oggetto alcune campagne pubblicitarie che omettevano di esplicitare tutte le caratteristiche essenziali delle offerte riguardanti la vendita di pannelli solari fotovoltaici. I messaggi pubblicitari prospettavano possibili vantaggi economici, consistenti nell'azzeramento dei costi di acquisto in virtù della produzione energetica ottenibile con gli impianti, nonché nelle agevolazioni pubbliche relative agli impianti fotovoltaici stessi e nelle garanzie apparentemente comprese nell'offerta del professionista. L'Autorità ha comminato sanzioni pecuniarie per un totale di 130.000 euro²⁰.

²⁰ PS8866 e PS9257.

Un ulteriore procedimento ha riguardato la diffusione di informazioni non veritiere in merito alle caratteristiche di un dispositivo che veniva presentato enfatizzando la possibilità, con il suo utilizzo, di ridurre drasticamente il costo della bolletta elettrica²¹. In questo caso, la sanzione comminata è stata pari a 30.000 euro in ragione delle modeste dimensioni economiche del professionista.

Rilevatori di gas

Nel periodo considerato sono pervenute numerose segnalazioni concernenti la vendita porta a porta di rilevatori di gas che hanno indotto l’Autorità ad avviare tre distinti procedimenti nei confronti delle società che gestiscono la rete di tale tipologia di venditori²². In questo ambito è emerso che le direttive impartite alla rete di vendita, circa i comportamenti da adottare nel corso della visita a domicilio, erano improntate a generare timore nei consumatori - e, dunque, pressione psicologica - rispetto a possibili fughe di gas, così da indurli all’acquisto del prodotto. Inoltre, la presentazione ambigua del prodotto era volta a far intendere che il suo utilizzo fosse obbligatorio e prescritto da una specifica normativa.

La scorrettezza di tali modalità è stata valutata anche tenuto conto delle tecniche di vendita basate sul c.d. “effetto sorpresa”, come quelle a domicilio, le quali possono porre il consumatore in una posizione di disagio che non gli consente di prendere una decisione consapevole e ponderata, soprattutto allorché si rivolgono ai consumatori più vulnerabili, come gli anziani o i più giovani. In questi casi, l’Autorità ha comminato sanzioni pecuniarie per un valore complessivo di 120.000 euro.

Apparecchi per il trattamento dell’acqua potabile

Nel corso dell’anno sono stati effettuati tre interventi istruttori nei confronti di imprese che, nel commercializzare apparecchi per il trattamento dell’acqua potabile, vantavano proprietà benefiche per la salute, presentando in modo scorretto la natura e le caratteristiche del prodotto. Tali interventi hanno portato all’irrogazione di sanzioni complessivamente pari a 330.000 euro.

In un primo caso, la presentazione pubblicitaria dei prodotti evocava aspetti salutistici e specifici avalli da parte del Ministero della Salute. In particolare, nel sito internet dell’impresa gli apparecchi venivano presentati affermando che nell’acqua potabile sono presenti sostanze potenzialmente nocive e facendo riferimento a una certificazione e autorizzazione ministeriale dei “depuratori” offerti, nonché a un “Progetto Salute” in

²¹ PS9219.

²² PS8812, PS8762 e PS9328.

collaborazione con le farmacie. In realtà, gli apparecchi per il trattamento dell'acqua potabile hanno la sola funzione di modificare le caratteristiche organolettiche dell'acqua, rimuovendo sostanze responsabili delle alterazioni dell'odore e del sapore o apportando la gassatura e la refrigerazione (in tal senso le "Linee guida sui dispositivi di trattamento delle acque destinate al consumo umano ai sensi del decreto del Ministero della Salute 7 febbraio 2012, n. 25"). Sono altresì risultate infondate le citate affermazioni pubblicitarie relative all'autorizzazione ministeriale, non essendo prevista dalla normativa vigente alcuna autorizzazione ai fini dell'immissione in commercio di tali dispositivi²³.

In un altro caso, la pubblicità dei prodotti veicolava nei destinatari l'idea che, con il consumo dell'acqua risultante dal trattamento con gli apparecchi offerti, definita come acqua "alcalina ionizzata", fosse possibile prevenire e curare una serie di patologie, tra le quali: disturbi cardiaci, ictus, tumori, diabete, sclerosi multipla, allergie. Anche in questo caso la pubblicità faceva riferimento ad accreditamenti - del Ministero della Salute e di enti di ricerca - che non sono risultati veritieri, al pari delle affermazioni relative alle proprietà dei prodotti e di quelle secondo cui i prodotti sarebbero stati offerti gratuitamente ai consumatori²⁴.

Infine, nel terzo caso è stata accertata la falsa prospettazione della vincita di un premio, unitamente a indicazioni non veritiere sulla natura dell'offerta e sul prezzo del prodotto, nonché sulla minaccia di azioni legali da ritenersi del tutto infondate stanti le lacune e le ambiguità delle modalità e dei termini di pagamento contemplati nel modulo contrattuale sottoscritto dal consumatore²⁵.

Manifatturiero

Nel settore in esame, l'Autorità è intervenuta con riferimento ad alcune importanti campagne pubblicitarie.

In particolare, si è ritenuto scorretto il comportamento della società Poltronesofà che ha capillarmente diffuso una promozione protrattasi nel tempo e volta a pubblicizzare forti sconti delle diverse collezioni di divani, indicando, tuttavia, termini molto brevi di scadenza della promozione. L'accertamento dell'Autorità ha consentito di verificare l'assenza di un effettivo termine di scadenza delle promozioni, trattandosi piuttosto di una tecnica intesa a indurre i consumatori a visitare i punti vendita Poltronesofà²⁶. Per tali condotte, l'Autorità ha irrogato all'operatore una sanzione di 500.000 euro.

²³ PS9142.

²⁴ PS9469.

²⁵ PS9233.

²⁶ PS9489.

Nei confronti del professionista COM Srl, titolare del marchio Eminflex, è stato avviato un procedimento, conclusosi con l'accettazione degli impegni volti ad assicurare la completezza e correttezza delle informazioni rese al pubblico in tema di garanzia²⁷.

Un altro procedimento è stato avviato nei confronti del titolare del marchio Rowenta che, attraverso una pubblicità comparativa, accreditava al proprio prodotto (una scopa elettrica senza fili) prestazioni migliori rispetto a quelle dei prodotti distribuiti da operatori concorrenti, anche utilizzando *claim* pubblicitari che riportavano i risultati di test di laboratorio o presunti premi e riconoscimenti conseguiti dall'apparecchio. Il procedimento si è concluso con l'irrogazione di una sanzione pecuniaria di 100.000 euro a carico dell'operatore²⁸.

Dispositivi mobili

L'Autorità ha ritenuto ingannevoli le informazioni diffuse dalla società Samsung Electronics Italia Spa in merito alla capacità di memoria ROM dei propri *smartphone* e *tablet*²⁹.

In tali dispositivi, infatti, la capacità di memoria effettiva al primo avvio è risultata nettamente inferiore a quella dichiarata (per alcuni modelli, meno della metà di quanto indicato), in quanto parte della memoria stessa era assorbita dal sistema operativo e da applicazioni preinstallate. Ciò riduceva in modo sostanziale la fruibilità di tali dispositivi, considerato che alcune applicazioni offerte nel mercato al consumatore richiedono un significativo spazio di memoria per essere installate.

L'Autorità ha pertanto condannato Samsung al pagamento di un'ammenda pari a 1.000.000 di euro.

Settore automobilistico

In un procedimento condotto nei confronti di Renault Italia Spa sono state ritenute scorrette la modalità con le quali il professionista forniva le informazioni riguardanti il diritto di recesso in relazione all'offerta di autoveicoli Dacia, attraverso il sito internet www.dacia.it³⁰. In particolare, nel percorso che nel sito conduceva all'acquisto *online* dell'autoveicolo, l'informativa era presente soltanto in prossimità della fase finale - sebbene prima della conclusione del contratto e della corresponsione dell'acconto del prezzo - ed era inserita all'interno delle "Condizioni generali di vendita *online*" senza una particolare evidenza. Queste ultime potevano essere raggiunte anche dalla pagina "info legali" ma, anche in questo caso, l'informativa sul diritto di recesso era inserita in modo indistinto tra le varie informazioni.

²⁷ PS9566.

²⁸ PS9335.

²⁹ PS9678.

Nel procedimento svolto nei confronti di Mercedes-Benz Italia Spa, si è invece esaminata la correttezza della campagna pubblicitaria relativa all'autovettura Smart in relazione ai *claim* “La responsabilità ce la prendiamo noi (Quella civile)” e “2.500 Euro di contributo assicurazione”³¹. L'offerta consisteva in uno sconto di 2.500 Euro sul prezzo di listino: tale ultima circostanza non era indicata nel messaggio diffuso a mezzo radio, mentre nel messaggio diffuso su cartelloni stradali era relegata in una nota il cui contenuto, per la ridotta dimensione dei caratteri utilizzati, non era percepibile da coloro che vedevano l'affissione da lontano o in movimento; anche nel sito internet dell'impresa, la precisazione del tipo di “contributo” era inserita in una pagina diversa da quella recante i *claim* principali. Si trattava quindi di un'offerta di natura diversa da quella pubblicizzata, atteso che lo sconto sul prezzo di listino non può essere equiparato al vantaggio prospettato con riferimento alla polizza assicurativa RC auto.

I due procedimenti citati hanno portato all'irrogazione di sanzioni pecuniarie per un totale di 235.000 euro.

Acquisiti “in-app”

La crescente diffusione dei dispositivi mobili connessi al web e i progressi determinati dalle tecnologie utilizzate dalle reti cellulari per la trasmissione dei dati hanno prodotto un sensibile incremento della domanda di *software* dedicati, le c.d. *app* che possono essere preinstallate nel dispositivo, ovvero acquistate o scaricate gratuitamente da negozi *online*.

In questo settore, l'Autorità ha concluso un procedimento, avente ad oggetto un videogioco, nei confronti sia dello sviluppatore che degli *store online* iTunes, Google Play e App-Shop Amazon per Android, attraverso i quali l'*app* in considerazione veniva proposta ai consumatori³².

I profili sui quali si è inteso incentrare l'attenzione attengono ad alcune condotte potenzialmente ingannevoli quali la presentazione come gratuite di *app* che non richiedono alcun corrispettivo per il *download* e la successiva installazione, ma offrono poi acquisti al loro interno (*in-app purchases*) volti a consentire, a seconda dei casi, una completa fruizione del *software* o l'accesso a funzioni specifiche dello stesso e/o a contenuti particolari, ovvero il passaggio a livelli superiori nei videogames, ecc. L'indagine ha poi riguardato il profilo, strettamente connesso con il primo, delle modalità tecniche attraverso le quali l'utente viene riconosciuto e può autorizzare i pagamenti dal proprio dispositivo per perfezionare gli acquisti ed ha potuto affrontare il tema delle esortazioni all'acquisto rivolte ai minori, attraverso i contenuti delle *App*.

³⁰ PS9457.

³¹ PS9451.

³² PS8754.

I professionisti hanno proposto impegni che l’Autorità ha ritenuto meritevoli di accoglimento, rendendoli vincolanti. Si è così ottenuto un sostanziale miglioramento in termini di trasparenza dell’offerta, mediante l’espunzione del termine “gratis” dalla presentazione del gioco negli *store online* di *app* (iTunes e Google Play), ovvero la specificazione che la gratuità riguarda il solo *download* (Amazon). I professionisti hanno poi riconosciuto al consumatore la facoltà di scegliere tra diverse opzioni in ordine alle modalità di autorizzazione degli addebiti sullo strumento di pagamento associato al proprio ID *Account*. Più in generale, si sono conseguiti risultati considerevoli in termini di trasparenza sia delle esortazioni all’acquisto rivolte ai minori, sia per quanto concerne i canali e le modalità di interazione tra il consumatore e i professionisti che offrono questa tipologia di prodotti attraverso il web.

Comunicazioni

Servizi premium

Nell’ambito della telefonia mobile, vanno menzionati quattro casi conclusi nel gennaio 2015 nei confronti dei principali operatori del settore (Telecom, Wind, Vodafone e H3g) concernenti l’adozione di pratiche commerciali scorrette nell’ambito della commercializzazione dei servizi *premium*³³.

I procedimenti sono stati avviati dall’Autorità nel 2014, a seguito delle numerosissime segnalazioni ricevute con le quali associazioni di consumatori e utenti di telefonia mobile hanno denunciato la fornitura non richiesta o l’attivazione inconsapevole e il relativo addebito sul credito telefonico della propria sim di servizi a sovrapprezzo (c.d. servizi *premium*), accessibili durante la navigazione in mobilità mediante *banner*, *pop up* e *landing page*.

Al riguardo deve segnalarsi innanzitutto che l’Autorità ha accertato specifiche responsabilità in capo agli operatori di telefonia i quali, oltre a dimostrarsi ampiamente consapevoli circa la sussistenza di attivazioni e di addebiti relativi a servizi non richiesti da parte dei propri clienti mobili, traggono uno specifico vantaggio economico dalla commercializzazione dei servizi *premium* in quanto condividono con i fornitori ciò che si ricava dai servizi erogati, trattenendone una elevata percentuale.

Nel merito, le quattro istruttorie hanno dimostrato che il consumatore, in ragione della pre-abilitazione della propria sim ad accedere ai servizi a sovrapprezzo per effetto della mera sottoscrizione del contratto di telefonia

³³ PS9464, PS9465, PS9466, PS9467.

mobile, nonché dell'automatismo che caratterizza il sistema di trasferimento dei codici di identificazione del cliente al fornitore dei servizi (CSP), durante la navigazione in mobilità, può ritrovarsi abbonato ai predetti servizi, con l'addebito del prezzo sul suo credito telefonico, attraverso un unico *click* su di una pagina di attivazione. Detta pre-abilitazione comporta la possibilità di addebito unilaterale da parte dell'operatore delle relative somme sul credito telefonico dell'utente nonché l'onere in capo allo stesso di attivarsi per richiedere il blocco selettivo dell'accesso ai servizi.

Sotto il profilo soggettivo, l'imputabilità della pratica agli operatori di telefonia discende, dunque, dal fatto che tali operatori, da un lato, rappresentano i soggetti che procedono, per propria autonoma scelta commerciale, alla pre-abilitazione delle sim alla ricezione dei suddetti servizi, omettendo un'adeguata informativa sia a tale riguardo che in merito alla facoltà riconosciuta al consumatore di poter aderire al blocco selettivo; dall'altro, rivelano ai CSP, mediante il c.d. meccanismo di *enrichment*, l'identità del consumatore per effetto di un solo *click* su di una pagina e prelevano su richiesta dei CSP le somme dal credito telefonico del cliente.

A conclusione delle proprie indagini istruttorie, l'Autorità ha irrogato sanzioni particolarmente elevate agli operatori coinvolti, segnatamente pari a 1.750.000 euro per Telecom e H3g e a 800.000 euro per Wind e Vodafone. Nei confronti di H3G, in ragione dei rilevanti effetti delle condotte attuate, è stata disposta anche la pubblicazione di un estratto del provvedimento.

Rimodulazione tariffaria

Nel mese di ottobre 2014, l'Autorità ha altresì accertato la scorrettezza della pratica commerciale posta in essere da Wind relativa all'offerta "*Wind all inclusive digital Special Edition*" a prezzo fisso per la durata di 5 anni. In particolare, Wind ha imposto unilateralmente ai propri clienti di telefonia mobile che avevano sottoscritto detta offerta una variazione contrattuale che comportava un maggiore esborso economico, al quale gli stessi, nonostante il diritto alla stabilità del prezzo, si sono trovati costretti a soggiacere salvo esercitare il diritto di recesso³⁴.

La pratica è stata qualificata come aggressiva in quanto consistente nella generalizzata violazione dei diritti contrattuali dei consumatori, perpetrata attraverso la rimodulazione coercitiva di un'offerta tariffaria alla cui stabilità il professionista si era impegnato.

Ciò è stato possibile anche in ragione della possibilità per l'operatore mobile, in virtù dell'esistenza di rapporti contrattuali basati su SIM ricaricabili - funzionanti con credito pre-pagato e piattaforma tecnologica controllata dal professionista - di poter eseguire in modo unilaterale le

³⁴ PS9376.

modifiche tariffarie pretese (attraverso una variazione apportata alla propria piattaforma), potendo altresì procedere al prelievo coattivo, dal credito telefonico dei clienti, dei corrispettivi derivanti dall'applicazione delle nuove tariffe.

L'Autorità ha, peraltro, rilevato la scorrettezza della pratica anche a seguito della variazione delle modalità attuative della rimodulazione, poste in essere dall'operatore dopo l'avvio del procedimento cautelare, volte a consentire ai soli clienti attivatisi in tal senso la possibilità di conservare l'originaria tariffa promozionale, assoggettata invece a rimodulazione in caso di silenzio del consumatore. Infatti, a fronte di un diritto contrattuale del consumatore a mantenere la tariffa pattuita per cinque anni, non può considerarsi lecita la condotta del professionista che pretenda di modificare anzitempo, in via unilaterale, le predette condizioni, salvo onerare il consumatore dell'obbligo di attivarsi - con modalità ed entro termini di decadenza fissati dal professionista - al fine di mantenere le condizioni contrattuali pattuite. L'Autorità ha irrogato all'operatore una sanzione di 200.000 euro.

Prodotti di telefonia

L'Autorità ha effettuato accertamenti istruttori nei confronti di Vodafone Omnitel sanzionando la pratica commerciale consistente nella diffusione di informazioni non rispondenti al vero e/o omissioni di informazioni rilevanti in merito alla disponibilità e alle caratteristiche dei premi abbinati al programma di fidelizzazione "Vodafone you" con riferimento alle promozioni di dicembre 2013 e gennaio 2014³⁵.

Più nello specifico, il programma di fidelizzazione "Vodafone you" prevede che, a fronte dell'acquisto di una ricarica pari ad almeno 10 euro, il cliente che manifesti il proprio interesse riceva un codice per ritirare il premio di volta in volta proposto.

Diversi consumatori hanno segnalato di aver aderito alla promozione e di aver scoperto, dopo essersi recati in più occasioni presso diversi punti vendita con il codice premio che, in realtà, nonostante la promozione venisse ancora pubblicizzata, i prodotti non erano più disponibili da alcune settimane, né potevano essere prenotati dagli aventi diritto al premio. La sanzione comminata a Vodafone per tale condotta è stata pari a 200.000 euro.

³⁵ PS9311.

Credito

Servizi bancari

a) Ostacoli alla mobilità dei consumatori

Gli ostacoli frapposti alla mobilità della clientela, negando a quest'ultima la possibilità di rivolgersi tempestivamente ad altri operatori che offrono i medesimi prodotti sul mercato a condizioni più vantaggiose, determinano evidenti effetti di carattere anticoncorrenziale oltre che di pregiudizio per i consumatori.

In materia, l'Autorità è intervenuta in relazione alle condotte ostruzionistiche e dilatorie della società Poste Italiane Spa nella fase di estinzione dei rapporti di conto corrente ("Conto BancoPosta"), consistenti nel non dare pronto seguito alle formali richieste di estinzione inoltrate dai consumatori, omettendo altresì di comunicare tempestivamente eventuali circostanze ostative all'esecuzione di dette disposizioni e, al tempo stesso, continuando ad addebitare le spese connesse alla tenuta del conto³⁶.

In relazione alle condotte contestate, sono stati accettati gli impegni proposti dal professionista consistenti nella riduzione della tempistica massima di chiusura dei conti correnti (15 giorni); nella sospensione - nelle more dell'estinzione di questi rapporti - degli addebiti relativi alle spese connesse alla tenuta del conto; nel rendere il processo di estinzione più "trasparente", con la previsione di una serie di comunicazioni che consentono il monitoraggio a favore dei correntisti circa lo stato degli adempimenti ancora pendenti e di eventuali cause ostative al completamento del processo in questione. Inoltre, la società Poste Italiane Spa si è anche impegnata a rimborsare le spese di tenuta del conto corrente dei consumatori che, nel periodo 1° settembre 2007 - 1° agosto 2014, hanno patito, per cause a essa imputabili, tempi di estinzione superiori ai tempi massimi di chiusura riportati sui fogli informativi *pro tempore* vigenti.

b) Carte revolving e carte di credito

L'Autorità è anche intervenuta avverso messaggi pubblicitari aventi a oggetto carte *revolving* diffusi da intermediari finanziari. In particolare, il procedimento istruttorio avviato nei confronti della società Compass Spa ha riguardato la diffusione sul sito www.compass.it e mediante lo strumento del *Direct E-mail Marketing* (DEM) di messaggi relativi alla carta *revolving* "Viva Gold", potenzialmente ingannevoli con riferimento alle caratteristiche delle polizze assicurative abbinata a tale carta e all'avvenuta approvazione di quest'ultima nei confronti dei destinatari delle indicate DEM³⁷. L'Autorità ha

³⁶ PS7704.

³⁷ PS9070.

accettato gli impegni proposti dal professionista riguardanti l'adozione di misure volte a garantire la trasparenza dell'informativa fornita tramite il sito internet in merito alle condizioni e limitazioni delle coperture assicurative abbinate alla citata carta *revolving*, nonché le modalità di presentazione di offerte commerciali future relative alla carta Viva Gold. Inoltre, è stata anche prevista una misura di carattere compensativo consistente nel rimborso delle somme a suo tempo negate ai clienti che avevano presentato reclamo, a causa dell'operatività di condizioni limitative delle polizze assicurative non adeguatamente rappresentate nelle comunicazioni commerciali.

Con riferimento a carte di credito emesse da banche, un procedimento istruttorio è stato concluso nei confronti di Deutsche Bank per la scarsa trasparenza delle comunicazioni alla clientela circa il periodo di validità dei punti accumulati con il programma fedeltà denominato "Value Club" ed associato alle carte di credito dei circuiti Visa e Mastercard. Al termine del programma, più della metà dei consumatori che aveva punti sufficienti per richiedere un premio non l'ha richiesto, non avendo consapevolezza della cessazione del periodo di validità del programma³⁸. L'Autorità ha concluso il procedimento istruttorio in questione accettando gli impegni presentati da Deutsche Bank che, oltre a prevedere un'informativa chiara e completa con riferimento alle condizioni di validità del futuro programma fedeltà, prevedevano il riaccredito del saldo punti nella nuova promozione a coloro che avevano concluso il programma senza richiedere un premio, pur avendo punti sufficienti per farlo e che avevano aderito al programma stesso pagando un corrispettivo.

Credito al consumo

L'Autorità è intervenuta rispetto a un'articolata pratica commerciale posta in essere da Fidelity SpA caratterizzata dai seguenti profili di aggressività: a) la frapposizione di ostacoli all'esercizio di diritti contrattuali in occasione delle richieste della clientela volte all'ottenimento dei conteggi estintivi, dei piani di ammortamento del debito contratto, della modifica delle condizioni del finanziamento stesso, ecc.; b) l'invio di solleciti di pagamento dai toni intimidatori e minacciosi recanti, peraltro, la prospettazione dell'inserimento del nominativo del debitore nei Sistemi d'Informazione Creditizie anche per crediti contestati dal debitore stesso³⁹.

All'esito dell'istruttoria l'Autorità ha rilevato che la condotta contestata non risultasse conforme ai canoni di diligenza professionale, ritenendo che Fidelity avrebbe dovuto sia verificare l'effettiva posizione

³⁸ PS8693.

³⁹ PS7061.

contabile dei clienti sospettati di morosità prima di inviare loro i solleciti di pagamento, sia mettere a disposizione della clientela un servizio di assistenza *post* contrattuale idoneo a gestire le istanze dei consumatori. Per tali motivi, è stata irrogata al professionista una sanzione pari a 190.000 euro.

Assicurazioni: polizze RC Auto vendute online

Nel corso del 2014, l'Autorità ha concluso due istruttorie riferite ad assicurazioni RC auto vendute da Direct Line e da EUI (compagnia che colloca i prodotti a marchio Con.te) tramite il canale diretto (internet). I procedimenti hanno riguardato le modalità con cui le compagnie di assicurazione prospettano premi particolarmente convenienti ai consumatori, nonché la possibilità che la compagnia richieda un'integrazione del premio per perfezionare e rendere operativo il contratto assicurativo successivamente a un impegno economico del consumatore e, in particolare, al pagamento del premio risultante dal preventivo effettuato *online*, emettendo anche "appendici di polizza" dopo la stipula del contratto⁴⁰.

L'Autorità ha sottolineato che la possibilità di acquistare l'assicurazione RC auto attraverso il canale internet, a seguito di un preventivo ottenuto rapidamente *online*, può rappresentare una significativa opportunità per il consumatore. Se, infatti, questo processo appare utile per stimolare il confronto competitivo tra compagnie assicurative, inducendo una generale riduzione dei prezzi a beneficio dei consumatori, tali effetti virtuosi per i consumatori non devono essere vanificati da offerte di preventivi e di premi non veritieri.

L'Autorità ha concluso entrambi i procedimenti accettando gli impegni presentati dalle imprese, relativi sia alla trasparenza e veridicità delle comunicazioni pubblicitarie che a misure volte a rimediare ai pregiudizi economici concretamente arrecati ai consumatori per effetto delle campagne pubblicitarie oggetto di contestazione.

Con riferimento al profilo della possibile richiesta di una maggiorazione del premio dopo il pagamento del medesimo, l'Autorità ha rilevato che l'esigenza del consumatore di ottenere un preventivo definitivo può essere realizzata solo se quest'ultimo è calcolato sulla base di informazioni corrette e veritiere. Pertanto, la circostanza che i preventivi siano definitivi dipende in modo cruciale dal fatto che i controlli in merito alla correttezza delle informazioni fornite dai consumatori siano effettuati prima della conclusione del contratto e del pagamento del premio. In quest'ottica, gli impegni dei professionisti prevedono altresì il divieto di emettere "appendici di polizza", anticipando la verifica della correttezza delle informazioni fornite dal consumatore a un momento antecedente rispetto all'emissione della polizza e al pagamento del premio.

⁴⁰ PS7370 e PS72140.

Servizi finanziari e recupero crediti

a) False citazioni in giudizio

Nel settore del recupero crediti, l'Autorità ha rafforzato e ampliato la propria attività di indagine, nella consapevolezza della delicatezza della materia, soprattutto in considerazione della perdurante fase di crisi economica. Nelle proprie decisioni, al termine delle istruttorie condotte, l'Autorità ha così avuto modo di sottolineare come, ferma restando la legittimità dell'attività di recupero crediti (e la stessa utilità di tale funzione a favore della «liquidità» delle imprese), sia indispensabile assicurare forme di tutela degli utenti onde evitare pratiche commerciali scorrette e connotate, in particolar modo, da profili di “aggressività”.

La fattispecie più ricorrente oggetto di censura è rappresentata dall'inoltro di “finte” citazioni in giudizio presso sedi di Giudici di Pace territorialmente non competenti, con indicazioni di date di udienza fittizie e senza procedere ad alcuna iscrizione a ruolo delle cause⁴¹. Tale fenomeno è stato agevolato dall'esenzione dagli oneri di notifica attraverso gli ufficiali giudiziari, prevista indistintamente per controversie davanti al Giudice di Pace di importo inferiore alla soglia di 1033 euro. Solo di recente il legislatore è intervenuto con l'articolo 1, comma 97, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 c.d. legge di stabilità 2015, per modificare la citata normativa eliminando il predetto regime di esenzione e ponendo, quindi, a carico delle parti i costi di notificazione a mezzo ufficiale giudiziario (spese di spedizione ed indennità di trasferta) anche per cause davanti al Giudice di Pace di importo inferiore alla predetta soglia (art. 46, comma 1-*bis*, della legge 21 novembre 1991, n. 374).

La condotta dei professionisti coinvolti in tali procedimenti è risultata aggressiva e idonea a determinare nel consumatore medio un indebito condizionamento, ingenerando il convincimento che, a prescindere dalla fondatezza della propria posizione debitoria, fosse preferibile provvedere rapidamente al pagamento dell'importo richiesto, piuttosto che restare esposti a un contenzioso giudiziario. L'Autorità ha irrogato ai professionisti interessati sanzioni complessivamente pari a 330.000 euro.

b) Solleciti di pagamento

Altra fattispecie da segnalare riguarda la pratica consistente nell'inoltro di solleciti di pagamento riguardanti crediti acquistati (prevalentemente da una compagnia telefonica), nonché di comunicazioni che invitavano a chiamare un numero telefonico a pagamento per acquisire informazioni sulla propria posizione debitoria⁴².

Nello specifico, sulla base di segnalazioni pervenute dalla Guardia di

⁴¹ PS9248 e PS9128.

⁴² PS6549.

Finanza, da svariate associazioni di consumatori oltre che da numerosi consumatori, si è rilevato che il professionista ha indebitamente sollecitato (a mezzo missive, mail, telefonate ed sms) il pagamento - su incarico di diversi committenti - di presunti crediti, risultati, in realtà, non dettagliati o infondati o prescritti minacciando, in caso di mancato pagamento, azioni legali o specificando di aver “*predisposto la visita di un funzionario Ge.Ri*” presso il domicilio dei consumatori interessati (ammissibile solo con il consenso degli interessati trattandosi di semplici incaricati da parte di una società privata sprovvista dei poteri riservati agli ufficiali giudiziari), nonché addirittura presso il “*luogo di lavoro*” (condotta illegittima ed inammissibile).

La condotta del professionista è risultata aggressiva ed idonea a determinare nel consumatore medio un indebito condizionamento, ingenerando il convincimento che, a prescindere dalla fondatezza della propria posizione debitoria, sia preferibile provvedere rapidamente al pagamento dell'importo richiesto o a effettuare una chiamata a una numerazione speciale a sovrapprezzo (subendo anche i relativi oneri economici aggiuntivi). Tale condotta aggressiva è stata sanzionata per un importo pari a 205.000 euro. Inoltre, considerata la particolare gravità, l'Autorità, nelle more della conclusione del procedimento, aveva adottato una misura cautelare d'urgenza volta alla sospensione immediata della pratica effettuata con le descritte modalità. Successivamente alla chiusura del procedimento, in considerazione della mancata completa cessazione della pratica, l'Autorità ha provveduto, inoltre, ad avviare un procedimento d'inottemperanza.

In un altro procedimento, l'Autorità ha esaminato la trasparenza delle informazioni sulla composizione del credito fornite ai consumatori in occasione dell'invio di solleciti di pagamento⁴³. L'istruttoria si è conclusa con l'accettazione degli impegni proposti dal professionista volti a migliorare la chiarezza dell'informativa resa ai debitori morosi. Inoltre, il professionista si è impegnato a farsi parte attiva nel favorire il contatto tra la società mandante titolare del credito e il debitore in presenza di un reclamo/contenzioso.

c) Cancellazione dalle banche dati dei cattivi pagatori e servizi accessori di ristrutturazione dei debiti e di check up finanziario

Nel settore dei servizi di ristrutturazione debiti e di *check up* finanziario offerto a utenti *business*, l'Autorità ha accertato l'ingannevolezza, ai sensi del d.lgs. 145/2007, di un messaggio promozionale, con riguardo alla qualifica come “Onlus” del professionista; la effettiva gratuità di alcune prestazioni di consulenza (finalizzate - in realtà - ad

⁴³ PS9105.

agganciare gli utenti spingendoli alla conclusione di contratti a titolo oneroso); la natura delle pubblicizzate “perizie certificate” (consistenti in pareri *pro veritate*). Al termine dell’istruttoria è stata irrogata al professionista interessato una sanzione pari a 100.000 euro⁴⁴.

Vendite Piramidali

Su segnalazione della Commissione Nazionale per le Società e la Borsa-Consob, l’Autorità ha svolto un procedimento istruttorio finalizzato a censurare la promozione di “programmi di investimento”, tramite una particolare forma di pratica commerciale ritenuta scorretta di per sé ai sensi del Codice del Consumo, in quanto caratterizzata da un illegittimo “schema piramidale” posto in essere da un professionista che prometteva guadagni a seguito dell’adesione a catene di investimenti finanziari e del reclutamento al sistema di altri soggetti⁴⁵.

In tale schema il consumatore destinatario della promozione, allettato dalla prospettiva di conseguire facili guadagni, fornisce un contributo in cambio della possibilità di ricevere un corrispettivo derivante principalmente dall’entrata di altri consumatori nel sistema, piuttosto che dalla vendita o dal consumo del prodotto/servizio. L’Autorità ha irrogato al professionista coinvolto una sanzione di 100.000 euro.

Settore immobiliare

L’Autorità è intervenuta in relazione alla condotta posta in essere dalla società CityLife Spa consistente nella promozione attraverso internet del progetto immobiliare di riqualificazione dell’ex quartiere storico della fiera di Milano⁴⁶. I messaggi pubblicitari diffusi tramite il sito www.city-life.it avrebbero prospettato un piano dei lavori che, sotto il profilo della tempistica di realizzazione, non sarebbe stato rispondente al vero.

L’Autorità, all’esito dell’istruttoria, ha accettato gli impegni proposti dal professionista incentrati sul miglioramento dell’informativa resa ai consumatori circa lo stato di avanzamento dei lavori dell’intera area su cui insiste il progetto. In aggiunta, gli impegni resi obbligatori includono elementi di carattere compensativo/ equitativo al fine di incrementare le garanzie fornite agli acquirenti quanto al rispetto delle tempistiche di consegna degli immobili.

⁴⁴ PB783.

⁴⁵ PS9071.

⁴⁶ PS9162.

Agroalimentare, farmaceutico e trasporti

Settore Agroalimentare

Prodotti alimentari e integratori

Nel corso del 2014 l'Autorità ha continuato a prestare particolare attenzione alle segnalazioni provenienti da consumatori e dalle loro associazioni circa le informazioni e i vantii pubblicitari attribuiti a prodotti alimentari e integratori, non solo attraverso procedimenti istruttori ma anche adottando, per le fattispecie meno gravi, lo strumento della *moral suasion*, di cui all'articolo 4, comma 5, del vigente regolamento.

a) Diciture salutistiche

Un rilevante ambito di intervento ha interessato le indicazioni suscettibili di ingannare i consumatori in ordine all'effettiva portata salutistica dei prodotti, utilizzate dai professionisti in ampie campagne promozionali, talvolta anche accompagnate dal ripetuto richiamo ad associazioni medico-scientifiche e alle figure dei medici. La valutazione di correttezza sui *claim* salutistici viene operata, da parte dell'Autorità, sulla base dei criteri generali e delle specifiche prescrizioni di cui al regolamento (CE) n. 1924/2006 (c.d. regolamento *claims*)⁴⁷.

In un primo caso⁴⁸, il procedimento ha riguardato quattro pratiche distinte per cinque prodotti concernenti integratori di vitamine e minerali per bambini e si è concluso con la comminazione di una sanzione complessivamente pari a 110.000 euro, a seguito dell'accertamento della non corretta indicazione, nel sito internet della società Humana Italia, di alcuni *claim* salutistici non veritieri, in quanto non validati scientificamente in base alla procedura di autorizzazione prevista dal citato regolamento (CE) n. 1924/2006. In particolare, talune indicazioni non erano suffragate da alcuna specifica autorizzazione, che nel caso di *claim* destinati alla riduzione di malattie e crescita dei bimbi è normativamente prevista come obbligatoria⁴⁹. Inoltre, l'Autorità ha ritenuto scorretta la riformulazione del *wording* usato rispetto alle indicazioni autorizzate dall'EFSA, attribuendo ai

⁴⁷ Il regolamento (CE) n. 1924/2006 del Parlamento e del Consiglio del 20 dicembre 2006 disciplina le indicazioni nutrizionali e sulla salute figuranti nell'etichettatura, nella presentazione e nella pubblicità dei prodotti alimentari destinati ai consumatori finali

⁴⁸ PS5852.

⁴⁹ Quanto alle indicazioni consentite sui prodotti alimentari facenti riferimento alla riduzione dei rischi di malattia e allo sviluppo e alla salute dei bambini, interessate dal caso in esame, si segnala che in assenza di specifiche autorizzazioni avanzate dai professionisti, esse non possono essere spese ovvero, nelle more della procedura di autorizzazione, la valutazione sull'attendibilità o meno del vanto speso in etichetta e in pubblicità deve essere effettuata sulla base dei pareri dell'EFSA che in materia di *claim* sulla salute - ove sottoposti - deve rendere un parere obbligatorio e "pertinente" al quale è espressamente attribuito valore di "valutazione scientifica del più alto livello possibile". Pertanto è al parere scientifico di questa - ove esistente - che deve farsi riferimento, in attesa di una decisione della Commissione sui vantii spendibili per la riduzione di rischi di malattia e/o per gli alimenti dedicati ai bambini.

prodotti funzioni che gli stessi non possono legittimamente vantare.

A seguito dell'apertura del procedimento, il professionista ha immediatamente posto fine alle condotte contestate, modificando l'intera sezione del sito internet oggetto di valutazione, epurandola dai *claim* non corretti.

In un altro caso⁵⁰, sono state accertate e sanzionate due condotte autonome poste in essere dal professionista Fiberpasta aventi a oggetto da un lato la promozione, mediante la diffusione di vanti salutistici sulle pagine internet e sui *social network*, dei prodotti della linea Fiberpasta, dall'altro una specifica forma di pubblicità ingannevole e comparativa illecita ai sensi del d.lgs. 145/2007. Quanto alle indicazioni salutistiche rivolte al pubblico, la pratica promuoveva la pasta mediante utilizzo di *claim* non autorizzati, estremamente enfatici e assertivi, che accreditavano le referenze - in base allo specifico contenuto di fibre e al ridotto apporto di grassi - come alimenti in grado di avere effetti benefici sulla salute dell'uomo (riduzione di peso e del colesterolo, efficacia contro la stitichezza). Anche in tal caso, il professionista ha modificato la propria condotta allineandola alle disposizioni del Codice del Consumo, subito dopo l'apertura del procedimento istruttorio.

L'Autorità⁵¹ ha altresì esaminato plurimi ed enfatici vanti di tipo salutistico accreditati dalla società Named all'integratore alimentare Immun'Age (presentato come antinfluenzale, coadiuvare nel trattamento di patologie importanti quali il Parkinson, l'Alzheimer, l'AIDS, il tumore, il diabete, ecc.), composto da FPP® 100% (Fermented Papaya Preparation®). Più in particolare, si è accertato che il professionista ha attribuito al prodotto qualità e caratteristiche salutistiche mendaci, in quanto non sono state oggetto di valutazione scientifica secondo l'iter comunitario previsto dal citato regolamento *claims*. Il procedimento si è concluso con la comminazione di una sanzione pari a 250.000 euro.

Con riferimento a vanti salutistici collegati al consumo di acque minerali, in un ulteriore procedimento⁵², l'Autorità ha accertato la scorrettezza della pratica commerciale posta in essere dalla società Co.ge.di. International, consistente nell'attività promozionale delle acque minerali Uliveto e Rocchetta attraverso un'indebita ed enfatica associazione tra il consumo delle acque e la salute, realizzata mediante l'utilizzo congiunto di un insieme di elementi comunicazionali, testuali e grafici tra cui le diciture "*Uliveto è con i gastroenterologi dell'A.I.G.O. per la salute digestiva*"; "*Rocchetta è con gli urologi del C.L.U. per la salute urologica*", "*acque della salute*". Nel corso del procedimento il professionista ha effettuato interventi di ravvedimento operoso che si sono concretizzati, in particolare,

⁵⁰ PS9231.

⁵¹ PS9400.

⁵² PS9629.

nell'eliminazione dai testi pubblicitari delle diciture che abbinano le associazioni mediche alle acque in oggetto promuovendone gli effetti benefici sulla salute e della raffigurazione di medici, nonché nella sostituzione della parola salute con quella più generica di benessere.

b) Diciture nutrizionali

Un altro ambito di intervento ha riguardato le comunicazioni pubblicitarie recanti indicazioni nutrizionali⁵³ non coerenti con le condizioni e i limiti per l'utilizzo delle stesse previste dalla disciplina comunitaria e nazionale, tali da indurre in errore i consumatori su contenuto e proprietà nutrizionali degli alimenti. Anche in questo caso il citato regolamento *claims* ha costituito l'imprescindibile parametro di valutazione della diligenza dei professionisti.

Sulla base delle segnalazioni di un'associazione di consumatori nonché di verifiche effettuate d'ufficio, è stato rilevato l'utilizzo da parte di svariati professionisti del settore alimentare di *claim* relativi al sale/sodio contenuto negli alimenti da essi prodotti e, in particolare, facenti riferimento all'assenza o alla riduzione di tale sostanza (nei casi di specie, un digestivo effervescente, un salume ed alcuni *crackers*). Tali indicazioni nutrizionali, contenute in seno all'etichettatura e nella presentazione dei prodotti alimentari, risultavano non corrette in relazione alla presenza di tale sostanza o alla non corretta indicazione di riduzione e quindi non in linea con la normativa comunitaria di riferimento (regolamento (CE) n. 1924/2006 e il relativo Allegato). L'invito a rimuovere i profili di possibile scorrettezza è stato prontamente accolto dai destinatari nel senso di un chiarimento definitivo circa l'effettivo apporto nutrizionale dei prodotti relativamente al quantitativo di sale presente al loro interno. Tra le diverse soluzioni adottate per i *crackers* figurano, ad esempio, la dicitura "*Crackers salati. Senza granelli di sale in superficie*".

c) Vanti dimagranti

L'Autorità ha ritenuto di continuare la propria azione di presidio a tutela del contraente debole nella repressione di azioni ingannevoli nell'ambito degli integratori alimentari, focalizzando l'attenzione sugli integratori venduti tramite e-commerce. In un caso⁵⁴, l'Autorità ha immediatamente inibito la diffusione da parte di Perfoline S.A.S. e Perfoline S.A. di numerosi messaggi pubblicitari che evidenziavano in modo enfatico risultati immediati, semplici e duraturi in termini di perdita di peso, ottenibili

⁵³ Ai sensi dell'art. 2 del citato regolamento (CE) n. 1924/2006, costituisce ««indicazione nutrizionale»: qualunque indicazione che affermi, suggerisca o sottintenda che un alimento abbia particolari proprietà nutrizionali benefiche, dovute alla «energia (valore calorico)» oppure alle «sostanze nutritive o di altro tipo» recate o meno dall'alimento.

⁵⁴ PS9350.

per effetto della mera assunzione degli integratori. I messaggi, inoltre, inducevano i destinatari a ritenere non necessaria alcuna attività sportiva o regimi alimentari ipocalorici ed equilibrati.

In ragione della gravità della condotta nonché del target di riferimento della promozione, individuato in un soggetto in sovrappeso e, dunque, in un consumatore vulnerabile sotto l'aspetto psicologico, l'Autorità aveva immediatamente sospeso la pratica con un provvedimento cautelare nel giugno 2014 e a conclusione dell'istruttoria ha comminato sanzioni per un importo complessivo pari a 650.000 euro, commisurate al ruolo svolto da ciascun professionista nella strategia complessiva nonché ai ricavi particolarmente elevati derivanti dalla condotta scorretta. L'Autorità, inoltre, è intervenuta tramite alcune iniziative di *moral suasion* che hanno riguardato campagne pubblicitarie volte a promuovere alimenti e/o integratori dimagranti con indicazioni non pienamente chiare e comprensibili per i consumatori, con particolare riferimento agli effettivi vantaggi conseguibili con l'assunzione dei prodotti, ottenendo la modifica dei siti monitorati⁵⁵.

d) Schemi piramidali

L'attività istruttoria nel settore degli integratori e prodotti alimentari ha interessato alcuni schemi piramidali di vendita di prodotti alimentari.

In un caso⁵⁶, l'Autorità ha accertato la scorrettezza di una pratica realizzata da Asea Italy nella promozione e vendita della bevanda Asea, in ragione dell'implementazione di un sistema piramidale che prevedeva il coinvolgimento e la partecipazione dei consumatori in uno schema di acquisto e vendita del prodotto nel quale gli stessi erano incentivati a ricercare e includere un numero sempre crescente di altri consumatori/venditori.

Il sistema promosso dal professionista si basava su commissioni generate dalle vendite promosse in prima persona dall'incaricato/consumatore e su vari bonus o provvigioni addizionali perlopiù raggiungibili tramite l'introduzione di altri soggetti nella rete di vendita del professionista. Nel corso del medesimo procedimento, l'Autorità ha altresì accertato l'ingannevolezza dei vantaggi salutistici che il professionista e i suoi incaricati attribuivano alla bevanda Asea, in quanto essi non risultavano approvati nell'elenco di cui al regolamento (CE) n. 432/2012, non avevano ricevuto una valutazione positiva dall'EFSA e non erano supportati da adeguate evidenze scientifiche. Il procedimento si è concluso con l'irrogazione di una sanzione pari a 150.000 euro.

Del tutto analogo, anche rispetto a quest'ultimo profilo, è un altro

⁵⁵ PS7889 e PS9205.

⁵⁶ PS8171.

procedimento che ha riguardato il sistema di vendita piramidale realizzato da Organo Gold Europe nella promozione e vendita di bevande a base di ganoderma⁵⁷, concluso con l'irrogazione di una sanzione pari a 250.000 euro, così come un caso relativo alla promozione e vendita dei prodotti a base di mangostano da parte del professionista Vemma⁵⁸, concluso con l'irrogazione di una sanzione pari a 100.000 euro.

e) Pubblicità occulta di prodotti alimentari

Un ulteriore filone di intervento oggetto di attenzione da parte dell'Autorità nel 2014 ha riguardato casi nei quali è stata accertata la scorrettezza di pratiche commerciali qualificate come pubblicità non trasparenti, sulla base di una serie di indizi, gravi, precisi e concordanti. In particolare, in un caso⁵⁹ l'Autorità ha esaminato la pratica commerciale posta in essere dalle società Arnoldo Mondadori Editore, Unifarm e Philips, consistente in una pubblicità non trasparente del latte artificiale Neolatte 1 e del biberon Avent, diffusa sul settimanale "Chi". La decisione ha evidenziato gli elementi distintivi della fattispecie esaminata e, in particolare, il suo specifico scopo promozionale - collocazione delle foto (ingrandite, riquadrate in rosso e fuori contesto rispetto al contesto narrativo e fotografico del servizio); le informazioni sui prodotti (caratteristiche e prezzi); la differenza tra il servizio in bozza (che non conteneva riferimenti specifici a prodotti individuati e alle loro caratteristiche) e quello poi pubblicato - rispetto a un servizio giornalistico sulla vita dei personaggi pubblici, la c.d. informazione leggera. Per effetto dell'intervento dell'Autorità, a seguito della diffida, l'editore Mondadori si è impegnato non solo a non reiterare la censurata violazione, ma ha predisposto un *memorandum*, inviato ai direttori e ai giornalisti delle testate interessate, in cui sono evidenziati in particolare adeguati elementi e misure organizzative volte a chiarire e a evitare la pratica delle cosiddette pubblicità occulte. Il procedimento si è concluso con una sanzione complessiva di 290.000 euro.

Cosmetici

Nel corso del 2014 è stata seguita con attenzione la corretta informazione dei consumatori nel settore dei cosmetici, con particolare riferimento ai *claim* che attribuiscono ai prodotti caratteristiche di efficacia analoghe e raffrontabili a quelle dei trattamenti di medicina estetica. Si evidenziano al riguardo due casi, che si sono conclusi con l'accertamento delle relative infrazioni e la comminazione di sanzioni pecuniarie

⁵⁷ PS8202.

⁵⁸ PS7621.

⁵⁹ PS8967.

rispettivamente per 400.000 euro a Estée Lauder e 150.000 euro a Labo International, nonché un ulteriore caso⁶⁰, che si è concluso con l'accettazione degli impegni presentati dal professionista l'Oreal.

Il primo caso⁶¹ ha avuto a oggetto la capillare e reiterata diffusione di messaggi promozionali incentrati sulla rappresentazione di vantì antirughe, espressi in percentuale, del siero e della crema per il contorno occhi della linea *Repairwear Laser Focus*, attraverso il diretto raffronto di detti cosmetici con gli esiti di un trattamento di medicina estetica, quale il "laser", presente nella stessa denominazione dei prodotti ("*il siero Clinique Repairwear Laser Focus riduce visibilmente le rughe con un'efficacia vicina a quella del laser dermatologico. Del 63% per essere precisi*"), e ove il paragone veniva operato a solo vantaggio delle creme, suggerite come preferibili alternative al laser per via dei costi inferiori e dell'assenza di controindicazioni. Detta comparazione a beneficio dei cosmetici è risultata scorretta, anche sulla base degli esiti della perizia disposta dall'Autorità nel corso dell'istruttoria, che ha approfonditamente chiarito come il laser medicale e il cosmetico sono rimedi antirughe connotati da meccanismi d'azione, modalità di utilizzo ed efficacia diversi e in nessun modo assimilabili. Il professionista ha cessato di diffondere le pubblicità già prima del provvedimento finale e, a seguito della diffida, ha rimodulato adeguatamente le pagine web relative ai prodotti in esame in coerenza con quanto prescritto nel provvedimento stesso.

Nel secondo caso⁶², la campagna censurata, che ha riguardato messaggi a mezzo stampa e i siti internet aziendali, era volta a promuovere i prodotti antirughe a marchio Fillerina, recando tra l'altro la dicitura: "*In analogia con i trattamenti filler-riempitivi di acido ialuronico utilizzati in medicina estetica, Fillerina si propone di far arrivare acido ialuronico in profondità nella cute (...)*" e simili. A seguito della diffida dell'Autorità, il professionista ha eliminato le diciture e i vantì censurati, e le versioni attuali delle pagine internet si presentano con toni neutrali e non enfatici, e soprattutto limitati a evidenziare le caratteristiche di efficacia dei prodotti a livello dermo-cosmetico.

Un terzo procedimento⁶³ si è concluso con l'accettazione degli impegni di l'Oreal che sono stati ritenuti in grado di eliminare i possibili fraintendimenti da parte dei consumatori sulla natura esclusivamente cosmetica dei prodotti, sulla composizione e contenuto degli stessi, nonché sui reali risultati ottenibili dal loro uso. Gli impegni hanno previsto la definitiva eliminazione di ogni confronto di efficacia antirughe tra le

⁶⁰ PS9004.

⁶¹ PS8884.

⁶² PS9155.

⁶³ PS9004.

referenze e un trattamento di medicina estetica (il laser), consentendo di superare la principale delle contestazioni mosse alla campagna pubblicitaria in esame. Nella valutazione delle misure proposte dal professionista, ha assunto particolare rilievo quella di carattere generale riguardante l'intera gamma di cosmetici prodotti e commercializzati dal professionista, ovvero l'impegno di l'Oreal di "evitare, nell'ambito di future campagne pubblicitarie di propri prodotti, di eseguire confronti tra l'efficacia di un prodotto cosmetico e quella di trattamenti estetici di altra natura, in particolare di medicina e chirurgia estetica".

Settore farmaceutico

Vendita farmaci online

La distribuzione e la vendita dei farmaci sono soggette a limitazioni e regole volte a garantire la salute dei cittadini anche attraverso strumenti che escludano l'ingresso nella filiera farmaceutica legale di medicinali falsificati sotto i profili dell'identità, della storia o dell'origine.

In tale cornice e con l'obiettivo di tutelare i consumatori dalla vendita non consentita da parte di operatori stranieri di farmaci etici nel mercato italiano, nel 2014 l'Autorità ha continuato la sua opera di vigilanza effettuando un intervento in materia di vendita *online* di farmaci.

L'Autorità - dopo aver adottato il provvedimento per la sospensione dei siti internet e quindi interrompendo immediatamente la pratica - ha ritenuto che attraverso i siti internet 121doc.net, it.121doc.net e 121doc.it (riconducibili alla società Hexpress Ltd), www.anagen.net e www.webpharmacy.biz i professionisti hanno ingenerato nel consumatore italiano l'erroneo convincimento di poter acquistare *online* - legalmente e senza rischi per la propria salute - medicinali e, in particolare, farmaci c.d. etici per la cura di disfunzioni erettili senza necessità di visita medica né di ricetta e senza specificare, nel caso dei più convenienti prodotti generici la relativa origine e provenienza. Il procedimento si è concluso con la comminazione di una sanzione pari complessivamente a 500.000 euro.

Occorre comunque segnalare che al fine di porre rimedio a tali condotte, il legislatore nazionale ha di recente recepito (d.lgs. 17/2014) la direttiva 2011/62/UE in materia di vendita *online* di farmaci e di lotta alla contraffazione dei medicinali⁶⁴.

⁶⁴ L'atto legislativo tiene conto dei nuovi profili di rischio sulla vendita di farmaci garantendo, nel contempo, il funzionamento del mercato interno dei medicinali. Oltre a dotare di specifici poteri il Ministero della Sanità per la repressione della vendita di farmaci contraffatti, tra le novità inserite nel decreto di recepimento, spicca anche l'istituzione di una Conferenza dei servizi istruttoria composta dal Ministero della Salute, dal Ministero dello Sviluppo Economico, dal Nucleo Anti-Sofisticazioni dei Carabinieri, alla quale partecipa come uditore anche l'Autorità.

Settore trasporti

Trasporto aereo

Nel corso del 2014 l'Autorità ha proseguito il suo intervento nel settore del trasporto aereo con riferimento a sei principali pratiche commerciali.

a) No-show rule

L'Autorità è intervenuta nei confronti della pratica relativa alla “no show rule” posta in essere da Air France, Lufthansa e Alitalia nei rispettivi siti internet e consistente nell'annullamento unilaterale da parte del vettore della tratta successiva nel caso di acquisto di biglietti A/R o a destinazione multipla non fruiti nella tratta di andata, senza che il consumatore ne fosse informato e senza procedure a disposizione per gli adempimenti relativi. Air France è stata sanzionata per 80.000⁶⁵euro, tenendo conto del fatto che, nel corso del procedimento istruttorio, il vettore francese ha eliminato la regola per il solo mercato italiano. La stessa pratica è stata invece risolta con un intervento di *moral suasion* nel caso della compagnia aerea tedesca Lufthansa⁶⁶, mentre Alitalia è risultata inottemperante all'inibitoria disposta dall'Autorità in un precedente provvedimento⁶⁷.

b) Credit Card Surcharge

Facendo seguito ai numerosi procedimenti conclusi negli anni precedenti nei confronti dei principali operatori del settore del trasporto aereo, anche nel corso del 2014 è proseguita l'azione nei confronti di tale pratica, consistente nel fornire, all'inizio del processo di prenotazione e acquisto *online* di un volo aereo, la prima indicazione dei prezzi dei biglietti scorporando taluni elementi di costo automaticamente addebitati ai consumatori nel corso o alla fine della procedura medesima. In particolare, l'Autorità si è impegnata in attività di *moral suasion* nei confronti delle piccole compagnie aeree operanti in Italia, la cui attività è localmente circoscritta, utilizzando anche lo strumento del sistema di cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori (CPCS - ex regolamento (CE) n. 2006/2004)⁶⁸.

c) Offerta di servizi accessori: l'assicurazione viaggio

Come per il *credit card surcharge*, anche in relazione all'offerta del

⁶⁵ PS7769.

⁶⁶ PS7770. Il professionista, a seguito dell'invito da parte dell'Autorità, ha infatti rimosso i profili di scorrettezza della pratica

⁶⁷ IP207.

⁶⁸ L'Autorità, in tali casi, ha inoltrato una richiesta di intervento diretto, da parte dell'Autorità competente dei rispettivi Stati Membri, al fine di far cessare o vietare l'infrazione in esame sui siti internet in lingua italiana dei professionisti. Procedimenti PS8705 SmartWings (compagnia aerea della Repubblica Ceca) e PS9235 Norwegian Air Shuttle (compagnia aerea norvegese). Mentre nel primo caso, l'operatore ha immediatamente interrotto la pratica a seguito dell'apertura del procedimento istruttorio, nel secondo caso la pratica è in corso al 31/12/2014.

servizio accessorio dell'assicurazione viaggio, l'Autorità ha proseguito la sua linea di intervento iniziata nel 2013, accertando la scorrettezza delle modalità attraverso le quali la compagnia aerea di linea Air France⁶⁹ proponeva, tramite il proprio sito internet in lingua italiana, la polizza di assicurazione viaggio facoltativa. In questo caso, l'Autorità ha tenuto conto del comportamento collaborativo del professionista che ha eliminato i profili di scorrettezza della pratica prima della conclusione del procedimento, irrogando una sanzione di importo pari a 120.000 euro.

Analoga pratica è stata contestata ad Alitalia⁷⁰ che ha presentato degli impegni giudicati idonei a sanare i profili di scorrettezza evidenziati nella comunicazione di avvio del procedimento.

d) L'abbonamento ad "acquisti e risparmi"

Con riferimento alla vendita di servizi accessori all'acquisto di un biglietto aereo, rileva un procedimento avente a oggetto la pratica posta in essere da alcuni professionisti - tra cui le compagnie aeree Ryanair Ltd, Alitalia-Compagnia Aerea Italiana Spa e Airone Spa⁷¹- relativa all'offerta di iscrizione a un servizio in abbonamento denominato "Acquisti e Risparmi" offerto dalla società Webloyalty.

In particolare, a seguito di segnalazioni da parte di un numero molto rilevante di consumatori che lamentavano il prelievo di una quota mensile - pari a 12 euro - dai propri conti correnti per l'iscrizione al servizio in questione, l'Autorità ha accertato che al termine della procedura di acquisto di beni commercializzati *online* su siti internet delle società partner di Webloyalty (tra cui le citate compagnie aeree), i consumatori venivano indirizzati, sulla base di promesse di risparmi sicuri e offerte di sconti futuri prospettati attraverso un banner, al sito "www.acquistierisparmi.it", ritrovandosi inconsapevolmente iscritti a detto servizio in abbonamento e senza aver ricevuto adeguate informazioni riguardo alla natura, alle caratteristiche, nonché all'onerosità del servizio stesso (esistenza di quote di iscrizione)⁷².

⁶⁹ PS7769. L'Autorità ha ritenuto omissiva e fuorviante la descrizione dei prodotti assicurativi offerti che: *i)* metteva in risalto aspetti legati ai massimali di rimborso (rimborso della penale per la rinuncia al viaggio o per le spese di modifica fino a euro...); *ii)* riportava informazioni enfatiche prive di reale utilità per il consumatore senza, al contempo, evidenziare o comunque rendere facilmente conoscibili quegli elementi effettivamente utili e determinanti per assumere una decisione di natura commerciale consapevole, quali il rischio effettivamente coperto, le franchigie e le principali limitazioni.

⁷⁰ PS6871.

⁷¹ PS8530. Tra i professionisti coinvolti figurano anche Webloyalty International Sàrl, Webloyalty International Srl (Webloyalty), Vacaciones eDreams SL, eBay (UK) Ltd e TicketOne Spa.

⁷² In concreto al consumatore, una volta terminata la fase di acquisto, appariva un messaggio, non riconoscibile come offerta promozionale, che invitava a ricevere un buono sconto (tra i 10 e i 20 euro, a seconda delle aziende) per il prossimo acquisto. Inseriti i propri dati, compresi quelli della carta di credito, il consumatore si iscriveva, inconsapevolmente, al servizio offerto da Webloyalty e autorizzava il prelievo mensile di 12 euro dal proprio conto, per l'abbonamento ad un servizio che si sostanzia in un 'cash back' (prima il pagamento poi lo sconto sotto forma di rimborso).

Al termine del procedimento l'Autorità ha irrogato sanzioni per complessivi 1,7 milioni di euro, in considerazione del numero elevatissimo di consumatori agganciati⁷³. In ogni caso, tutte le società Parti del procedimento hanno acconsentito alle variazioni apportate al *banner* ospitato sui propri siti internet.

e) Rimborso delle tasse aeroportuali.

Nel 2014, l'Autorità ha condotto due procedimenti istruttori nei confronti di due compagnie aeree nazionali (Meridiana e Alitalia) con riferimento agli ostacoli che incontrano i passeggeri nell'ottenere il rimborso delle tasse e degli altri oneri aeroportuali. In un caso⁷⁴, l'Autorità ha accertato la scorrettezza della pratica del vettore che, oltre a non fornire un'adeguata informativa al passeggero circa il diritto di ottenere la restituzione delle tasse e degli altri oneri aeroportuali in caso non fruisca del volo acquistato, applica un'onerosa tariffa amministrativa di gestione della pratica (pari a 20 euro per singolo biglietto), suscettibile di vanificare lo stesso esercizio del diritto al rimborso. Il procedimento si è concluso con una sanzione pari a 105.000 euro.

In un diverso procedimento⁷⁵, l'Autorità ha chiuso l'istruttoria accettando gli impegni di Alitalia consistenti nell'eliminare la tariffa amministrativa di gestione della pratica e nel prevedere un canale di richiesta meno oneroso per il consumatore consistente, nel caso di specie, nel contattare un numero telefonico a tariffazione locale in luogo di una numerazione a sovrapprezzo.

f) Modalità di assistenza ai passeggeri tramite call-center

Infine, l'Autorità è intervenuta in relazione a talune pratiche che rivestono carattere di novità nel settore del trasporto aereo. Nell'ambito di due procedimenti svolti nei confronti di Meridiana⁷⁶ e Ryanair⁷⁷, l'Autorità ha esaminato le modalità di assistenza offerte ai passeggeri nella fase di esecuzione contrattuale in relazione all'esercizio di specifici diritti o prerogative associate al titolo di viaggio, che inducevano il passeggero a rivolgersi a un oneroso servizio di call center a pagamento. L'Autorità ha accertato la scorrettezza di tale pratica in quanto suscettibile di introdurre un onere non previamente determinabile all'esercizio di legittime prerogative del passeggero, quale, ad esempio, la facoltà di modifica della

⁷³ In particolare, l'Autorità ha comminato le seguenti sanzioni: 1) Webloyalty International Sàrl e Webloyalty International S.r.l.: 800.000 euro in solido; 2) Ryanair Ltd: 420.000 euro; 3) Alitalia: 145.000 euro; 4) Airone: 25.000 euro; 5) Vacaciones eDreams SL: 220.000 euro; 6) eBay (UK) Ltd: 20.000 euro; 7) TicketOne Spa: 50.000 euro.

⁷⁴ PS6808.

⁷⁵ PS6871.

⁷⁶ PS6808.

⁷⁷ PS8378.

prenotazione effettuata, ovvero la scelta di un volo sostitutivo a seguito della variazione del piano di volo disposta dal vettore. Tale onere, aggravato dalle difficoltà di contatto sperimentate dai passeggeri che non riuscivano a mettersi in contatto con l'operatore, è stato ritenuto idoneo a ostacolare l'effettivo esercizio di diritti del passeggero, qualificando di aggressività le pratiche dei professionisti.

L'Autorità ha irrogato a Meridiana sanzioni pari complessivamente a 105.000 euro e a Ryanair una sanzione pari a 550.000 euro.

Trasporto Ferroviario

Le norme dell'Unione volte a tutelare i passeggeri nel trasporto ferroviario (regolamento (CE) n. 1371/2007) si affiancano a quelle concernenti la tutela dei consumatori in materia di pratiche commerciali scorrette. Tutte queste regole definiscono un insieme di diritti «di base» comuni a tutti i viaggiatori e relativi, in particolare, alla corretta informazione, alla non discriminazione e all'agevole esercizio di diritti contrattuali.

L'azione di *enforcement* condotta dall'Autorità nel corso del 2014 ha avuto quale principale obiettivo quello di incentivare l'adozione da parte dei professionisti di comportamenti *customer oriented*, tramite l'implementazione di procedure più semplici e meno afflittive per l'utente nella fruizione dei servizi, un'informazione chiara e precisa ai passeggeri prima e durante il viaggio e, infine, un corretto rispetto della regolamentazione esistente.

Proprio nell'ottica del raggiungimento di concreti e immediati vantaggi per i consumatori, l'Autorità ha reso vincolanti gli impegni presentati da Trenitalia nell'ambito di un procedimento⁷⁸, avviato sulla base di numerose segnalazioni per accertare la possibile esistenza di due pratiche commerciali scorrette consistenti nel non corretto riconoscimento degli indennizzi per ritardi e nella mancata qualificazione di un biglietto composto da più tratte come biglietto globale.

Grazie all'intervento dell'Autorità, infatti, a decorrere da marzo 2015, Trenitalia ha abbassato la soglia per il riconoscimento di un bonus (non in denaro) pari al 25% del prezzo del biglietto da 60 a 30 minuti di ritardo, a favore di tutti i viaggiatori che utilizzino servizi nazionali di media e lunga percorrenza (a esclusione soltanto di quelli oggetto di contratto pubblico).

Sempre nell'ottica di agevolare l'esercizio del diritto all'indennizzo previsto dal regolamento (CE) n.1371/2007, l'Autorità ha reso vincolante l'impegno di Trenitalia teso a ridurre drasticamente il tempo necessario per ottenere bonus e indennizzi che, sempre da marzo 2015, è ridotto a tre giorni

⁷⁸ PS4848.

dalla data di arrivo a destinazione del treno utilizzato, al posto dei venti giorni in precedenza necessari. Trenitalia si è infine impegnata ad aggiungere a tutti i ritardi rilevati dal sistema un margine di tre minuti, ai fini della corresponsione degli altri indennizzi per i consumatori, per i treni in arrivo nei grandi nodi ferroviari.

Nella valutazione delle misure proposte dal professionista, si è considerato anche il maggior livello di trasparenza che è stato conseguito nella comunicazione a favore dei consumatori con l'accettazione degli impegni.

I vantaggi raggiunti per i consumatori sono peraltro tangibili anche sotto il profilo della maggiore protezione in caso di perdita di coincidenze. In caso di ritardo maturato per soluzioni di viaggio, proposte dal vettore attraverso i propri sistemi di vendita, che prevedano l'utilizzo di due (o più) treni di media e lunga percorrenza, verrà riconosciuto ai viaggiatori l'indennizzo da ritardo sul prezzo dell'intero biglietto (a eccezione dei servizi internazionali) e non solo sull'importo pagato relativo alla tratta che ha effettivamente maturato il ritardo.

L'Autorità ha reso, infine, vincolante l'impegno relativo all'introduzione del c.d. biglietto globale misto che garantirà al viaggiatore sia l'indennizzo da ritardo sull'intero importo pagato, che la prosecuzione del viaggio in caso di perdita del treno successivo contemplato nella soluzione di viaggio, in caso in cui quest'ultima preveda l'utilizzo di un treno regionale Trenitalia (tramite un biglietto che identifichi chiaramente il treno utilizzato) e un servizio di media e lunga percorrenza (a eccezione dei servizi internazionali).

L'Autorità ha ritenuto sussistente l'interesse pubblico all'accertamento dell'infrazione in merito a una distinta condotta di Trenitalia, ripetutamente segnalata da consumatori e associazioni consumeristiche, nell'ambito del trasporto ferroviario nazionale passeggeri, inerente alla definizione ed applicazione di un rigido sistema di controllo dei biglietti a bordo treno e alla conseguente repressione delle eventuali irregolarità di viaggio - ascritte tutte indistintamente alla categoria della "mancanza di biglietto" - mediante l'irrogazione a carico dei passeggeri di sanzioni di rilevante importo, in genere sproporzionato rispetto al prezzo del biglietto, peraltro senza garantire un effettivo contraddittorio con il passeggero anteriormente al pagamento e perfino nei casi in cui il disservizio non fosse ascrivibile al passeggero⁷⁹.

Nel valutare la scorrettezza, il carattere aggressivo e la contrarietà della pratica alla diligenza professionale, l'Autorità ha dato altresì rilievo al fatto che sia stato attribuito carattere pubblicistico a una procedura di

⁷⁹ PS4656.

regolarizzazione del passeggero che è disciplinata, invece, dalle Condizioni contrattuali fissate dal vettore.

In esito all'accertamento di scorrettezza, l'Autorità ha irrogato a Trenitalia una sanzione pecuniaria pari a 1.000.000 di euro.

Autonoleggio

Il settore in esame è stato ultimamente oggetto, non solo in Italia, di numerose segnalazioni da parte di consumatori e di associazioni dei consumatori per innumerevoli profili di scorrettezza da parte delle imprese di *car rental*.

Attesa la dimensione comunitaria del fenomeno, nonché rilevata la crescente attenzione sia da parte di autorità nazionali deputate alla tutela del consumatore sia a livello di istituzioni europee, la Commissione Europea, nel corso del 2014, ha avviato un'azione comune in materia di autonoleggio che coinvolge i principali professionisti del settore operanti a livello comunitario⁸⁰.

Al riguardo, l'Autorità italiana è l'unica tra le autorità europee ad aver assunto, a oggi, una decisione con accertamento e inibizione di una condotta, nell'ambito di un procedimento concluso nel corso del 2014 concernente il non corretto addebito di importi per danni ai veicoli⁸¹. L'Autorità, in particolare, ha censurato il comportamento di Sicily By Car Spa e di un *broker* assicurativo consistente nell'aver quantificato e addebitato a numerosi clienti, al termine del noleggio e senza l'autorizzazione del cliente stesso, somme di importo significativo per danni di lieve o modesta rilevanza riscontrati sull'autovettura, sfruttando la disponibilità di fondi bloccati sulla carta di credito data in garanzia dal consumatore al momento del ritiro dell'autovettura. L'ammenda complessivamente comminata ai due professionisti a esito del procedimento è pari a 500.000 euro.

Nel corso del 2014, inoltre, sono state concluse sei istruttorie nel settore dell'autonoleggio, avviate nei confronti Hertz Italiana Srl, Europcar Italia Spa, Avis Budget Italia Spa, Maggiore Rent, Sicily by Car e Sixt Italy-Win Rent Spa⁸² su segnalazione del CTUC - Centro Tutela Consumatori e Utenti di Bolzano, volte a esaminare la tematica degli addebiti su dispositivi antineve. In particolare, i professionisti citati fatturavano separatamente come servizi accessori le catene e i pneumatici antineve, mentre gli stessi hanno carattere obbligatorio in determinate zone e periodi dell'anno.

I procedimenti si sono chiusi senza accertamento dell'infrazione, con

⁸⁰ Più nel dettaglio, l'azione comune - alla quale l'Autorità Italiana partecipa attivamente - ha ad oggetto diverse criticità attinenti a: a) clausole vessatorie; b) assicurazioni e rinunce; c) trasparenza delle tariffe; d) supplementi per il pagamento con carta di credito (*credit card surcharge*); e) risarcimento da parte dei consumatori; nonché f) danni ai veicoli.

⁸¹ PS8942.

⁸² PS8773, PS9297, PS9298, PS9299, PS9300 e PS9301.

una serie di impegni, accettati e resi obbligatori dall'Autorità.

Inoltre, nei riguardi di Europcar⁸³ è stata accertata la continuazione della pratica relativa all'addebito separato del noleggio del giubbino catarifrangente, fatturato al momento del ritiro dell'autovettura, pratica già sanzionata nel 2010, che il professionista ha interrotto nel corso del procedimento di inottemperanza.

Parcheggi

Nel corso del 2014, l'Autorità è intervenuta anche su tematiche relative al servizio di parcheggio autovetture.

In un caso⁸⁴, l'Autorità ha accettato gli impegni del professionista in relazione alla condotta consistente nelle modalità poco trasparenti con le quali contestava ai consumatori l'utilizzo improprio delle corsie di emergenza presso il sito aeroportuale di Bari Palese, con richiesta di pagamento di somme per violazione del Regolamento di Parcheggio del sito aeroportuale.

In un ulteriore caso⁸⁵, l'Autorità ha adottato un intervento di *moral suasion* nei confronti della società Progetto Carrara Spa, società interamente partecipata dal Comune di Carrara. A seguito dell'intervento dell'Autorità, il professionista ha modificato la propria condotta, che non chiariva le limitazioni alla possibilità di parcheggiare gratuitamente il sabato, ponendo, sui parcometri adibiti al pagamento della sosta, adesivi con la dicitura “*Si ricorda all'utenza che il sabato pomeriggio il parcheggio è gratis*”.

Grande Distribuzione Organizzata (GDO)

Nel solco degli interventi già effettuati negli scorsi anni nel settore della GDO, l'Autorità ha concluso quattro procedimenti⁸⁶ aventi a oggetto le informazioni fornite e le condotte tenute dai professionisti in relazione alla prestazione della garanzia legale di conformità di durata biennale da parte del venditore, nonché la scorretta presentazione dei contratti di assistenza offerti a pagamento.

In un caso⁸⁷, l'Autorità ha accertato la scorrettezza del comportamento posto in essere da Lidl in relazione alla garanzia legale di conformità, che veniva presentata in maniera ambigua rispetto a quella convenzionale, e alle specifiche procedure attuate da Lidl per assicurare ai consumatori l'esercizio dei diritti che ne conseguono. L'operatore si è immediatamente adoperato per rimuovere i profili di scorrettezza contestati nella comunicazione di avvio del procedimento, il quale si è concluso con l'irrogazione di una sanzione pari a 300.000 euro.

⁸³ IP116B.

⁸⁴ PS8336.

⁸⁵ PS9080.

⁸⁶ PS8030, PS8067, PS7947, PS7461.

⁸⁷ PS9230.

In un altro caso⁸⁸, si è adottato, invece, lo strumento della *moral suasion* per rimuovere i presunti profili di scorrettezza della pratica relativa al prodotto “Garanzia3”, commercializzato presso numerosi centri vendita di importanti catene commerciali della GDO, nonché tramite il sito internet www.garanzia3.it. Anche in tal caso, il professionista non chiariva la natura convenzionale della garanzia aggiuntiva offerta.

Di particolare rilievo nel comparto dell'*e-commerce* è l'istruttoria svolta nei confronti di S.G.M. Distribuzione⁸⁹, a conclusione della quale l'Autorità ha accertato la scorrettezza della pratica realizzata dal professionista nella promozione e vendita di prodotti tramite il proprio sito internet aziendale (www.marcopoloshop.it, divenuto poi www.uniero.it). In particolare, tale pratica si è articolata in una serie di condotte ingannevoli e aggressive, preordinate a offrire *online* prodotti di vario genere, anche non immediatamente disponibili, in tal modo recando al consumatore specifici disagi e disservizi - quali la cancellazione del proprio ordine di acquisto e/o tempi di consegna maggiori di quelli prospettati - nonché condizionandolo indebitamente all'acquisto di un prodotto alternativo, invece di procedere a un immediato rimborso.

Il procedimento si è concluso con l'irrogazione di una sanzione pari a 500.000 euro.

Servizi

Servizi turistici

Con riguardo al settore dei servizi turistici, l'azione dell'Autorità ha riguardato, in particolare, le pratiche commerciali di professionisti quali *tour operator* e agenzie di viaggio *online*, caratterizzate da modalità decettive di presentazione del prezzo, dall'utilizzo del c.d. sistema di *opting out* per l'offerta di servizi accessori, nonché dalla omessa indicazione di informazioni rilevanti sui diritti contrattuali dei consumatori.

Nel corso del 2014 l'Autorità ha concluso, con l'accertamento della scorrettezza delle pratiche commerciali contestate, numerose istruttorie, in parte avviate già nel 2013, nei confronti delle agenzie di viaggi *online* e nei confronti di compagnie di crociera.

I profili di scorrettezza accertati hanno riguardato, in particolare, le informazioni ingannevoli ed omissive sui prezzi pubblicizzati, non inclusivi di oneri aggiuntivi certi, nonché le informazioni diffuse sui diritti contrattuali dei viaggiatori e/o sulla preselezione dell'assicurazione di viaggio facoltativa.

⁸⁸ PS9499.

⁸⁹ PS9192.

a) Modalità ingannevoli di presentazione del prezzo del servizio

Le condotte contestate hanno riguardato la promozione di viaggi a prezzi mai applicati, in quanto il prezzo finale dei servizi offerti subiva un incremento per effetto di oneri aggiuntivi a titolo di spese per i pagamenti *online* con carte di credito/debito, spese di gestione o di iscrizione, tasse e altri supplementi resi noti solo al momento del pagamento.

In particolare, nei confronti delle agenzie di viaggi *online*⁹⁰ Airtickets Travel Service Ltd e Tourist Services Limited Liability Company, Bravofly, The Travel Gateway Ltd e Go Voyage SAS, è stata contestata la scorrettezza delle modalità di indicazione del prezzo dei biglietti aerei, dei biglietti dei traghetti e dei servizi turistici offerti tramite i rispettivi siti internet, per l'assenza di un'immediata, chiara e completa informazione in merito ad alcune rilevanti componenti di costo, quali le spese di transazione, le spese aeroportuali e il supplemento applicato per il pagamento con carta di credito (c.d. "*credit card surcharge*"). Tali informazioni erano rese note al consumatore soltanto nella fase conclusiva dell'*iter* di prenotazione, in cui venivano inseriti automaticamente dal sistema i supplementi aggiuntivi. I procedimenti si sono conclusi con l'accertamento della scorrettezza e la comminazione di sanzioni pecuniarie pari complessivamente a 603.000 euro.

Altri procedimenti hanno riguardato il settore della promozione delle crociere, anch'esse presentate in maniera ingannevole dai professionisti relativamente alle voci di costo integranti il prezzo, nonché con riferimento alle offerte per i viaggi di gruppo, e hanno portato all'irrogazione di sanzioni complessivamente pari a 300.000 euro⁹¹.

Inoltre, l'Autorità è intervenuta nel valutare l'ottemperanza di MSC Crociere⁹², già sanzionata nel corso del 2013 per aver diffuso indicazioni ingannevoli e omissive in relazione al prezzo delle crociere pubblicizzato nella *homepage* del proprio sito internet. L'Autorità ha accertato che MSC non ha realizzato implementazioni e innovazioni sul proprio sito internet idonee a garantire una informativa chiara e trasparente circa il prezzo complessivo effettivamente praticato in ordine ai propri servizi e ha, pertanto, concluso il procedimento accertando l'inottemperanza alla sua precedente delibera e prescrivendo una sanzione di 250.000 euro.

L'Autorità ha altresì accertato l'ingannevolezza delle informazioni commerciali diffuse da Royal Caribbean Cruise Line Ltd e da Grimaldi Spa, con riferimento alla presentazione del prezzo delle crociere e delle offerte per i minori, nonché in relazione alla presentazione di informazioni essenziali per i potenziali acquirenti delle crociere, concernenti la possibilità e le condizioni per esercitare i propri diritti contrattuali, quali il diritto di recesso

⁹⁰ PS9017, PS3080, PS8312 e PS9028.

⁹¹ PS9244 e PS9245.

⁹² IP198.

o di rimborso in caso di modifiche contrattuali e di prezzo. A esito di tali istruttorie l'Autorità ha accertato la scorrettezza delle pratiche contestate comminando a ciascun professionista una sanzione pari a 150.000 euro.

b) Opting out dell'assicurazione facoltativa

Nei già citati casi nei confronti delle agenzie di viaggi *online*⁹³, l'Autorità ha inoltre confermato il suo consolidato orientamento in virtù del quale la pratica del c.d. *opting out* per la polizza assicurativa facoltativa viaggi configura una pratica commerciale scorretta. Le agenzie di viaggio *online* alle quali è stata contestata tale condotta proponevano al consumatore, nel corso della procedura di prenotazione *online*, l'acquisto di una polizza assicurativa facoltativa mediante preselezione automatica del servizio, non rendendolo quindi edotto del carattere opzionale del servizio offerto. E' stata pertanto accertata l'ingannevolezza di tale sistema di preselezione automatica delle polizze assicurative facoltative, configurante un meccanismo di silenzio assenso suscettibile di indurre in errore i consumatori sotto il profilo dell'assenza di una consapevole scelta di acquisto di un servizio diverso da quello richiesto e implicante un ulteriore onere per il consumatore.

c) Omissioni informative sui diritti contrattuali dei consumatori e ostacolo all'esercizio degli stessi

L'Autorità ha avviato 12 istruttorie nei confronti di alcuni *tour operator* italiani a seguito delle numerose segnalazioni ricevute da parte di consumatori e associazioni di consumatori, relative all'annullamento dei viaggi in Egitto per effetto del fermo invito da parte del Ministero degli Affari Esteri (MAE) a non recarsi in quel Paese, diffuso nell'agosto 2013 e che si è protratto sino a giugno 2014⁹⁴.

Sei istruttorie si sono concluse con l'accettazione degli impegni presentati dai professionisti (Alpitour, Veratour, Going/Bluvacanze, Swantour, Settemari e Amico Tour Resort Travel). In particolare, l'intervento dell'Autorità ha reso obbligatori specifici impegni da parte dei professionisti, quali: *i)* la restituzione delle somme trattenute a titolo di quota di gestione della pratica a tutti i turisti coinvolti dall'annullamento dei viaggi in Egitto determinato dall'avviso del MAE con cui si sconsigliavano le partenze del 16 agosto 2013; *ii)* l'informativa, tramite il proprio sito internet, dell'eventuale sussistenza di indicazioni di cautela in relazione alle destinazioni oggetto dei pacchetti turistici pubblicizzati; *iii)* la previsione, sul sito e nei cataloghi cartacei, del rimborso integrale del prezzo versato per il pacchetto turistico da parte del *tour operator* in caso di annullamento del viaggio per causa non imputabile al consumatore.

⁹³ PS3080, PS8312 e PS9028.

⁹⁴ PS9610, PS9611, PS9612, PS9613, PS9615, PS9616, PS9617, PS9618, PS9619, PS9620, PS9621, PS9622.

Le istruttorie avviate nei confronti di Eden, Phone&Go, Marevero, I Viaggi di Atlantide, I Viaggi del Turchese e Brixia Tour Operator si sono concluse con l'accertamento dell'infrazione e l'irrogazione di sanzioni amministrative per un totale di 1.000.000 euro. L'Autorità ha, infatti, ritenuto che la condotta dei professionisti, a seguito dell'annullamento dei viaggi in Egitto, relativa alla mancata restituzione di parte delle somme versate dai turisti, integri una pratica commerciale aggressiva, consistente nell'ostacolare l'esercizio dei diritti contrattuali dei consumatori. L'Autorità ha ritenuto poi scorretta la mancata informativa, sui siti internet dei professionisti, circa lo stato socio-politico in cui versava l'Egitto.

Nelle istruttorie in questione, l'Autorità ha altresì rilevato come in caso di annullamento dei pacchetti turistici, dovuto all'instabilità della situazione politico-economica del Paese di destinazione, il *tour operator* deve rimborsare i propri clienti dell'intera somma versata, indipendentemente dall'imputazione funzionale della stessa o, in alternativa, deve proporre ai consumatori pacchetti turistici sostitutivi senza alcuna maggiorazione di prezzo. In tale prospettiva, l'Autorità ha dato particolare rilievo alla valenza peculiare della "*finalità turistica*"⁹⁵, nella quale si sostanzia l'interesse che il contratto di pacchetto turistico è funzionalmente volto a soddisfare, e che impone al professionista di informare compiutamente il consumatore in ordine alla situazione socio-politica in cui versa il Paese di destinazione del viaggio, la cui conoscenza è essenziale ai fini di una decisione consapevole e avveduta dei consumatori.

E-Couponing

Nel 2014 si è concluso il procedimento avviato, nel novembre 2013, nei confronti della società Groupon Srl e delle società svizzere Groupon International GmbH, Groupon International Travel GmbH e Groupon Goods Global GmbH al fine di accertare l'eventuale ingannevolezza delle informazioni commerciali diffuse dai professionisti per promuovere la vendita di prodotti e servizi forniti dagli esercenti *partner* e l'adeguatezza del servizio di *customer care* a far fronte ai reclami e alle richieste di rimborso dei clienti, oltre che a consentire l'esercizio da parte dei consumatori dei propri diritti.

L'intervento dell'Autorità ha reso obbligatori specifici impegni da parte dei professionisti, quali: *i*) la diffusione di informazioni chiare ed esaustive in merito agli elementi essenziali delle offerte commerciali pubblicizzate e ai diritti dei consumatori (il prezzo applicato e le relative modalità di calcolo, i periodi e i giorni di fruibilità dei *coupon* e le relative limitazioni, l'identità

⁹⁵ La peculiare valenza della finalità turistica quale interesse centrale che il contratto di pacchetto turistico è volto a soddisfare e che ne sostanzia la causa in concreto è stato affermato dalla Cassazione a partire dalla sentenza n. 16345 del 2007.

e i contatti dei *partner* e, con riguardo al settore turistico, la tipologia di volo, il nominativo del vettore aereo e i piani degli operativi di volo); *ii*) l'aumento dell'attività di monitoraggio *ex ante* ed *ex post* sui partner, redigendo con criteri stringenti una lista degli esercenti meno affidabili; *iii*) un sistema di assistenza ai clienti più efficiente e tempestivo.

False recensioni online

Nell'ambito dei servizi offerti dai professionisti che gestiscono piattaforme telematiche di prenotazione e comparazione di strutture turistiche, l'Autorità ha svolto un'istruttoria nei confronti di Tripadvisor⁹⁶, professionista attivo nel campo dell'offerta di informazioni turistiche e servizi di *metasearch* comparativa di strutture alberghiere e ristorative, in ragione del fatto che ricorrendo a un modello di *business* incentrato sull'attività di rilascio di recensioni da parte degli utenti iscritti al proprio sito internet, diffondeva una serie di *claim* ingannevoli sulla natura e le caratteristiche del servizio offerto ai consumatori.

Tripadvisor, in particolare, aveva diffuso informazioni decettive sulle fonti delle recensioni pubblicate sulla propria banca dati telematica, in quanto le espressioni utilizzate per promuovere la propria attività imprenditoriale lasciavano intendere ai consumatori, contrariamente al vero, che le informazioni contenute nelle recensioni fossero autentiche, genuine e frutto di reali esperienze turistiche.

Il sistema di controllo adoperato da tali professionisti, tuttavia, non consentiva loro di vagliare la veridicità del contenuto informativo delle recensioni rilasciate dagli utenti.

Anche gli strumenti - predisposti dalla società - diretti a neutralizzare le condotte che in maniera più incisiva risultano suscettibili di alterare i risultati di classificazione delle strutture all'interno del *database*, non sono risultati efficaci e tempestivi e, quindi, idonei a supportare slogan commerciali finalizzati a enfatizzare l'autenticità delle recensioni pubblicate.

Il procedimento si è concluso con l'irrogazione di una sanzione pari a 500.000 euro.

Formazione professionale e false offerte di lavoro

Nel 2014 l'Autorità ha continuato a svolgere un'intensa attività di *enforcement* anche rispetto alla formazione professionale e alle false offerte di lavoro.

Nello specifico, con riguardo al settore della formazione socio-assistenziale, è stata accertata la condotta scorretta posta in essere

⁹⁶ PS9345.

dall'Istituto Cortivo Spa che, tramite propri informatori didattici, ha fornito in sede di promozione dei servizi informativi presso il domicilio dei consumatori, informazioni ingannevoli e/o omesse informazioni rilevanti, tali da condizionarne decisioni commerciali consapevoli⁹⁷. In particolare, nel corso dei colloqui, gli agenti hanno prospettato la possibilità di acquisire una specializzazione altamente qualificata spendibile sia nelle strutture pubbliche che private, mentre l'attestato rilasciato non aveva nessun valore nelle strutture pubbliche. Inoltre, gli agenti hanno lasciato intendere che la società era accreditata presso alcune Regioni al fine del rilascio di un attestato legalmente valido, nonché fornito informazioni scorrette sulle possibilità di ricerca del tirocinio pratico. In tale contesto di criticità informativa, il professionista, seppur consapevole, non ha adottato misure idonee a prevenire e sanzionare le condotte irregolari dei propri agenti, come avrebbe dovuto fare in base ai principi di correttezza e buona fede. Per il caso di specie, l'Autorità ha irrogato una sanzione pari a 100.000 euro.

Un altro procedimento sanzionatorio ha riguardato la pratica commerciale consistente nella diffusione, tramite locandine pubblicitarie, email e attraverso il sito internet del professionista, da parte della società FPA Italia Srl, di informazioni ingannevoli circa l'effettiva gratuità dei corsi di formazione promossi, che hanno indotto l'Autorità a comminare una sanzione di 25.000 euro⁹⁸. A differenza di quanto prospettato nel messaggio oggetto di contestazione, l'adesione a tali corsi non era interamente esente da costi, ma era previsto un contributo di iscrizione.

In altri casi, inoltre, l'Autorità ha fatto ricorso a interventi di *moral suasion*⁹⁹, a seguito dei quali i professionisti hanno provveduto a eliminare dai propri siti internet il logo del CONI, che risultava idoneo a ingenerare nei consumatori l'erroneo convincimento che i professionisti fossero enti riconosciuti e che le loro attività godessero del riconoscimento del CONI. Un simile intervento di *moral suasion* si è avuto nei confronti di un professionista che, contrariamente al vero, nei messaggi pubblicitari diffusi tramite il proprio sito web vantava, in virtù dell'utilizzo improprio del logo istituzionale della Regione Campania, il fatto che i propri corsi di formazione professionale fossero riconosciuti da tale Ente¹⁰⁰. L'invito dell'Autorità a rimuovere i profili di possibile scorrettezza rivolto a tale professionista è stato accolto positivamente.

Infine, con riguardo alle false offerte di lavoro, l'Autorità ha accertato l'inottemperanza di alcuni professionisti a una precedente delibera di ingannevolezza, ai sensi del d.lgs. 145/2007¹⁰¹, dei messaggi diffusi via

⁹⁷ PS7258.

⁹⁸ PS8779.

⁹⁹ PS9309 e PS9389.

¹⁰⁰ PS9500.

¹⁰¹ PB745.

internet con cui si pubblicizzava la ricerca di volontari, disoccupati o precari, da mobilitare a favore delle popolazioni terremotate dell'Emilia Romagna, vantando autorizzazioni e riconoscimenti inesistenti e promettendo un facile inserimento nel mondo del lavoro, nonché vantaggi fiscali per le imprese¹⁰². In violazione del provvedimento dell'Autorità, in particolare, i professionisti, pur avendo apportato alcune modifiche formali ai messaggi diffusi via internet, hanno continuato ad affermare, contrariamente al vero, di essere abilitati a svolgere attività di ricerca, selezione e intermediazione di personale da inserire nel mondo del lavoro e di poter conferire benefici economici alle imprese disposte ad assumere i volontari mobilitati, quale incentivo alla creazione di nuova occupazione e alla ripresa della produzione nelle zone colpite dal sisma. L'Autorità ha così comminato all'operatore una sanzione pecuniaria pari a 86.000 euro.

Editoria

Nel settore dell'editoria sono stati realizzati due interventi di *moral suasion* nei confronti di RCS MediaGroup Spa e del Gruppo Editoriale L'Espresso Spa¹⁰³ per alcune offerte *online*.

Tali professionisti, in ottemperanza all'invito rivolto dall'Autorità, hanno modificato i propri messaggi promozionali precisando le condizioni dell'offerta dell'abbonamento ai quotidiani in versione digitale, ossia che la gratuità della fornitura di un mese risultava condizionata alla sottoscrizione di un servizio in abbonamento a titolo oneroso. A seguito dell'intervento dell'Autorità i professionisti interessati hanno modificato i propri siti internet, giungendo a rendere chiare ed esaustive le informazioni sulle principali caratteristiche e condizioni economiche dei servizi offerti.

Servizi diversi

Nel 2014, l'Autorità ha concluso l'istruttoria¹⁰⁴ avviata nel 2013 a seguito delle 2.000 segnalazioni pervenute da consumatori e associazioni, comminando sanzioni per 735.000 euro a sette società che pubblicizzavano sul web un servizio apparentemente gratuito di valutazione delle automobili, salvo chiedere successivamente il pagamento di somme, destinate peraltro a essere più che quadruplicate in caso di ritardi nei versamenti da parte dei consumatori. Il fenomeno ha coinvolto migliaia di cittadini che si sono collegati ai siti internet www.auto-prezzo.net e www.auto-valutazione.com per trovare una valutazione del valore della loro autovettura.

Con riferimento alle *fidelity card*, l'Autorità ha concluso un procedimento di inottemperanza a una propria decisione con riferimento alla

¹⁰² IP202.

¹⁰³ PS9182 e PS9331.

¹⁰⁴ PS8879.

pratica commerciale posta in essere dalla società Soluzioni per Abitare Habitat¹⁰⁵, che mediante il ricorso al *telemarketing* e/o attraverso la realizzazione di visite personali presso il domicilio dei consumatori, continuava a promuovere una tessera sconto gratuita per acquistare articoli per la casa, con sconti molto vantaggiosi, al solo fine di vincolare contrattualmente i consumatori all'acquisto dei prodotti per la casa forniti dal professionista. L'Autorità ha accertato l'inottemperanza e ha comminato alla società una sanzione pari a 40.000 euro.

Inoltre, si sono conclusi tre procedimenti istruttori avviati nei confronti di professionisti che gestiscono scuole di volo che hanno portato all'irrogazione di sanzioni complessivamente pari a 21.000 euro¹⁰⁶. L'Autorità, in particolare, ha censurato le pratiche commerciali consistenti nel fatto che tali professionisti avevano pubblicizzato, in assenza della necessaria autorizzazione rilasciata dall'ENAC, i servizi di lavoro aereo nonché corsi di addestramento al volo per ottenere la licenza di pilota privato di elicottero o aeroplano, di pilota commerciale, di pilota di linea (*air transport pilot licence*) o un titolo di abilitazione come *Instrument Rating*.

Tutela delle microimprese

233

La tutela delle microimprese si è concentrata prevalentemente sul versante dell'*e-commerce*. Ciò in quanto le evoluzioni delle tecniche di sviluppo dei modelli imprenditoriali hanno determinato un significativo aumento dell'importanza strategica del web in ordine alla diffusione e promozione delle attività imprenditoriali.

Al riguardo, l'Autorità è intervenuta avverso un'articolata pratica commerciale consistente nella pre-iscrizione, in maniera unilaterale e senza fornire alcun preavviso, dei dati aziendali delle microimprese in una banca dati telematica, al solo scopo di comprimere la loro autonomia negoziale e condizionarne indebitamente il futuro comportamento economico. La pre-registrazione risulta, infatti, propedeutica all'invio di una comunicazione commerciale dai toni intimidatori di cui il professionista si serve per condizionare indebitamente il processo decisionale delle microimprese, affinché le stesse sottoscrivano un abbonamento non richiesto a un servizio di annunci pubblicitari a pagamento. Successivamente alla sottoscrizione di tale abbonamento le microimprese sono destinatarie di ripetuti solleciti di pagamento e proposte transattive, in alcuni casi anche accompagnate dalla minaccia di intraprendere azioni giudiziarie, che il professionista provvede

¹⁰⁵ IP206.

a far pervenire direttamente o attraverso società di recupero crediti.

In tale ambito l'Autorità ha concluso tre distinti procedimenti accertando la scorrettezza della pratica commerciale posta in essere dalle società titolari delle banche dati e, in due casi, anche di società di recupero crediti, prescrivendo nel primo caso una sanzione pari a 500.000 euro e, negli altri, sanzioni di 550.000 euro in ciascun procedimento¹⁰⁷. L'Autorità, in ragione della gravità di tale pratica, ne ha anche *medio tempore* disposto la sospensione in via cautelare.

L'Autorità ha svolto la propria attività di *enforcement* a tutela delle microimprese anche contrastando una differente tipologia di pratica commerciale basata sull'impiego di *database* telematici. Si tratta, invero, di una pratica particolarmente insidiosa in quanto si rivolge alle microimprese appena entrate nel mercato, e si sostanzia nell'invio di una proposta commerciale, nel periodo immediatamente successivo all'iscrizione o annotazione dei destinatari nel registro delle imprese, volta a far sottoscrivere un abbonamento non richiesto a un servizio di annunci pubblicitari a pagamento. La potenzialità lesiva insita in tale tipo di pratica, in particolare, consiste nella capacità di condizionare indebitamente il processo decisionale delle microimprese in relazione alla sottoscrizione dell'abbonamento oneroso, facendo leva sul fatto che le microimprese neo-costituite, nella fase iniziale della loro attività di impresa, sanno di dover assolvere a cogenti adempimenti legali di natura patrimoniale riconnessi all'intervenuta registrazione camerale.

L'Autorità, nell'ambito di tale linea di intervento, ha concluso tre distinti procedimenti istruttori, accertando la scorrettezza della pratica commerciale realizzata dai rispettivi professionisti e comminando sanzioni per un totale di 267.000 euro¹⁰⁸.

Infine, tra gli interventi svolti nel 2014 a tutela delle microimprese si segnala anche la conclusione di un procedimento avviato in relazione a servizi di *franchising*. In particolare, è stata accertata la scorrettezza, ai sensi degli artt. 1 e 3 del d.lgs. 145/2007, della condotta di una società specializzata nella vendita di consumabili per stampanti la quale, con messaggi pubblicitari volti a promuovere l'affiliazione di microimprese alla propria rete commerciale, prospettava, con modalità decettive, la possibilità per i punti vendita di conseguire risultati economico-reddituali annui particolarmente consistenti¹⁰⁹. Dalle risultanze istruttorie è, infatti, emerso che il fatturato medio annuo realizzabile dagli affiliati era di gran lunga inferiore a quello pubblicizzato e che il raggiungimento di risultati apprezzabili presupponeva,

¹⁰⁶ PS9180, PS9207 e PS9264.

¹⁰⁷ PS9026, PS9158 e PS9174.

¹⁰⁸ PS9146, PS9474 e PS9475.

¹⁰⁹ PS8234.

comunque, l'apertura da parte di questi ultimi di ulteriori punti vendita (c.d. *corner*) presso esercizi commerciali terzi. Parimenti ingannevoli sono risultate le affermazioni con cui il professionista prospettava la propria rete commerciale come solida e in crescita e le modalità con cui venivano descritti alcuni dei servizi offerti agli affiliati. L'Autorità ha sanzionato l'operatore coinvolto con un'ammenda di 150.000 euro.

Tutela amministrativa contro le clausole vessatorie

Nel corso del 2014 l'attività dell'Autorità finalizzata alla tutela amministrativa contro le clausole vessatorie di cui all'articolo 37 *bis* del Codice del Consumo ha mantenuto l'approccio "settoriale", già adottato nel 2013, funzionale ad analizzare la modulistica contrattuale standard impiegata nei rapporti con i consumatori dai principali professionisti attivi nel mercato di volta in volta preso in considerazione.

Seguendo tale approccio, nell'anno 2014, l'Autorità ha portato a termine nove procedimenti istruttori per l'accertamento della vessatorietà nel settore della intermediazione immobiliare, cinque nel settore della vigilanza privata e uno nell'ambito dell'attività di assistenza offerta a favore di consumatori che ritengono di aver subito danni da "malasanità".

Tratti comuni di questi procedimenti sono stati, per un verso, che essi si sono conclusi con l'accertamento della vessatorietà delle clausole contrattuali esaminate, per altro verso, che l'Autorità si è resa anche disponibile - nel corso dei medesimi procedimenti - a valutare nuove clausole predisposte dalle imprese interessate che ne avessero fatto richiesta. Ciò al fine di evitare che le stesse venissero a trovarsi in una situazione di incertezza giuridica nello svolgimento della propria attività d'impresa, all'esito dell'accertamento della vessatorietà di talune clausole contrattuali presenti nella propria modulistica o condizioni generali di contratto. In proposito, l'Autorità ha precisato che la presentazione di *nuove clausole* da parte del professionista nel corso del procedimento non è assimilabile a "impegni"¹¹⁰ e l'Autorità dovrà comunque accertare la vessatorietà delle clausole su cui ha avviato l'istruttoria e disporre la pubblicazione dell'estratto del provvedimento di accertamento della vessatorietà sul sito dell'impresa (ex art. 37 *bis*, comma 2, Codice del Consumo).

Nel 2014 l'Autorità ha confermato taluni aspetti rilevanti del suo *enforcement* in materia di clausole vessatorie, relativi in particolare al fatto

¹¹⁰ CV/89 IMMOBILDREAM.

che: *i*) valuta le clausole contenute nei moduli contrattuali o nelle condizioni generali di contratto “in astratto” e non “in concreto”, non potendo entrare nel merito delle vicende dei singoli rapporti contrattuali (che potranno essere eventualmente oggetto di giudizi civili); *ii*) non valuta quelle clausole che nei moduli contrattuali prestampati sono lasciate “in bianco” (ad esempio, sulle penali, sul termine della disdetta, sul foro). Rispetto a esse, tuttavia, l’Autorità si è riservata di valutare la possibile rilevanza, sotto il profilo delle pratiche commerciali scorrette (art. 18 e ss. Codice del Consumo), dei contenuti delle predette clausole nei contratti conclusi con i consumatori.

Deve sottolinearsi il particolare rilievo che ha assunto, nel corso dell’anno, il canone della chiarezza e comprensibilità delle clausole contrattuali nella valutazione di vessatorietà svolta dall’Autorità ai sensi dell’articolo 35, comma 1, del Codice del Consumo¹¹¹.

Nel medesimo periodo sono state ricevute e valutate quattro istanze di interpello preventivo, ai sensi dell’articolo 37 *bis*, comma 3, del Codice del Consumo, relative ai seguenti comparti: manutenzione e assistenza impianti di ascensore, locazione a lungo termine di autoveicoli e vendita di autoveicoli usati. In un caso, l’istanza è stata ritirata¹¹².

Nei settori della vigilanza privata, dell’autonoleggio a breve termine, dei servizi *fitness*, dei servizi di assistenza per il risarcimento dei danni in casi di “malasanità”, della fornitura di pannelli solari, del credito e delle assicurazioni sono stati posti in essere numerosi interventi di *moral suasion*, consistenti nell’informare per iscritto i vari professionisti di volta in volta interessati della probabile vessatorietà di specifiche clausole relative a contratti dagli stessi predisposti, ai sensi degli articoli 4, comma 5, e 21, comma 4, del regolamento di procedura in materia di clausole vessatorie. Di essi, otto si sono conclusi in maniera positiva nel 2014 con un’archiviazione a seguito dell’eliminazione dei profili di vessatorietà da parte dei professionisti; altri sono ancora in corso a dicembre 2014.

Procedimenti Istruttori

a) Attività di intermediazione immobiliare

Nei mesi di giugno, luglio e dicembre 2014 sono state concluse nove istruttorie nei confronti dei principali professionisti attivi nella vendita e locazione di immobili ai consumatori: I.R.I. Divisione Immobili, Gabetti, Toscano, Prelios, FRIMM, Re/MAX, Stima Gest, Buildingcase, Immobiliare¹¹³. I procedimenti sono stati avviati a seguito di segnalazioni di consumatori e di alcune associazioni rappresentative degli stessi. Le istruttorie sono state

¹¹¹ Ciò anche alla luce di una importante pronuncia della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, resa in sede di rinvio pregiudiziale (sentenza 30 aprile 2014, causa C-26/13, *Árpád Kásler ed altri*).

¹¹² CV19.

¹¹³ CV1, CV57, CV58, CV59, CV61, CV62, CV63, CV64, CV89.

condotte sui moduli contrattuali standard usati con i clienti consumatori per il conferimento dell'incarico di mediazione per la vendita o locazione di immobili nonché per la formulazione e raccolta della proposta irrevocabile d'acquisto o di locazione di immobili. A seguito dell'avvio dei procedimenti è stata indetta la consultazione di cui all'articolo 37 *bis*, comma 1, del Codice del Consumo mediante la pubblicazione, nell'apposita sezione del sito internet dell'Autorità, di comunicati unitamente alle clausole oggetto di valutazione. Alla consultazione hanno partecipato associazioni di consumatori tra le più rappresentative a livello nazionale, alcune delle quali sono state ammesse a partecipare ai procedimenti in quanto segnalanti o intervenienti.

A conclusione delle nove istruttorie, l'Autorità ha deliberato la vessatorietà delle clausole aventi principalmente per oggetto o per effetto quello di: *i)* non rendere chiari e comprensibili gli obblighi conseguenti al patto di esclusiva; *ii)* limitare la libertà contrattuale del consumatore in ragione del rinnovo tacito dell'incarico in esclusiva; *iii)* stabilire un termine eccessivamente anticipato rispetto alla scadenza del contratto per comunicare la disdetta, al fine di evitare il rinnovo tacito dell'incarico di mediazione; *iv)* applicare al consumatore una penale per inadempimento manifestamente eccessiva in caso di violazione del patto di esclusiva, rinuncia/rifiuto a contrarre, mancato perfezionamento della vendita, indisponibilità a far visitare l'immobile e revoca dell'incarico; *v)* limitare le azioni o i diritti del consumatore nei confronti del professionista inadempiente rispetto agli obblighi di custodia delle chiavi; *vi)* stabilire come sede del foro competente in caso di controversia una località diversa da quella di residenza o domicilio elettivo del consumatore; *vii)* limitare la libertà contrattuale del consumatore che formula una proposta di acquisto o locazione irrevocabile, senza prevedere espressamente l'obbligo per il mediatore di comunicare tempestivamente detta proposta al venditore/locatore; *viii)* limitare i diritti e le azioni esercitabili dal promissario acquirente di un immobile in costruzione o da costruire rispetto all'obbligo del venditore/costruttore di procurare la fideiussione a garanzia degli importi versati dall'acquirente nonché l'assicurazione indennitaria a copertura dei danni materiali e diretti all'immobile derivanti da vizi di costruzione, ai sensi del d.lgs. 122/2005; *ix)* consentire al professionista di aumentare il prezzo del bene immobile senza che il consumatore possa recedere ove il prezzo finale sia eccessivamente elevato rispetto a quello originariamente convenuto; *x)* estendere l'adesione del consumatore a clausole che non ha avuto modo di conoscere prima della conclusione del contratto; *xi)* prevedere penali a carico del consumatore, senza fare salve le ipotesi in cui ricorra un giustificato motivo.

Già nel corso dei procedimenti, l'Autorità ha valutato, su richiesta della quasi totalità delle imprese coinvolte, nuove clausole che le parti intendevano sostituire a quelle oggetto di istruttoria per rimuovere i profili

di criticità loro contestati.

Tutti i professionisti cui è stata comunicata la decisione assunta dall'Autorità hanno ottemperato all'ordine di pubblicazione dell'estratto del provvedimento, tranne uno, nei cui confronti è stato avviato un procedimento di inottemperanza, ai sensi dell'articolo 37 *bis*, comma 2, Codice del Consumo¹¹⁴.

Nel medesimo settore, nel corso del 2014 è stato altresì svolto un intervento di *moral suasion* nei confronti di Tecnocasa/Tecnorete con riguardo a profili riguardanti la chiarezza del contenuto della clausola sull'esclusiva e l'accettazione di proposta conforme.

b) Servizi di vigilanza privata

Nei mesi di giugno e dicembre 2014 sono state concluse cinque istruttorie nel settore della vigilanza privata aventi a oggetto clausole contenute in moduli contrattuali e condizioni generali di contratto adottate da parte di Globo Vigilanza Srl, Securpol Group Srl, Sicuritalia Group Holding Spa, Corpo Vigili Giurati Spa e I Pretoriani Srl di cui è stata accertata la vessatorietà¹¹⁵.

In particolare, si trattava di clausole idonee a: *i)* limitare le azioni o i diritti del consumatore in caso di inadempimento totale o parziale o di adempimento inesatto da parte del professionista e sancire a carico del consumatore decadenze, limitazioni della facoltà di opporre eccezioni, limitazioni all'adduzione di prove, inversioni o modificazioni dell'onere della prova; *ii)* stabilire un termine eccessivamente anticipato rispetto alla scadenza del contratto per comunicare la disdetta, al fine di evitare la tacita proroga o rinnovazione; *iii)* imporre al consumatore, in caso di inadempimento o di ritardo nell'adempimento e di risoluzione anticipata per qualsiasi causa, il pagamento di penali di importo manifestamente elevato; *iv)* limitare il diritto di recesso del consumatore; *v)* imporre come sede del foro competente sulle controversie località diversa da quella di residenza o domicilio elettivo del consumatore; *vi)* determinare, in generale, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto.

A seguito dell'avvio dei procedimenti è stata indetta la consultazione di cui all'articolo 37 *bis*, comma 1, del Codice del Consumo mediante la pubblicazione nell'apposita sezione del sito internet dell'Autorità di un comunicato unitamente alle clausole oggetto di valutazione. Alla consultazione hanno partecipato associazioni di consumatori tra le più rappresentative a livello nazionale, alcune delle quali sono state ammesse a partecipare ai procedimenti.

¹¹⁴ IP213.

¹¹⁵ CV99, CV100, CV101, CV113, CV114.

Già nel corso del procedimento, le imprese coinvolte hanno adottato iniziative tese a rimuovere i profili di vessatorietà rilevati, apportando alle clausole esaminate modifiche che sono state valutate in sede di provvedimento finale. Infine, in esito all'accertamento della vessatorietà, le imprese hanno ottemperato all'ordine di pubblicazione dell'estratto del provvedimento adottato dall'Autorità, ciascuna sul proprio sito internet.

Nei confronti di un operatore attivo nel medesimo settore, e relativamente a profili di vessatorietà di minore gravità presenti nel modulo contrattuale per la fornitura di servizi di vigilanza privata, l'Autorità ha posto in essere interventi di *moral suasion*, al fine di promuovere la rimozione dei profili di vessatorietà rilevati.

c) Servizi di assistenza nei casi di danni da “malasanità”

Nel mese di agosto 2014 è stata portata a termine l'istruttoria nei confronti di Obiettivo Risarcimento Srl, società che offre un'attività di assistenza a consumatori che ritengano di aver subito danni da “malasanità”¹¹⁶.

Sono state oggetto di valutazione: *i)* clausole relative all'individuazione del corrispettivo in caso di esito positivo dell'attività svolta dal professionista, redatte in modo non chiaro e comprensibile; *ii)* clausole in tema di revoca del mandato e di violazione dell'esclusiva volte a imporre penali di importo eccessivamente oneroso, limitando i diritti e le azioni del consumatore nell'ipotesi di inadempimento del professionista; *iii)* clausole volte a individuare un foro competente diverso da quello di residenza o di domicilio elettivo del consumatore.

Nel corso del procedimento è stata svolta la consultazione prevista dall'articolo 37 *bis*, comma 1, del Codice del Consumo, tramite la pubblicazione di un comunicato nell'apposita sezione del sito internet istituzionale dell'Autorità, alla quale hanno risposto alcune delle associazioni di consumatori più rappresentative a livello nazionale.

A conclusione del procedimento, l'Autorità ha accertato la vessatorietà delle clausole presenti nel modulo contrattuale utilizzato dal professionista, valutando contestualmente anche le nuove clausole predisposte dallo stesso professionista per far venire meno i profili di vessatorietà rilevati.

Si evidenzia, infine, che, nei confronti di due operatori attivi nel medesimo settore (Periplo Familiare e Sportello Legale Sanità), e relativamente a profili di vessatorietà di minore gravità presenti in clausole di contratti per la fornitura di servizi di assistenza in casi di “malpratica sanitaria”, l'Autorità ha svolto altrettanti interventi di *moral suasion*.

¹¹⁶ CV92.

Istanze di interpello**a) Contratto di locazione di veicoli a lungo termine**

Nel settore dell'autonoleggio a lungo termine, è pervenuta una istanza di interpello, ai sensi dell'art. 37 *bis* del Codice del Consumo, volta a sottoporre all'Autorità la valutazione delle clausole riguardanti, in particolare, la disdetta degli ordini, il servizio c.d. di "prelease", le limitazioni di responsabilità, l'assistenza stradale, il veicolo sostitutivo, la risoluzione anticipata del noleggio, il diritto di recesso ed il foro competente¹¹⁷.

In proposito, l'Autorità ha ritenuto che le disposizioni contrattuali sottoposte a interpello non presentassero profili di vessatorietà, anche in relazione al possibile contrasto con i canoni di chiarezza e comprensibilità di cui all'art. 35, comma 1, del Codice del Consumo.

b) Contratto di acquisto di autoveicoli usati

Nel settore dell'acquisto dei veicoli usati, è pervenuta una istanza di interpello volta a sottoporre all'Autorità la valutazione delle clausole riguardanti in particolare la disciplina della consegna del bene acquistato, il regime di responsabilità del professionista, il diritto di recesso ed il foro competente¹¹⁸.

Anche in questo caso, l'Autorità ha ritenuto che le disposizioni contrattuali sottoposte a interpello non presentassero alcun profilo di vessatorietà.

c) Contratti per la manutenzione di ascensori

Nel 2014 è stata valutata un'istanza di interpello da parte di un'impresa avente a oggetto una clausola da inserire nei contratti *standard* per la manutenzione degli ascensori¹¹⁹. La clausola, ritenuta non vessatoria, prevede che l'eventuale recesso del cliente-consumatore/condominio sia efficace a seguito del pagamento dei canoni maturati per i servizi di manutenzione già prestati dal professionista, facendo salva l'ipotesi che siano state contestate inadempienze da parte di quest'ultimo.

Ulteriori interventi di moral suasion

Nel 2014 sono state condotte con esito positivo ulteriori iniziative di *moral suasion* in diversi settori economici quali credito, assicurazioni, autonoleggio e servizi *fitness*, ai sensi degli articoli 4, comma 5, e 21, comma 4, del regolamento di procedura in materia di clausole vessatorie.

¹¹⁷ CVI7.

¹¹⁸ CVI8.

¹¹⁹ CVI10.

In particolare, nei confronti di Poste Assicura Spa è stato rivolto un invito a rimuovere i profili di vessatorietà che riguardavano una clausola concernente gli eventi catastrofali inserita in una polizza di assicurazione sulla casa. Altro invito a rimuovere i profili di vessatorietà è stato inoltrato a Unicredit con riferimento ai contratti di credito al consumo (finanziamenti) in cui era prevista la sottoscrizione del “*coobbligato*”, senza l’indicazione delle obbligazioni gravanti sul consumatore che sottoscriveva a tale titolo. Nei confronti di Cariparma la *moral suasion* ha avuto a oggetto una clausola relativa all’adeguamento automatico dell’importo dell’ipoteca (c.d. indicizzazione), inserita in un contratto di mutuo a tasso fisso. Altra *moral suasion* è stata condotta nei confronti di American Express in merito alle disposizioni contrattuali, inserite nei moduli per la richiesta delle carte di pagamento, avente a oggetto le modalità e i criteri per l’iscrizione dei dati del consumatore nei sistemi di informazioni creditizie, in caso di primo ritardo nei pagamenti connessi all’uso della carta.

Ulteriori interventi di *moral suasion* sono stati svolti nel settore dei servizi di autonoleggio a breve termine (già interessato da alcune istruttorie nel 2013) nei confronti di Avis Budget Italia Spa e SIXT Italia Win Rent Spa in relazione a profili di vessatorietà presenti in clausole di moduli standard e/o condizioni generali di contratto. Detti interventi si sono conclusi con successo nel marzo 2014 e del relativo esito si è dato conto in un comunicato ai consumatori sul sito dell’Autorità¹²⁰.

Infine, l’Autorità ha svolto un ampio intervento di *moral suasion* nei confronti di operatori del settore dei servizi *fitness*, relativamente a profili di vessatorietà presenti in clausole di moduli *standard* e/o condizioni generali di contratto¹²¹, conclusosi con successo. Infatti, i professionisti coinvolti si sono attivati avviando procedure interne di revisione delle clausole contrattuali volte a rimuovere i profili di vessatorietà evidenziati dall’Autorità.

Sviluppi giurisprudenziali

Introduzione

Le pronunce del Consiglio di Stato e del Tar Lazio riferite all’anno solare 2014 in materia di tutela del consumatore hanno confermato gli orientamenti consolidati, con riguardo sia alla disciplina sostanziale, con particolare riferimento agli interventi dell’Autorità nel trasporto aereo, credito al consumo, servizi opzionali, garanzie legali e di conformità e pubblicità occulta, sia agli aspetti procedurali e sanzionatori.

¹²⁰ <http://www.agcm.it/consumatore/avvisi/6919-cv20-autonoleggio-condizioni-general-di-contratto.html>

¹²¹ CV39, CV117, CV118, CV119, CV120.

Profili sostanziali

Rapporti tra Codice del Consumo e discipline speciali

Le pronunce con le quali il Tar definisce il rapporto tra Codice del Consumo e disciplina speciale nel settore delle comunicazioni elettroniche riguardano provvedimenti adottati dall'Autorità, in applicazione della disciplina precedente alla modifica dell'art. 27, del Codice del Consumo introdotta con il d.lgs. 21/2014. Dette pronunce, in conformità con gli orientamenti impressi dalle Adunanze plenarie del 2012 nel settore delle comunicazioni elettroniche, riconoscono all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni competenza esclusiva in materia, rilevando come il Codice delle Comunicazioni costituisca disciplina articolata, esauriente ed assistita da un robusto e specifico apparato di accertamento sanzionatorio. Ad avviso del Giudice, non osta a una siffatta conclusione la disposizione di cui all'art. 23, comma 12-*quinqüiesdecies* del d.l. 95/2012 (convertito dalla l. 135/2012)¹²².

In altra sentenza, il Giudice, con riferimento a una pratica consistente nella vendita di prodotti per la casa attraverso il *teleselling*, ha ritenuto che non ricorressero i presupposti per fondare la competenza dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ovvero l'applicazione in parallelo della disciplina settoriale e del Codice del Consumo, in quanto la questione atteneva non al tipo di prodotto, ma alle modalità di promozione dello stesso, rispetto alla quale la stessa Autorità settoriale era chiamata a esprimere il parere consultivo previsto dal Codice del Consumo¹²³.

Nel settore bancario il Consiglio di Stato ha risolto a favore dell'Autorità il conflitto di competenza rilevando che, secondo i principi contenuti nella pronuncia della Adunanza Plenaria, il testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia¹²⁴ non è idoneo a escludere l'applicazione della disciplina generale delle pratiche commerciali scorrette, con particolare riferimento alla fase antecedente il contatto diretto tra operatore finanziario e risparmiatore finalizzato all'acquisto di un prodotto finanziario presso lo sportello bancario e presso gli uffici dell'operatore¹²⁵.

Nozione di professionista

Il Consiglio di Stato ha ribadito il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo il quale la nozione di professionista, ai sensi del Codice del Consumo, deve intendersi in senso ampio, ricomprendendo qualsiasi persona fisica o giuridica che ponga in essere una pratica commerciale quale manifestazione della sua ordinaria attività di lavoro e che

¹²² Tar Lazio, 3 maggio 2014, n. 3857, *Wind passaggio ad altro operatore*; 30 luglio 2014, n. 8400, *Poste Mobile zero pensieri piani tariffari*.

¹²³ Tar Lazio, 1 dicembre 2014, n. 12020, *Easy Store*.

¹²⁴ D.lgs. 385/1993, nel testo precedente alle modifiche apportate dal d.lgs. 141/2010.

¹²⁵ Consiglio di Stato 22 luglio 2014, n. 3896, *Ducato Carta revolving mai richiesta*.

abbia una qualche cointeressenza diretta e immediata alla realizzazione della pratica commerciale; a sua volta, anche la nozione di persona giuridica va intesa in senso lato e non strettamente tecnico-giuridico, potendo rientrare in tale nozione anche gli enti pubblici, la Pubblica Amministrazione, gli enti privi di soggettività giuridica e così via¹²⁶.

Inoltre, è considerato “professionista” anche colui che ottiene un vantaggio diretto da un’iniziativa promozionale e, nel caso di più professionisti, l’imputazione della responsabilità deve tenere conto dell’esistenza (o meno) di un adeguato sistema che consenta il controllo delle iniziative promozionali e pubblicitarie, così da evitare il verificarsi dell’illecito¹²⁷.

Analogamente, costituisce onere dell’operatore economico adottare un sistema di monitoraggio sulle iniziative pubblicitarie realizzate e diffuse da soggetti terzi, non essendo sufficiente, per escludere la responsabilità da omesso controllo, il mero richiamo alla mancata sottoscrizione della campagna che si intende diffondere¹²⁸.

Risulta altresì confermato l’orientamento secondo il quale valgono a qualificare la figura di operatore pubblicitario due elementi essenziali, vale a dire la responsabilità editoriale, in ragione della titolarità del sito sul quale vengono diffuse le informazioni ingannevoli, e il vantaggio economico e commerciale che l’operatore ricava dalla diffusione della pratica¹²⁹.

Nozione di pratica commerciale

Il Consiglio di Stato conferma che la tutela apprestata dal Codice del Consumo, relativamente alle pratiche commerciali scorrette, non riguarda la singola e concreta vicenda negoziale, ma il ben più ampio, e soprattutto anticipato, concetto di pratiche commerciali, connesso a una fase prodromica all’acquisto, con l’obiettivo di prevenire scelte svantaggiose generate da disuguaglianza e asimmetria, non solo informativa, rispetto all’offerente. Questa tutela di prevenzione impone, in rapporto al consumatore medio e in un contesto di fatto caratterizzato dall’assenza di un’effettiva negoziazione, che riduce l’autonomia all’”*an*” dell’accettazione dell’offerta, una messa in guardia sull’oggetto dell’imminente prestazione che non sia ristretta alla formazione della volontà negoziale, ma sia adeguata al contesto e all’intera, complessiva pratica. Si tratta di una tutela approntata nell’interesse generale e non del singolo contraente; si distingue

¹²⁶ Consiglio di Stato, 22 luglio 2014, n. 3897, *Suv a prezzo basso*; 12 novembre 2014, n. 5548, *Mr tones tuttogratiss -loghi e suonerie*.

¹²⁷ Consiglio di Stato, 22 luglio 2014, n. 3896, *Ducato Carta revolving mai richiesta*.

¹²⁸ Consiglio di Stato, 22 luglio 2014, n. 3897, *Suv a prezzo basso*.

¹²⁹ Tar Lazio, 2 luglio 2014, n. 7018, *Unisfoa*. Anche nell’interpretazione giurisprudenziale e nella prassi applicativa sviluppatesi nell’ambito della previgente disciplina della pubblicità ingannevole, il vantaggio diretto proveniente da un’iniziativa promozionale era considerato un elemento idoneo alla qualificazione di operatore pubblicitario.

da quella postuma infracontrattuale, rimessa all'azione civile individuale; non riguarda l'attività informativa per il singolo contratto, bensì i complessivi, standardizzati comportamenti comunicazionali dell'offerente al pubblico, anche antecedenti il contratto; è basata sul concetto - proprio della tutela consumeristica nel commercio di massa, caratterizzato dalla standardizzazione - che l'ambito effettivo dell'autonomia contrattuale del consumatore è limitato e la stessa consapevolezza di questi sull'oggetto delle prestazioni è ristretta e può essere fuorviata da una comunicazione che è nel suo complesso oggettivamente ingannevole¹³⁰.

Nozione di pregiudizio

Trova ampia conferma l'orientamento del Consiglio di Stato in merito alla qualificazione dell'illecito consumeristico come illecito di mero pericolo, posto che il carattere ingannevole della pratica commerciale deve essere valutato *ex ante*, sulla base di una valutazione prognostica, riferita al consumatore medio, a prescindere cioè dal dato di fatto, variabile per le più svariate ragioni, soggettive e oggettive, dell'esito concretamente lesivo prodotto dalla condotta del professionista¹³¹.

Più in particolare, la normativa in materia di tutela del consumatore è volta a garantire la libertà del destinatario di un messaggio di autodeterminarsi al riparo di ogni possibile influenza, anche indiretta, che possa teoricamente incidere sulle sue scelte economiche e, pertanto, non ha la mera funzione di assicurare una reazione alle lesioni arrecate dalla pubblicità ingannevole agli interessi del consumatore, ma si colloca su di un più avanzato fronte di prevenzione, essendo tesa ad evitare effetti dannosi, anche soltanto ipotetici. Quindi è esclusa la necessità sia che rispetto a un dato comunicato venga accertata la condizione soggettiva media di intelligenza del consumatore, sia che risulti un pregiudizio economico derivante dalla pubblicità, rilevando esclusivamente se la carenza di uno dei requisiti voluti dalla legge sia solo potenzialmente idonea a ledere la libertà di autodeterminazione del consumatore¹³².

¹³⁰ Consiglio di Stato, 22 luglio 2014, n. 3896, *Ducato Carta revolving mai richiesta*.

¹³¹ Ciò che assume rilievo, infatti, è la potenzialità lesiva del comportamento posto in essere dal professionista, indipendentemente dall'effettiva lesione patrimoniale concretamente arrecata al comportamento dei destinatari. In tal senso, Consiglio di Stato, 22 luglio 2014, n. 3896, *Ducato Carta revolving mai richiesta* e 10 dicembre 2014, n. 6050, *Poste Shop - 180 Euro Di Bonus*. Il principio è stato ripreso anche dal Giudice di primo grado che, nelle sentenze Tar Lazio, 3 settembre 2014, n. 9314, *Titel e società collegate - Corso di Informatica* e 1° dicembre 2014, n. 12020, *Easy Store*, non ha ritenuto di rilievo, ai fini della configurazione dell'illecito, la presenza di un numero esiguo di segnalazioni, in quanto le norme a tutela del consumo sono preordinate a prevenire le possibili distorsioni delle iniziative commerciali nella fase pubblicitaria, prodromica a quella negoziale.

¹³² Tar Lazio, 16 giugno 2014, n. 6343, *European Institute of technology*; 16 giugno 2014, n. 6341, *TIM Parole e messaggi ad 1 centesimo*; 24 luglio 2014, n. 8161, *Botoina della Labo*; 9 settembre 2014, n. 9559, *Campagna Pubblicitaria Eni 3*.

Pratiche Commerciali Ingannevoli

Prezzo

Con riferimento all'incompletezza del messaggio rivolto ai consumatori in relazione all'elemento prezzo, in un caso in cui l'offerta commerciale era rivolta a studenti, inoccupati, disoccupati e anziani, il Tar ha ripreso l'ormai granitico principio giurisprudenziale secondo cui la completezza e la veridicità di un messaggio promozionale va verificata nell'ambito dello stesso contesto di comunicazione commerciale e non già sulla base di ulteriori informazioni che l'operatore commerciale rende disponibili solo a effetto promozionale già avvenuto, avendo il legislatore inteso salvaguardare la libertà di autodeterminazione del consumatore sin dal primo contatto pubblicitario, imponendo dunque al professionista un particolare onere di chiarezza nei messaggi promozionali¹³³.

Il Consiglio di Stato ha altresì ribadito il principio consolidato secondo il quale l'onere di chiarezza e di completezza informativa, gravante sul professionista, impone che tutte le informazioni rilevanti ai fini dell'adozione di una scelta consapevole siano contenute già dal primo contatto, essendo la verifica di correttezza rivolta al messaggio in sé e alla sua intrinseca idoneità a condizionare le scelte dei consumatori, indipendentemente dalle informazioni rese disponibili in un diverso contesto, e quindi, a effetto promozionale ormai prodotto¹³⁴.

Tali principi hanno trovato concreta applicazione specifica nei diversi settori merceologici, in particolare: nel credito al consumo¹³⁵; nel settore finanziario, soprattutto delle carte di credito¹³⁶; nel trasporto aereo, sia in generale¹³⁷, sia con specifico riferimento agli oneri

¹³³ Tar Lazio, 3 settembre 2014, n. 9314, *Titel e società collegate - Corso di Informatica*. Il Giudice ha ritenuto, tra l'altro, infondato l'argomento che la scorrettezza della pratica sarebbe scongiurata dal fatto che il prezzo veniva reso noto nel corso della visita didattica, risultando non scalfita da tale evenienza l'incompletezza del messaggio utilizzato nella fase di aggancio. Conforme, 20 giugno 2014, n. 6762, *Progetto mutui*.

¹³⁴ Consiglio di Stato, 10 dicembre 2014, n. 6050, *Poste Shop - 180 Euro Di Bonus*.

¹³⁵ Tar Lazio, 17 marzo 2014, n. 2945, *Euro Contributi*. Il Giudice ha ribadito che costituisce informazione essenziale l'indicazione relativa al TAEG al fine di consentire al consumatore una valutazione adeguata dell'effettiva convenienza dell'offerta anche in ragione della complessità del settore, in linea con quanto previsto dal TUB. Di pari rilevanza è stata ritenuta l'indicazione nei messaggi dell'effettiva qualifica di mediatore rivestita dal soggetto proponente, posto che, in quanto tale, non può garantire l'effettiva erogazione del credito rimessa all'ente erogante. Inoltre nella sentenza si ribadisce la rilevanza nei messaggi che propongono finanziamenti dell'indicazione relativa. Conforme Tar Lazio 20 giugno 2014, n. 6762, *Progetto mutui*.

¹³⁶ Consiglio di Stato, 22 luglio 2014, n. 3896, *Ducato Carta revolving mai richiesta*. Il Giudice ritiene che sussiste un onere informativo più stringente da parte del professionista in ragione della posizione di particolare debolezza dei consumatori nel settore dei servizi finanziari e delle carte di credito, che si caratterizza per l'offerta di prodotti sempre più raffinati e complessi, che interessano una larghissima platea di potenziali consumatori, all'interno della quale non è pretendibile e predicabile un elevato e diffuso grado di informazione. Dalla necessità di assicurare anche ai consumatori meno smalzati una tutela discende l'obbligo di estrema chiarezza (una speciale responsabilità) che deve essere congruamente assolto sin dal primo contatto pubblicitario, attraverso il quale debbono essere messi a disposizione del consumatore gli elementi essenziali per una immediata percezione della offerta economica pubblicizzata. Nello stesso senso Tar Lazio 20 giugno 2014, n. 6762, *Progetto mutui*.

¹³⁷ Tar Lazio, 27 marzo 2014, n. 3378, *Ryanair*. Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, che trova conferma anche nella normativa europea e nazionale, il prezzo dei biglietti deve essere chiaramente e integralmente indicato, indipendentemente dal mezzo di comunicazione utilizzato, sin dal primo contatto con il consumatore, in modo da rendere immediatamente percepibile l'esborso finale che il consumatore dovrà sostenere.

aggiuntivi¹³⁸, anche alla luce di quanto disposto dal regolamento (CE) n. 1008/2008 circa la necessità che la tariffa aerea sia indicata tutto incluso, qualsiasi sia il mezzo di comunicazione utilizzato per la sua offerta, compreso internet; nel settore energia, con riferimento alle tariffe gas, luce e carburante¹³⁹; nel settore della telefonia¹⁴⁰.

Gratuità

Analogamente, in un caso di prospettazione di gratuità di un buono sconto per l'acquisto di prodotti per la casa, senza fare riferimento alla necessità di sottoscrivere un contratto, il Giudice ha ribadito l'orientamento secondo il quale, in virtù dell'esigenza di salvaguardare la libertà di autodeterminazione del consumatore fin dal primo contatto pubblicitario, sussiste per il professionista un particolare onere di chiarezza nella propria comunicazione di impresa prima della stipula del contratto e indipendentemente dalle informazioni che l'operatore renda disponibili a contatto già avvenuto, e quindi a effetto promozionale ormai prodotto¹⁴¹.

In proposito, il Consiglio di Stato, in coerenza con gli orientamenti giurisprudenziali consolidati, ha avuto occasione di ribadire che l'utilizzo di locuzioni come “*gratis*” o “*gratuito*” si deve accompagnare alla totale assenza per il consumatore di qualsivoglia onere¹⁴².

Servizi Opzionali

Nel settore del trasporto aereo, il Tar riprende l'orientamento già espresso dal Consiglio di Stato in relazione alla presentazione nel corso della

¹³⁸ Tar Lazio, 8 ottobre 2014, n. 10236, *Bravofly*. Il Tar ritiene confermata la scorrettezza della pratica in ragione della mancata indicazione di oneri aggiuntivi, quali *credit card surcharge* e spese di gestione, che, solo nel corso del processo di prenotazione *online*, si sommano al prezzo dei biglietti offerti dal professionista. La decisione, conferma l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato, valutando che l'indicazione del prezzo nell'offerta di servizi turistici attraverso internet per l'acquisto sia di biglietti aerei che di pacchetti “Volo+Hotel” deve includere, fin dall'inizio, ogni onere economico gravante sul consumatore, il cui ammontare sia determinabile *ex ante*, di modo da rendere immediatamente e chiaramente percepibile al consumatore l'esborso finale.

¹³⁹ Tar Lazio, 9 settembre 2014, n. 9559, *Campagna Pubblicitaria Eni 3*. Il Giudice ha valutato come fosse onere del produttore, non assolto nel caso di specie, assicurare una corretta e trasparente informazione sul prodotto, tale da permettere al consumatore di effettuare liberamente le sue scelte. In particolare, il Tar ritiene che tale onere di chiarezza e di completezza delle informazioni non può non riguardare gli aspetti salienti dell'offerta nel caso concreto, attinenti al prezzo e al meccanismo attraverso il quale conseguire i profili di risparmio prospettati, in quanto di sicuro interesse per effettuare una scelta consapevole da parte del consumatore. Neppure, ad avviso del Tar, può sostenersi che la scorrettezza della pratica è comunque scongiurata dalla possibilità per il consumatore di approfondire la conoscenza in un momento successivo, dovendo l'operatore fornire le informazioni essenziali fin dal primo contatto con la proposta commerciale. Né la sanzionata opacità del messaggio può essere giustificata con la necessità di evitare un messaggio eccessivamente ricco di informazioni e perciò tale da ingenerare ulteriore confusione nel consumatore (c.d. *abundant information*), atteso che deve essere comunque perseguita la possibile e necessaria individuazione di un punto di equilibrio tra sintesi e completezza del messaggio. Inoltre, ad avviso del Tar, è ininfluenza per il giudizio di scorrettezza la rappresentata conformità del messaggio ai principi vigenti in materia di regolazione settoriale, normativa che persegue finalità ulteriori e diverse rispetto alla tutela del consumatore.

¹⁴⁰ Tar Lazio, 16 giugno 2014, n. 6341, *TIM Parole e messaggi ad 1 centesimo*.

¹⁴¹ Tar Lazio, 1 dicembre 2014, n. 12020 *Easy Store*. Nel caso di specie, l'incompletezza e la non agevole intelligibilità dell'offerta ad avviso del giudice persistevano, nella maggior parte dei casi, nel secondo contatto, posto che le informazioni concernenti la reale portata dell'offerta non erano agevolmente desumibili dal modulo, che peraltro veniva fatto sottoscrivere dal consumatore come una sorta di ricevuta dell'avvenuta visita.

¹⁴² Consiglio di Stato, 22 luglio 2014, n. 3896, *Ducato Carta revolving mai richiesta*.

procedura di acquisto del servizio opzionale di copertura assicurativa rilevando come il meccanismo di preselezione automatica pre-spuntata sia contrario ai requisiti di correttezza trasparenza e diligenza gravanti sul professionista, in quanto inidoneo a far ritenere al consumatore che si tratti di un servizio obbligatorio, condizionandone le scelte, oltre che contrario al regolamento (CE) n. 1008/2008¹⁴³.

Claim salutistici

Nel settore alimentare, il Consiglio di Stato ha confermato la correttezza della valutazione con la quale l'Autorità, in applicazione dei principi del regolamento *claims* che stabilisce le condizioni alle quali è consentito l'impiego di *claim* salutistici nelle etichette e nella presentazione pubblicitaria degli alimenti, ha valutato scorretta la pratica commerciale consistente nella diffusione di messaggi promozionali contenenti asserzioni non suffragate da prove scientifiche¹⁴⁴.

Garanzia legale e convenzionale

Con riferimento alle garanzie, trova conferma l'orientamento del Tar che in un caso ha ritenuto “*gravemente lacunose ed ingannevoli*” le modalità di presentazione del servizio di garanzia convenzionale adottate dal professionista, in quanto tutte incentrate sul contenuto aggiuntivo delle prestazioni, omettendo di chiarire quali fossero i diritti riconosciuti dalla garanzia legale biennale di conformità. Il Giudice ritiene che in tali casi, tenuto conto dell'onere di diligenza gravante sul professionista e della speciale tutela apprestata a favore del consumatore, non può ritenersi idonea a incrinare il giudizio di ingannevolezza la mera menzione del carattere aggiuntivo dei servizi di garanzia convenzionale rispetto ai diritti legali garantiti dalla normativa in materia di tutela dei consumatori, stante la genericità di tale indicazione, che peraltro presuppone una conoscenza giuridica che di norma i consumatori non possiedono e, pertanto, aggrava l'asimmetria informativa che già caratterizza i rapporti tra i professionisti e i consumatori¹⁴⁵.

¹⁴³ Tar Lazio, 8 ottobre 2014, n. 10236, *Bravofly*.

¹⁴⁴ Consiglio di Stato, 24 febbraio 2014, n. 862, *Fish Factor*. Il Consiglio di Stato infatti ha ritenuto corretto nel periodo transitorio e quindi prima della pubblicazione dell'elenco dei *claim* autorizzati, fare riferimento alla “*più alta e pertinente produzione scientifica oggettivamente operante in ambito comunitario*”, costituita dall'EFSA. Né l'inclusione nell'elenco ministeriale inviato alla Commissione in applicazione del regolamento *claims*, né l'approvazione della confezione del prodotto da parte del Ministero della Salute possono valere a fondare una situazione di affidamento sulla legittimità della condotta promozionale. E infatti, il campo relativo all'approvazione dell'etichetta del prodotto, essendo volto a escludere la pericolosità del prodotto per la salute umana, è diverso da quello inerente la valutazione della capacità decettiva del consumatore nel quale si inserisce il provvedimento dell'Autorità. Nello stesso senso, Tar Lazio, 24 aprile 2014, n. 4435, *Pasta Aliveris*.

¹⁴⁵ Tar Lazio, 14 aprile 2014, n. 4015, *Sony Garanzia Legale*.

Pubblicità Occulta

Il Giudice, in applicazione della disciplina in materia di pubblicità di cui al d.lgs. 206/2005, nella versione vigente prima dell'entrata in vigore dei decreti legislativi 145/2007 e 146/2007, ha confermato importanti principi relativi alle fattispecie di pubblicità occulta.

In particolare, è stato ribadito che, ai fini dell'accertamento dell'esistenza in concreto di una fattispecie di pubblicità redazionale, ove manchino le prove dirette circa la presenza di uno scopo promozionale (in carenza, cioè, di prove storiche del rapporto c.d. di committenza, che di tale scopo costituisce l'ordinario fondamento), deve riconoscersi, alla luce dei principi generali, la possibilità per l'Autorità di procedere per presunzioni - gravi, precise e concordanti - argomentate alla luce dell'oggettivo modo di presentarsi del testo redazionale. Di conseguenza, non può essere inibito all'Autorità - allorquando manchi la prova diretta del rapporto di committenza - di raggiungere tale prova facendo ricorso, in modo rigoroso e prudente, a elementi presuntivi.

Il Giudice di primo grado conferma l'orientamento secondo il quale l'occultamento della natura promozionale di un messaggio è di per sé idoneo a determinare un falso convincimento nel consumatore e a condizionarne le scelte¹⁴⁶.

Sotto il profilo della riconoscibilità, si conferma presso il Tar il principio secondo il quale la natura pubblicitaria del messaggio non sia percepibile in assenza della dicitura "*informazione pubblicitaria*", che viene usualmente inserita proprio nella tipologia dei messaggi in questione che, per le modalità di redazione, non consentono di comprendere in via immediata e diretta la connotazione commerciale dell'articolo. L'inserimento di tale indicazione rientra tra i compiti dell'editore che deve attivarsi al momento della realizzazione tipografica per vigilare sull'inserimento di opportune avvertenze¹⁴⁷.

Inoltre, il medesimo Giudice sottolinea, da un lato, che il mero richiamo al contenuto ed alle modalità di articoli comunque diversi e pubblicati su vari quotidiani non può - di per sé ed in presenza di accertate e concreti profili di lesività del messaggio - costituire una "*scriminante*" ovvero una "*causa di giustificazione*" del comportamento illegittimo ed oggetto di sanzione, né una attestazione in merito alla legittimità del contenuto del messaggio; dall'altro, che la mera riproposizione di una pratica commerciale da parte di un determinato settore, non ne elimina il carattere illegittimo in presenza di profili di ingannevolezza in concreto riscontrati¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Tar Lazio 13 gennaio 2014, n. 358, *Articolo Fiat Bravo su Leggo*; 13 gennaio 2014, n. 333, *Articolo Dacia Logan MCV su Leggo*; 13 gennaio 2013, n. 356, *Articolo Kia Ceed's su Leggo*; 13 gennaio 2014, n. 357, *Articolo Mitsubishi Pajero su Leggo*.

¹⁴⁷ Tar Lazio, 13 gennaio 2014, n. 335, PI5869, *Toyota Yaris su Leggo*.

¹⁴⁸ Tar Lazio, 13 gennaio 2014, n. 358, *Articolo Fiat Bravo su Leggo*.

Pratiche commerciali aggressive

Costituisce, ad avviso del Tar, una violazione “tipica” delle norme poste a tutela del consumatore, la condotta del professionista che, tramite messaggi incompleti e prassi non univoche circa le condizioni di garanzia offerte, è in grado di condizionare indebitamente il consumatore, inducendolo in errore in ordine alla sussistenza e alla durata della garanzia e di persuaderlo ad acquistare servizi di garanzia convenzionale che corrispondono in tutto o in parte a un diritto già spettante per legge¹⁴⁹.

In altra sentenza, il Tar conferma la valutazione di aggressività operata dall’Autorità in considerazione di una serie di comportamenti dell’operatore quali la mancata consegna del modulo per il diritto di recesso, il ripresentarsi da parte dell’operatore a termini scaduti, la minaccia del ricorso ad azioni legali e il richiamo a ulteriori e nefaste conseguenze, mentre nessuna rilevanza è stata attribuita dal Giudice al fatto che non fosse utilizzata la forza fisica¹⁵⁰.

Profili sanzionatori

Anche in tema di sanzioni si consolidano alcuni importanti principi giurisprudenziali in relazione ai criteri di quantificazione che il Giudice ritiene debbano rispondere ai parametri di riferimento individuati dall’art. 11 della l. 689/1981, in virtù del richiamo previsto all’articolo 27, comma 13, del d.lgs. 206/2005, quali: la gravità della violazione, l’opera svolta dall’impresa per eliminare o attenuare l’infrazione, la personalità dell’agente, nonché le condizioni economiche dell’impresa stessa, ovvero la dimensione economica del professionista; ciò al duplice fine di garantire l’adeguatezza e la proporzionalità della sanzione e di apprezzare compiutamente la valenza potenzialmente lesiva della condotta per i consumatori¹⁵¹.

Rilevanza dell’elemento soggettivo

Nella valutazione della imputabilità della condotta trova ulteriore conferma l’applicabilità del principio generale riconosciuto dalla giurisprudenza consolidata secondo cui, ai sensi dall’articolo 3 della l. 689/1981, applicabile in virtù del rinvio operato dall’articolo 26, comma 12, del d.lgs. 206/2005¹⁵², “*in materia di sanzioni amministrative ciascuno è responsabile della propria azione od omissione cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa*”, laddove invece il caso fortuito e la forza maggiore

¹⁴⁹ Tar Lazio, 14 aprile 2014, n. 4015, *Sony Garanzia Legale*.

¹⁵⁰ Tar Lazio, 1° dicembre 2014, n. 12020, *Easy Store*.

¹⁵¹ Tar Lazio, 17 marzo 2014, n. 2941, *Mondo Convenienza*; 14 aprile 2014, n. 4015, *Sony Garanzia Legale*.

¹⁵² Tar Lazio, 16 giugno 2014, n. 6344, *Tim 1 X Tutti*.

sono ostativi all'affermazione della responsabilità per le infrazioni medesime. Con riferimento alla personalità dell'autore dell'illecito, il Consiglio di Stato ritiene che se ne debba tenere conto ai fini della quantificazione della sanzione amministrativa, anche laddove non si tratti di persona fisica¹⁵³.

Nella stessa sentenza il Consiglio di Stato ritiene che nei provvedimenti complessi la graduazione delle sanzioni non risponde a un mero calcolo economico, ma l'Autorità nel determinare la sanzione pecuniaria - che deve avere una piattaforma di base per sortire un minimo di efficacia deterrente quanto a comportamenti devianti e massimizzanti nella induzione a comportamenti conformi - deve tenere conto, ai sensi dell'art. 27, comma 9, del Codice del Consumo, il cui comma 13 richiama l'art. 11 della l. 689/1981, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, delle condizioni economiche dell'agente. Il Consiglio di Stato ha infine valutato corretto che due società siano destinatarie di due distinte sanzioni anziché di una sola sanzione se, pur succedutesi per conferimento di ramo di azienda, non è avvenuto che l'una sia succeduta all'altra nella responsabilità di condotta in realtà imputabile a una sola delle sue società, ma al contrario entrambe siano state ritenute responsabili per periodi diversi e quindi per diverse condotte imputabili.

In altra sentenza, il Consiglio di Stato ha valutato inammissibile ritenere la sussistenza di un sostanziale automatismo tra la mancata valutazione (peraltro insussistente nel caso di specie) di elementi e circostanze - quali la ponderazione dell'elemento soggettivo, del ruolo svolto dalla ricorrente e dell'ambito e graduazione della sua responsabilità - e la necessità di procedere a una rideterminazione del *quantum* sanzionatorio in senso più favorevole all'impresa¹⁵⁴.

Gravità della violazione

Il Consiglio di Stato ha ritenuto di avallare la correttezza dei criteri di quantificazione della sanzione valutando che questi possano giustificare in modo autonomo e adeguato, e comunque esente da profili di abnormità e irragionevolezza, la determinazione sanzionatoria adottata dall'Autorità e nello specifico costituiti dalla specifica gravità delle censure mosse al professionista, dalle qualità soggettive del professionista, dalla considerazione dell'apporto comunque del tutto rilevante apportato alla consumazione dell'illecito e dalla sussistenza degli ulteriori elementi determinativi di cui all'art. 11 della l. 689/1981¹⁵⁵.

¹⁵³ Consiglio di Stato, 22 luglio 2014, n. 3896, *Ducato Carta revolving mai richiesta*.

¹⁵⁴ Consiglio di Stato, 1 aprile 2014, n. 1561, *SMS messaggi in segreteria - 899 da contattare*.

¹⁵⁵ Consiglio di Stato, 12 novembre 2014, n. 5548, *Mr. Tones - Tuttogratis - Loghi E Suonerie*.

Si conferma, anche in tema di valutazione di gravità di una condotta ai fini della quantificazione della sanzione, l'orientamento del Tar secondo il quale la valutazione non è legata a un accertamento del concreto pregiudizio economico subito dal consumatore e, quindi, non rilevano l'assenza o tenuità degli effetti prodotti, essendo sufficiente che la condotta sia solo potenzialmente dannosa, in quanto la normativa contenuta nel Codice del Consumo ha la funzione di proteggere gli interessi dei consumatori di fronte a pratiche commerciali scorrette idonee a determinarne la messa in pericolo¹⁵⁶.

Dimensione economica del professionista

Sui criteri di quantificazione della sanzione, il Tar ribadisce la correttezza del riferimento ai ricavi, anziché agli utili per valutare la dimensione economica del professionista¹⁵⁷.

In altra sentenza, il Giudice specifica che, nella quantificazione della sanzione, va escluso che l'Autorità debba riferirsi esclusivamente al fatturato afferente le linee di produzione oggetto di esame, anziché alla complessiva dimensione e potenzialità economica dell'impresa, atteso che tale limitazione dell'apprezzamento in ordine alle condizioni economiche dell'agente non trova riscontro nelle previsioni normative di riferimento¹⁵⁸.

Trova ulteriore conferma presso il Giudice di primo grado l'orientamento del Consiglio di Stato secondo il quale le condizioni economiche di un soggetto societario devono riferirsi anzitutto alla sua dimensione e perciò al suo fatturato. Tale è l'elemento prioritariamente rilevante da assumere per la determinazione della sanzione pecuniaria, rilevando altresì come esso non costituisce sempre l'elemento necessariamente di per sé sufficiente, rientrando nel complesso delle "condizioni economiche" anche la ponderazione del risultato di utile o di perdita di esercizio nel cui quadro la sanzione viene comminata¹⁵⁹.

Ad avviso del Giudice di primo grado, la dimensione economica del professionista va sicuramente considerata, in quanto inclusa tra i criteri di carattere generale dettati dall'art. 11 della l. 689/1981, senza che tuttavia l'Autorità sia tenuta a una puntuale considerazione delle quote di mercato (a differenza di quanto avviene, ad esempio, in materia di tutela della concorrenza)¹⁶⁰.

In ordine alla quantificazione della sanzione si conferma l'orientamento secondo cui il giudizio di gravità della condotta sia parametrato anche all'eventuale appartenenza dell'impresa a un gruppo

¹⁵⁶ Tar Lazio, 8 ottobre 2014, n. 9559, *Bravofly*.

¹⁵⁷ Tar Lazio, 3 settembre 2014, n. 9314, *Titel e società collegate - Corso di Informatica*.

¹⁵⁸ Tar Lazio, 30 giugno 2014, n. 8401, *Giusto senza zucchero*.

¹⁵⁹ Tar Lazio, 17 settembre 2014, n. 9829, *Indipendente Concerti - mancato rimborso biglietti*.

¹⁶⁰ Tar Lazio, 8 ottobre 2014, n. 9559, *Bravofly*.

multinazionale¹⁶¹; alla notorietà e all'importanza dell'operatore la cui presenza territoriale, in sedi localizzate in un'ampia area geografica, incide sulla sua credibilità per i destinatari¹⁶².

Capacità di penetrazione della pratica

La capacità di penetrazione di un messaggio veicolato attraverso *brochure* a domicilio può essere considerata, ad avviso del Tar, capillare e idonea a coinvolgere un numero elevato di consumatori¹⁶³.

Tra i criteri di gravità della violazione che il Tar afferma essere puntualmente declinati rientrano l'ampia diffusione dei messaggi pubblicitari e la pluralità di strumenti utilizzati, alcuni dei quali caratterizzati da notevole capacità di penetrazione e dalla particolare vulnerabilità dei destinatari dei messaggi oggetto di valutazione¹⁶⁴.

Target di riferimento

Nel settore degli integratori alimentari con presunte proprietà salutistiche il Consiglio di Stato valuta che sia corretto impiegare, nella determinazione della sanzione, quale parametro di valutazione della gravità della violazione, il fatto che i consumatori potenzialmente interessati all'azione del prodotto pubblicizzato siano persone affette da problematiche articolari, laddove l'individuazione di questi venga evidenziata non come sintomo della minore capacità decisionale e vulnerabilità del gruppo ex art. 20, comma 3, del Codice del Consumo, ma quale parametro di valutazione della particolare assertività dei messaggi, in quanto rivolti a una specifica azione risanatrice¹⁶⁵.

Circostanze aggravanti

È legittima, ad avviso del Giudice di secondo grado, la valutazione dell'Autorità che, nel determinare in concreto la sanzione, non fa applicazione della recidiva in senso tecnico, bensì, più semplicemente, secondo quanto prescritto dall'art. 11 della l. 689/1981, rapporta la sanzione alla "personalità" dell'agente, alla cui ricostruzione, per consolidata giurisprudenza, concorrono i "precedenti" nel settore genericamente interessato dalla violazione ascrittagli¹⁶⁶. Il Giudice di primo grado ribadisce il principio secondo cui la mera pendenza di un giudizio di opposizione a sanzione non comporta l'automatico venir meno del requisito della recidiva¹⁶⁷.

¹⁶¹ Tar Lazio, Sez. I, 14 aprile 2014, n. 4015, *Sony Garanzia Legale*.

¹⁶² Tar Lazio, 17 marzo 2014, n. 2941, *Mondo Convenienza*; 9 settembre 2014, n. 9559, *Campagna Pubblicitaria Eni 3*.

¹⁶³ Tar Lazio, 17 marzo 2014, n. 2941, *Mondo Convenienza*.

¹⁶⁴ Tar Lazio, 3 settembre 2014, n. 9314 *Titel e società collegate - Corso di Informatica*.

¹⁶⁵ Consiglio di Stato, 24 febbraio 2014, n. 862, *Fish Factor*.

¹⁶⁶ Consiglio di Stato, 22 luglio 2014, n. 3896, *Ducato Carta revolving*; Tar Lazio, 16 giugno 2014, n. 6341, *TIM Parole e messaggi ad 1 centesimo*.

Circostanze attenuanti

Il Tar conferma il principio secondo cui non può ritenersi integrata come condotta collaborativa idonea a consentire una diminuzione dell'importo della sanzione la mera ottemperanza alle richieste istruttorie dell'Autorità procedente, tanto più che la delibera evidenzia come i comportamenti sanzionati fossero ancora in corso al momento di emanazione dell'atto¹⁶⁸.

Il Tar rileva come la condotta assuma i caratteri del ravvedimento operoso quando sia stata posta in essere a brevissima distanza dalla contestazione ed è idonea ad attenuare grandemente i profili di scorrettezza della pratica commerciale posta in essere¹⁶⁹.

Nello specifico, la sentenza valuta rilevante che l'impresa avesse cessato, a meno di un mese dalla contestazione, una delle pratiche contestate e rimosso le indicazioni censurate in corso di procedimento dagli incarti dei prodotti commercializzati.

In altra sentenza il Tar riprende l'orientamento espresso dal Giudice di secondo grado in materia di ravvedimento operoso, secondo cui il comportamento dell'agente rivolto all'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione non può consistere nella mera interruzione volontaria di ulteriori comportamenti violativi; il ravvedimento operoso deve consistere, invece, in una condotta attiva volta a rimuovere le conseguenze pregiudizievoli della violazione commessa¹⁷⁰.

Dichiarazione Rettificativa

In un caso di vendita di auto usate che indicavano nel quadro strumenti un chilometraggio inferiore rispetto a quello effettivo, il Consiglio di Stato ha ritenuto che la pubblicazione sulla stampa di un estratto della delibera assolva la funzione della misura prevista dall'art. 27, comma 8, del Codice del Consumo, che è quella di *“impedire che le pratiche commerciali scorrette continuino a produrre effetti”*¹⁷¹.

Disparità di trattamento

Il Consiglio di Stato ribadisce, con riferimento all'invocata disparità di trattamento, il principio secondo il quale, laddove la determinazione della sanzione, come nel caso, non sia puntualmente definita dalla legge, occorre procedere alla ponderazione e al bilanciamento di condotte, effetti, profili necessariamente riferiti al singolo caso, dal che consegue che deve escludersi

¹⁶⁷ Tar Lazio, 30 giugno 2014, n. 8401, *Giusto senza zucchero*.

¹⁶⁸ Tar Lazio, 3 settembre 2014, n. 9314, *Titel e società collegate - Corso di Informatica*.

¹⁶⁹ Tar Lazio, 30 giugno 2014, n. 8401, *Giusto senza zucchero*.

¹⁷⁰ Tar Lazio, 8 ottobre 2014, n. 9559, *Bravofly*.

¹⁷¹ Consiglio di Stato, 5 agosto 2013 n. 4085, *Concessionarie Bettini*.

la praticabilità di un confronto tra fattispecie analoghe¹⁷².

Sul punto, l'orientamento è stato ripreso anche dal Tar che ha escluso, ai fini del rilievo di illegittimità legato a disparità di trattamento, che si possa ravvisare *“identità di casi”* per le fattispecie di pratiche commerciali scorrette, attesa la *“fisiologica complessità e peculiarità, pur in presenza di elementi di analogia”*¹⁷³.

Profili procedurali

Comunicazione di avvio del procedimento e tutela del contraddittorio

Il Consiglio di Stato ritiene che non sia irragionevole, e dunque non sia lesivo del giusto procedimento, il fatto che un unico provvedimento riguardi soggetti passivi eterogenei, laddove il coinvolgimento alla pratica commerciale scorretta dei coautori sia stato accertato dall'Autorità e il provvedimento individuati con chiarezza e linearità le distinte fattispecie oggetto di accertamento e la responsabilità di ciascuna delle parti al procedimento¹⁷⁴.

Impegni

Il Consiglio di Stato ha affermato che l'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo, che prevede la facoltà delle imprese di presentare impegni, va interpretato alla stessa stregua dell'art. 14 *ter* della l. 287/1990 disciplinante la presentazione di impegni in tema di intese restrittive della libertà di concorrenza, di cui condivide la *ratio*, consistente nella possibilità delle imprese di evitare l'accertamento dell'illecito e l'esercizio dei poteri interdittivi e sanzionatori da parte dell'Autorità, facendo venir meno i profili anticoncorrenziali o scorretti della propria condotta¹⁷⁵. Ne discende che *“l'onere di attivazione del subprocedimento (...) grava sul soggetto che ha ricevuto la comunicazione di avvio del procedimento, mentre, per l'amministrazione procedente, non vi è alcun obbligo di richiamare l'attenzione su tale possibilità, bensì solo quello di valutare gli impegni eventualmente presentati”*.

Parere dell'Autorità di settore

Il Giudice di primo grado, con riguardo al parere reso dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni nel caso di procedimenti aventi a oggetto

¹⁷² Consiglio di Stato, 24 febbraio 2014, n. 862, *Fish Factor*.

¹⁷³ Tar Lazio, 1 dicembre 2014, n. 12020, *Easy Store*.

¹⁷⁴ Consiglio di Stato, 22 luglio 2014, n. 3896, *Ducato Carta revolving*.

¹⁷⁵ Consiglio di Stato, 2 luglio 2014, n. 3897, *Suv a prezzo basso*. Il principio viene richiamato anche dal Tar che afferma come l'assunzione di impegni, come disciplinata dal Codice del Consumo e dal regolamento sulle procedure istruttorie dell'Autorità, *“costituisce, inequivocabilmente, una facoltà del professionista, ad esso conferita direttamente dalla legge, l'esercizio della quale è subordinato al rispetto di precise modalità, che è onere dell'interessato rispettare”*. Pertanto non sussiste alcun obbligo per l'Autorità, alla quale è rimessa la sola valutazione degli impegni, nell'esercizio di un potere tecnico-discrezionale, *“di avvertire il professionista della possibilità di attivare l'eventuale fase subprocedimentale, né la circostanza della mancata comunicazione integra un vizio del procedimento”* (Tar Lazio, 1° dicembre 2014, n. 12020, *Easy Store*; 24 aprile 2014, n. 4435, *Pasta Aliveris*).

messaggi pubblicitari diffusi attraverso la stampa periodica o quotidiana ovvero per via radiofonica o televisiva o altro mezzo di telecomunicazioni, ribadisce che il preventivo parere che si situa nell'ambito di una dialettica tra due qualificatissimi organi tecnici è obbligatorio ma non vincolante, purché, nel caso in cui l'Autorità si discosti dal parere, dia un'adeguata motivazione¹⁷⁶.

Inottemperanza

Il Tar conferma il proprio orientamento secondo cui il procedimento di verifica dell'inottemperanza, di cui al comma 12 dell'art. 27 del Codice del Consumo, non è riconducibile a un procedimento di accertamento dell'esistenza di pratiche commerciali scorrette, con la conseguenza che la disciplina applicabile non è quella invocata dalla ricorrente, ma quella di carattere generale contenuta nella l. 689/1981¹⁷⁷.

Il Consiglio di Stato ha chiarito che il provvedimento di avvio del procedimento di inottemperanza al provvedimento sanzionatorio non è autonomamente impugnabile, in quanto si tratta di atto endo-procedimentale, privo di portata lesiva propria e destinato a confluire nel provvedimento finale¹⁷⁸.

Ai fini della quantificazione della sanzione, ad avviso del Tar, rileva che la pratica posta in essere dall'operatore si sia realizzata in un arco temporale ristretto e che la stessa condotta sia stata completamente eliminata in virtù di comportamenti atti a elidere definitivamente i profili di scorrettezza della pratica commerciale posta in essere (nel caso di specie, inerente a un provvedimento di inottemperanza, la non adeguata valutazione del ravvedimento operoso e della breve durata della pratica ha indotto il Giudice a rideterminare la sanzione assegnando all'apprezzamento dei considerati fattori un'incidenza stimabile nel 50%)¹⁷⁹.

Nell'ambito di un procedimento di inottemperanza, il Giudice di primo grado ha ritenuto che la mera ottemperanza alle richieste istruttorie dell'Autorità procedente non possa integrare una condotta collaborativa idonea a consentire una diminuzione dell'importo della sanzione, tanto più se si considera che si tratta di un provvedimento adottato a seguito di inottemperanza e che non risultano allegati in atti altri fatti concreti da cui desumere un comportamento utilmente valutabile ai fini della diminuzione della sanzione¹⁸⁰.

¹⁷⁶ Tar Lazio, 30 gennaio 2014, n. 1171, 1288 Servizio di Consultazione Telefonica, in cui si legge: "i destinatari dell'accertamento della scorrettezza di una pratica commerciale ben possono dolersi di valutazioni discrezionali dell'Autorità, dominus del relativo procedimento istruttorio, laddove le opzioni seguite dall'Autorità risultino affette da un vizio anche motivazionale, discendente dalla mancata illustrazione delle ragioni poste a base delle valutazioni stesse, risultanti, quanto meno, non pacifiche, tanto da non essere condivise dall'Autorità chiamata a esprimere parere".

¹⁷⁷ Tar Lazio, 3 settembre 2014, n. 9314, Titel e società collegate - Corso di Informatica.

¹⁷⁸ Consiglio di Stato, 24 febbraio 2014, n. 862, Fish Factor.

¹⁷⁹ Tar Lazio, 27 marzo 2014, n. 3378, Ryanair.

¹⁸⁰ Tar Lazio, 3 settembre 2014, n. 9314, Titel e società collegate - Corso di Informatica.

Profili processuali

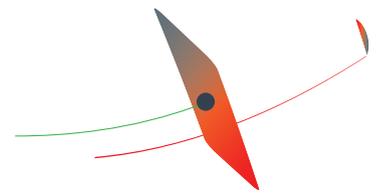
Il Consiglio di Stato ha affermato il principio secondo cui, pur considerata l'ampiezza di poteri valutativi che caratterizza l'esercizio della giurisdizione di merito nei confronti dell'attività sanzionatoria dell'Autorità, non è meritevole di riforma in senso più favorevole all'impresa la scelta di merito dell'Autorità che, avendo fatto conveniente uso della discrezionalità sanzionatoria demandatale, abbia *“pienamente e adeguatamente dato atto delle circostanze idonee a qualificare le fattispecie oggetto di sanzione per ciò che riguarda i canoni di gravità e durata della violazione, per come espressamente richiamati dal comma 9 dell'articolo 27 del ‘Codice del Consumo’”*, nonché abbia tenuto conto dell'apporto causale effettivamente riferibile alla società e allo specifico coinvolgimento della stessa nella pratica contestata¹⁸¹

Nella stessa sentenza, il Collegio richiama quanto statuito dalla Suprema Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, secondo cui *“il sindacato di legittimità del giudice amministrativo sui provvedimenti dell'AGCM comporta la verifica diretta dei fatti posti a fondamento del provvedimento impugnato e si estende anche ai profili tecnici, il cui esame sia necessario per giudicare della legittimità, salvo non includano valutazioni ed apprezzamenti che presentano un oggettivo margine di opinabilità (come nel caso della definizione di mercato rilevante nell'accertamento di intese restrittive della concorrenza), nel qual caso il sindacato, oltre che in un controllo di ragionevolezza, logicità e coerenza della motivazione del provvedimento impugnato, è limitato alla verifica della non esorbitanza dai suddetti margini di opinabilità, non potendo il giudice sostituire il proprio apprezzamento a quello dell'Autorità”*¹⁸².

¹⁸¹ Consiglio di Stato, 1 aprile 2014, n. 1561, SMS messaggi in segreteria - 899 da contattare. Il giudice ha ritenuto che *“con rapporto alle valutazioni tecniche, anche quando riferite ai c.d. “concetti giuridici indeterminati”, la tutela giurisdizionale, per essere effettiva, non può limitarsi ad un sindacato meramente estrinseco, ma deve consentire al giudice un controllo intrinseco, avvalendosi eventualmente anche di regole e conoscenze tecniche appartenenti alla medesima scienza specialistica applicata dall'Autorità. Il sindacato del giudice amministrativo è, quindi, pieno e particolarmente penetrante e può estendersi sino al controllo dell'analisi (economica o di altro tipo) compiuta dall'Autorità, e, in superamento della distinzione tra sindacato “forte” o “debole”, va posta l'attenzione unicamente sulla ricerca di un sindacato, certamente non debole, tendente ad un modello comune a livello comunitario, in cui il principio di effettività della tutela giurisdizionale sia coniugato con la specificità di controversie, in cui è attribuito al giudice il compito non di esercitare un potere in materia antitrust, ma di verificare - senza alcuna limitazione - se il potere a tal fine attribuito all'Autorità sia stato correttamente esercitato. Tale orientamento esclude limiti alla tutela giurisdizionale dei soggetti coinvolti dall'attività dell'AGCM, individuando quale unica preclusione l'impossibilità per il giudice di esercitare direttamente il potere rimesso dal legislatore all'Autorità”*.

¹⁸² Cass. Civ., SS. UU., 14 maggio 2014, n. 10411. Sul punto cfr. anche Consiglio di Stato, 10 dicembre 2014, n. 6050, POSTE SHOP - 180 Euro Di Bonus; 12 novembre 2014 n. 5548, Mr. Tones - Tuttogratis - Loghi E Suonerie.

Attività di rating di legalità



L'attività di rating di legalità

Con l'obiettivo di promuovere l'introduzione di principi etici nei comportamenti aziendali, è stato introdotto nel nostro ordinamento dal decreto legge c.d. Cresci Italia (d.l. 1/2012)¹ il *rating* di legalità. La *ratio* dello strumento è di fornire alle imprese un incentivo a informare la propria attività al rispetto di principi di legalità ed etici mediante la previsione di forme premiali sotto il profilo economico e sotto quello reputazionale.

Per poter assolvere alla sua funzione di promozione dei comportamenti virtuosi, corretti e irreprensibili assegnata dal legislatore, il *rating* di legalità non può fare affidamento solo sull'onestà dell'impresa, ma deve rappresentare anche un elemento di convenienza economica.

In particolare, il legislatore ha attribuito all'Autorità la funzione di procedere, in raccordo con i Ministeri della Giustizia e dell'Interno, all'elaborazione e all'attribuzione, su istanza di parte, di un *rating* di legalità per le imprese operanti nel territorio nazionale, che raggiungano un fatturato minimo di due milioni di euro, riferito alla singola impresa o al gruppo di appartenenza.

In attuazione di quanto previsto dall'art. 5 *ter* del d.l. 1/2012, con delibera n. 24075 del 14 novembre 2012, l'Autorità ha adottato il regolamento sulle modalità di rilascio del *rating*, da ultimo modificato con delibera n. 25207 del 4 dicembre 2014 ed entrato in vigore il 16 dicembre 2014.

In termini generali, l'impostazione del regolamento è di rilasciare il *rating* alle sole imprese che presentino cumulativamente gli stringenti requisiti di legalità previsti e di premiare con un *up-grading* del punteggio base le imprese che si siano impegnate anche sotto il profilo etico, sociale, ambientale e/o che abbiano contribuito con le loro denunce all'avvio di azioni penali per determinate tipologie di reato.

Il procedimento per il rilascio del *rating* è ad istanza di parte e ha inizio con la presentazione in via telematica, secondo il Formulario pubblicato nel sito dell'Autorità (www.agcm.it), della richiesta con cui l'impresa autocertifica il possesso di due tipologie di requisiti: quelli di legalità e quelli di carattere qualitativo, rilevanti ai fini del conseguimento del punteggio massimo pari a ★★★ (tre stelletto). Il possesso dei requisiti autocertificati dall'impresa è verificato dall'Autorità mediante richieste di informazioni a tutte le pubbliche amministrazioni. I controlli effettuati sono stringenti e rigorosi, poiché vengono realizzati in stretta collaborazione con il Ministero della Giustizia, il Ministero dell'Interno e l'Autorità Nazionale

¹ Più precisamente dall'art. 5-*ter* del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, così come modificato dall'art. 1, comma 1 *quinquies*, del d.l. 29/2012 convertito dalla l. 62/2012.

Anticorruzione (ANAC), nonché con le procure e le prefetture operanti sul territorio italiano.

Per l'attribuzione del *rating* di legalità è necessario il rispetto di tutti i requisiti di cui all'articolo 2, commi 2 e 3, del regolamento². In questa ipotesi l'impresa ha diritto all'attribuzione di un punteggio base pari a ★ (una stelletta).

Detto punteggio è incrementabile se l'impresa è in possesso dei requisiti qualitativi, fino ad un massimo di ★★★. (tre stellette)

I requisiti qualitativi sono elencati dall'art. 3, comma 2, del regolamento³ e riguardano standards comportamentali anche sotto il profilo etico, sociale e ambientale.

² L'impresa dovrà dichiarare che nei confronti delle figure apicali che gestiscono l'impresa non sono state adottate misure di prevenzione personale e/o patrimoniale e misure cautelari personali e/o patrimoniali, e non è stata pronunciata sentenza di condanna, o emesso decreto penale di condanna, oppure sentenza di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, per i reati tributari di cui al decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 e successive modifiche, per i reati di cui agli articoli 346, 346 bis, 353, 353 bis, 354, 355 e 356 del codice penale e per il reato di cui all'art. 2, commi 1 e 1 bis del decreto legge 12 settembre 1983, n. 463, convertito dalla legge 11 novembre 1983, n. 638; inoltre, che non è stata iniziata l'azione penale ai sensi dell'articolo 405 c.p.p. per delitti aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito dalla legge 12 luglio 1991, n. 203.

Sempre sotto il profilo degli illeciti aventi rilevanza penale, l'articolo 2, comma 2, lett. c) del Regolamento prescrive che l'impresa non deve essere stata sottoposta a misure cautelari né essere stata condannata per illeciti amministrativi dipendenti dai reati di cui al d. lgs. n. 231 del 2001 recante la *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica*.

L'impresa non deve, infine, essere stata destinataria di una serie di provvedimenti, divenuti inoppugnabili o confermati con sentenza passata in giudicato nel biennio precedente la richiesta di *rating*, riguardanti:

- illeciti *antitrust* gravi sanzionati dall'Autorità o dalla Commissione europea, salvo il caso di esenzione o riduzione della sanzione amministrativa pecuniaria in seguito alla collaborazione nell'ambito di un programma di clemenza nazionale o europeo;
- pratiche commerciali scorrette, ai sensi dell'art. 21, commi 3 e 4 del codice del consumo e provvedimenti di condanna per inottemperanza a quanto disposto dall'Autorità, ai sensi dell'art. 27, comma 12 del codice del consumo;
- l'accertamento del mancato rispetto dell'obbligo di pagamento di imposte e tasse e l'accertamento di violazioni in materia di obblighi retributivi, contributivi e assicurativi e di obblighi relativi alle ritenute fiscali concernenti i propri dipendenti e collaboratori.
- l'accertamento del mancato rispetto delle previsioni di legge relative alla tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro;
- la revoca di finanziamenti pubblici di cui è o è stata beneficiaria, per i quali non siano stati assolti gli obblighi di restituzione.

L'impresa, inoltre, deve dichiarare di non essere destinataria di provvedimenti sanzionatori dell'ANAC di natura pecuniaria e/o interdittiva e che non sussistono annotazioni nel Casellario informatico delle imprese di cui all'art. 8 del D.P.R. n. 207/2010 che implicino preclusioni alla stipula di contratti con la Pubblica amministrazione o alla partecipazione a procedure di gara o di affidamento di contratti pubblici di lavori, servizi o forniture, ed in particolare annotazioni di "episodi di grave negligenza o errore grave nell'esecuzione dei contratti ovvero gravi inadempimenti contrattuali, anche in riferimento all'osservanza delle norme in materia di sicurezza e degli obblighi derivanti da rapporto di lavoro", divenuti inoppugnabili o confermati con sentenza passata in giudicato nel biennio precedente la richiesta di *rating*.

In ottemperanza a quanto previsto dalla normativa anticiclaggio, l'impresa per poter ottenere il *rating* deve effettuare pagamenti e transazioni finanziarie di ammontare superiore alla soglia di mille euro esclusivamente per il tramite di strumenti di pagamento tracciabili. Il *rating* di legalità non potrà, in ogni caso, essere rilasciato alle imprese destinatarie di comunicazioni o informazioni antimafia interdittive in corso di validità.

³ In particolare:

- rispetto dei contenuti del Protocollo di legalità sottoscritto dal Ministero dell'Interno e da Confindustria in data 10 maggio 2010 e delle successive versioni dello stesso e delle Linee Guida che ne costituiscono attuazione, del Protocollo di legalità sottoscritto dal Ministero dell'Interno e dalla Alleanza delle Cooperative Italiane in data 14 novembre 2013 e di ulteriori Protocolli che verranno sottoscritti dal Ministero dell'Interno con altre associazioni imprenditoriali, nonché dei protocolli sottoscritti a livello locale dalle Prefetture e dalle associazioni di categoria;
- utilizzo di sistemi di tracciabilità dei pagamenti anche per somme di importi inferiori rispetto a quelli fissati dalla legge;
- adozione di una funzione o struttura organizzativa, anche in *outsourcing*, che espleti il controllo di conformità delle attività aziendali a disposizioni normative applicabili all'impresa o di un modello organizzativo ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231;
- adozione di processi volti a garantire forme di *Corporate Social Responsibility* anche attraverso l'adesione a programmi promossi da organizzazioni nazionali o internazionali e l'acquisizione di indici di sostenibilità;
- iscrizione in uno degli elenchi di fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a

Il *rating* ha durata biennale ed è rinnovabile su richiesta. L'Autorità pubblica e mantiene costantemente aggiornato, in un'apposita sezione del proprio sito, l'elenco delle imprese cui il *rating* di legalità è stato attribuito, con la relativa decorrenza. Grava sulle imprese che hanno ottenuto il *rating* l'obbligo, penalmente sanzionabile, di comunicare ogni variazione dei requisiti precedentemente attestati.

Le misure previste in caso di modifica dei requisiti di legalità vanno da quella più grave, rappresentata dalla revoca, alla sospensione, fino a quella più lieve della riduzione del punteggio. Più in particolare, la revoca opera nei casi di perdita di uno dei requisiti legali o di attestazione basata su dichiarazioni false e mendaci.

Il *rating* di legalità può costituire uno strumento di promozione della legalità e di principi etici al fine di elevare la sicurezza e la concorrenzialità nelle attività economiche, introducendo nell'ordinamento un sistema di premialità per le imprese che rispettano la legge e si allineano ai più elevati standard etico/sociali e/o di *governance*, adeguando la propria organizzazione in tale direzione.

In questo senso, il *rating* di legalità fa leva sull'iniziativa volontaria delle imprese che, al fine di ottenere un possibile vantaggio, sia in termini economici che reputazionali, si sottopongono al controllo dell'Autorità per misurare il loro grado di legalità e di virtuosità. In sostanza, tanto più il *rating* sarà considerato come elemento distintivo e premiante nell'esercizio dell'attività d'impresa, tanto più l'onestà e la legalità potranno emergere e assurgere a valori ispiratori del mondo degli affari.

tentativi di infiltrazione mafiosa istituiti ai sensi delle vigenti disposizioni di legge (*white list*);

f) adesione a codici etici di autoregolamentazione adottati dalle associazioni di categoria o previsione di clausole di mediazione, quando non obbligatorie per legge, nei contratti tra imprese e consumatori per la risoluzione di controversie o di aver adottato protocolli tra associazioni di consumatori e associazioni di imprese per l'attuazione delle conciliazioni paritetiche;

g) adozione di modelli organizzativi di prevenzione e di contrasto della corruzione.

Nell'ottica di premiare le imprese che vogliono uscire da mercati soggetti a controlli o interferenze illegali, è stato previsto, quale requisito che concorre all'ottenimento del punteggio massimo, anche quello di aver denunciato all'autorità giudiziaria o alle forze di polizia taluno dei reati richiamati nel Regolamento, commessi a danno dell'imprenditore o dei propri familiari e collaboratori. In questo caso, l'attribuzione del segno + è subordinata all'esercizio dell'azione penale in relazione ai fatti di reato denunciati.

Le novità intervenute

Come anticipato, nel corso del 2014 alcune significative novità sono intervenute in materia di *rating* di legalità.

In primo luogo, l'Autorità, alla luce dell'esperienza maturata in sede di rilascio del *rating*, ha modificato nel dicembre 2014 la disciplina procedurale, integrando in alcuni punti il regolamento attuativo al fine di rendere più capillare e penetrante il controllo che la stessa Autorità è chiamata ad esercitare in sede di rilascio del *rating* e di aumentare ulteriormente il livello di legalità richiesto alle imprese.

Tra gli elementi di maggiore novità introdotti nel procedimento di attribuzione del *rating*, si segnala l'istituzione della Commissione consultiva *rating* (composta da un rappresentante dell'Autorità, del Ministero dell'Interno, del Ministero della Giustizia, dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e da uno del mondo imprenditoriale), alla quale spetta di segnalare, entro il termine di venti giorni dalla ricezione della richiesta di attribuzione del *rating*, l'eventuale sussistenza di elementi e comportamenti oggettivamente rilevanti ai fini della valutazione delle suddette richieste, anche sotto il profilo della violazione di regole di diligenza e del mancato rispetto dei principi di legalità informatori dell'ordinamento. Ove vengano segnalati dalla Commissione, ovvero da istituzioni preposte al controllo della legalità, gli elementi o i comportamenti di cui sopra, l'Autorità sospende il procedimento per un periodo di tempo non superiore ai dodici mesi, prorogabile motivatamente in casi di particolare gravità, al fine di svolgere i necessari accertamenti.

Nel corso dell'anno è stata, inoltre, completata la disciplina del *rating* di legalità con l'adozione, da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero dello Sviluppo Economico, del decreto 20 febbraio 2014, n. 57 contenente *“Regolamento concernente l'individuazione delle modalità in base alle quali si tiene conto del rating di legalità attribuito alle imprese ai fini della concessione di finanziamenti da parte delle pubbliche amministrazioni e di accesso al credito bancario, ai sensi dell'articolo 5-ter, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27”*.

Tale provvedimento, entrato in vigore l'8 aprile 2014, ha il pregio di rendere concretamente operativo il *rating* di legalità, specificando le modalità con le quali *i)* le pubbliche amministrazioni, in sede di predisposizione dei provvedimenti di concessione dei finanziamenti alle imprese, terranno conto del *rating* ad esse attribuito, nonché *ii)* le modalità di considerazione del *rating* di legalità in sede di accesso delle imprese al credito bancario.

Più specificamente, con riferimento alle pubbliche amministrazioni, il decreto stabilisce che i provvedimenti di sostegno finanziario alle imprese (di cui all'articolo 4, comma 2, del d.lgs. 123/1998), nonché i relativi bandi (di cui all'articolo 5, comma 2, e all'articolo 6, comma 2, del medesimo decreto) prevedano almeno uno dei seguenti sistemi di premialità delle imprese in possesso del *rating* di legalità: a) preferenza in graduatoria; b) attribuzione di punteggio aggiuntivo; c) riserva di quota delle risorse finanziarie allocate.

Con riferimento alle banche, invece, il decreto dispone che esse tengano conto della presenza del *rating* di legalità attribuito all'impresa nel processo di istruttoria ai fini di una riduzione dei tempi e dei costi per la concessione di finanziamenti; definiscano e formalizzino procedure interne per disciplinare l'utilizzo del *rating* di legalità e i suoi riflessi sui tempi e sui costi delle istruttorie; infine, che le stesse considerino il *rating* di legalità tra le variabili utilizzate per la valutazione di accesso al credito dell'impresa e ne tengano conto nella determinazione delle condizioni economiche di erogazione, ove ne riscontrino la rilevanza rispetto all'andamento del rapporto creditizio.

Da ultimo, nel dicembre 2014 è stato siglato un protocollo tra AGCM e ANAC sulle attività di contrasto alla corruzione negli appalti pubblici e sui nuovi criteri per l'attribuzione del *rating* di legalità alle imprese. Esso prevede che, in base alle rispettive leggi istitutive, la cooperazione fra le due Autorità si svolgerà in varie forme e con diversi strumenti. L'AGCM segnalerà innanzitutto all'ANAC "presunti fenomeni di alterazione delle regole e delle procedure di gara" che emergeranno eventualmente nel corso dei suoi procedimenti istruttori. L'ANAC, a sua volta, segnalerà all'AGCM "presunti fenomeni collusivi di cui emerga notizia nel corso dello svolgimento della propria attività o in seguito a specifiche segnalazioni" da parte di imprese o stazioni appaltanti. L'Antitrust inoltrerà poi all'Anticorruzione il "parere motivato inviato alla stazione appaltante nel caso di atti di gara che possano comportare una violazione delle norme a tutela della concorrenza e del mercato".

Con riferimento specifico al procedimento di attribuzione del *rating* di legalità, il protocollo prevede che l'ANAC e l'AGCM collaboreranno nell'applicazione del Regolamento attuativo in materia di *rating* di legalità anche al fine di promuovere un maggiore utilizzo dello strumento, concordando le migliori modalità attuative per semplificare i rapporti di collaborazione. Da qui, l'impegno anche a svolgere comunicazioni congiunte, come conferenze stampa, convegni e seminari di approfondimento, oltre a progetti comuni anche per la partecipazione a bandi europei nelle materie di interesse delle due Autorità⁴.

⁴ In quest'ottica, l'Autorità ha presentato di recente una manifestazione di interesse rispetto alla *call for proposal* indetta dalla Commissione europea in tema di "Economic and financial crime, corruption, environmental crime", presentando un progetto sul tema "Indicatori di corruzione e collusione nelle procedure ad evidenza pubblica" congiuntamente all'Autorità Nazionale Anti-Corruzione italiana e ad altre Istituzioni ed Enti di ricerca stranieri.

Per incrementare le segnalazioni su possibili fenomeni di collusione tra imprese, l'ANAC si è impegnata inoltre a pubblicare sul proprio sito internet il Vademecum ("Individuazione di criticità concorrenziali nel settore degli appalti pubblici") adottato dall'AGCM nel settembre 2013, promuovendolo insieme presso le stazioni appaltanti e invitandole a dare seguito alle sue indicazioni.

Il Protocollo d'intesa prevede, infine, che l'AGCM potrà accedere alle informazioni contenute nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici. Le due Autorità collaboreranno inoltre per "individuare ulteriori dati informativi relativi alla partecipazione delle imprese alle gare pubbliche" e costituiranno un gruppo di lavoro per agevolare lo scambio reciproco di informazioni e razionalizzarne l'utilizzo.

Dati di sintesi

Dall'entrata in vigore del regolamento AGCM (2 gennaio 2013) al 31 dicembre 2014 sono pervenute 549 richieste di *rating* che hanno condotto all'attribuzione del *rating* a 271 imprese.

La differenza (pari a 278) è dovuta a dinieghi, richieste valutate inammissibili o improcedibili o a domande in corso di valutazione (173).

263

Attività svolta dall'Autorità	2013	2014
Richieste di <i>rating</i>	142	407
<i>Rating</i> attribuiti	90	181
Dinieghi	5	6
Conferme punteggio	2	15
Incrementi punteggio	-	6
Richieste non valutabili	25	41
Richieste in corso	-	173

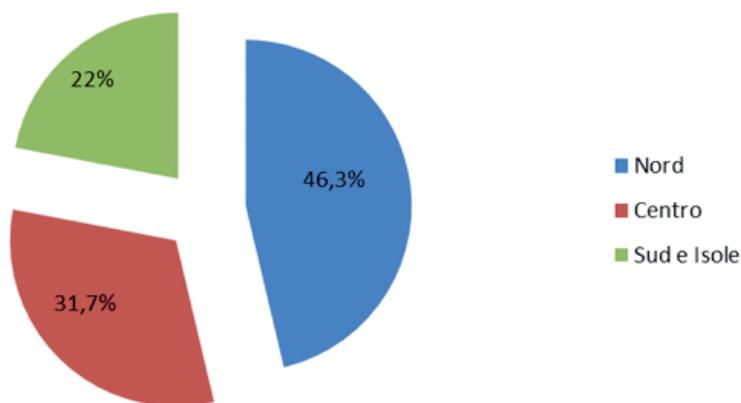
Dopo l'adozione del decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze e del Ministro dello Sviluppo Economico 20 febbraio 2014, n. 57, entrato in vigore l'8 aprile 2014, che stabilisce i criteri per tenere conto del *rating* di legalità nella concessione dei finanziamenti pubblici e nell'accesso al credito, sono più che raddoppiate nel 2014, rispetto al 2013, le richieste inviate all'Autorità. Peraltro, le domande di *rating*, per le quali non sono previsti ad oggi costi amministrativi a carico delle imprese, continuano ad aumentare di giorno in giorno anche nel 2015.

Circa il 63% delle domande di *rating* proviene da imprese, aventi in

particolare sede legale in Sicilia (14%), Lombardia (13,2%), Veneto (13%), Lazio (12,3%) ed Emilia Romagna (10,3%).

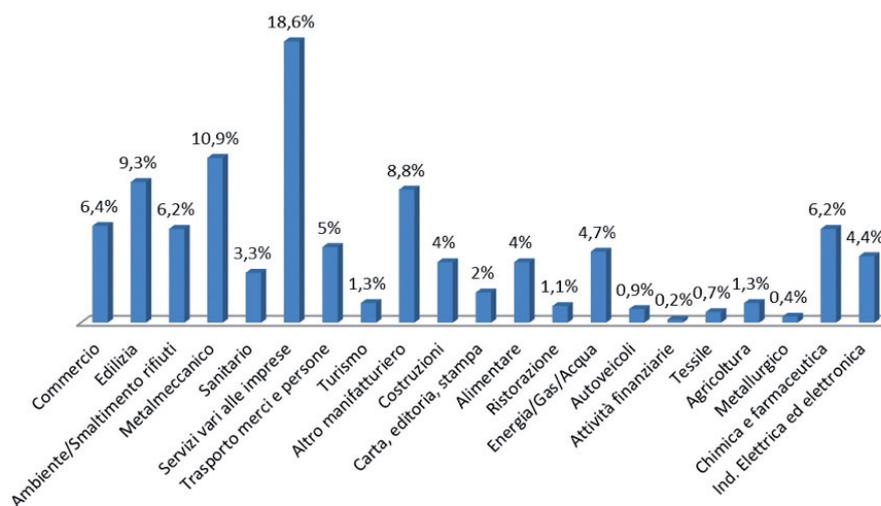
Il 46,3% delle richieste di *rating* proviene dal Nord Italia, il 31,7% dal Mezzogiorno e il 22% dal Centro della Penisola.

Distribuzione delle imprese per provenienza



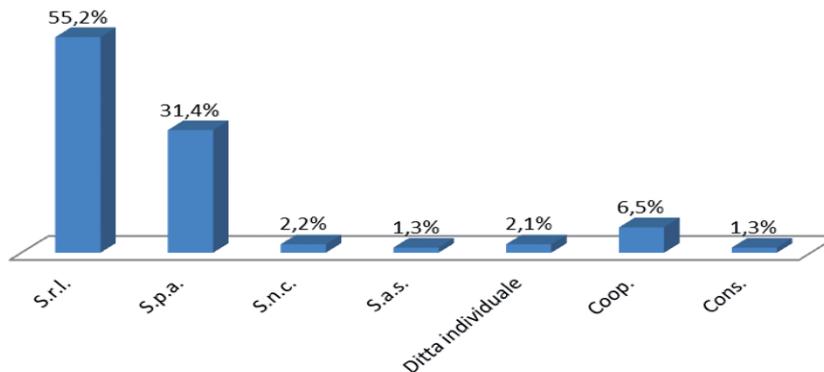
Circa il 25% delle imprese richiedenti il *rating* opera nei settori notoriamente sensibili (edilizia, costruzioni, trasporto merci e persone, smaltimento rifiuti).

Distribuzione delle imprese per settori



Le imprese differiscono per tipologia (ditte individuali, società di persone e di capitali, consorzi, cooperative).

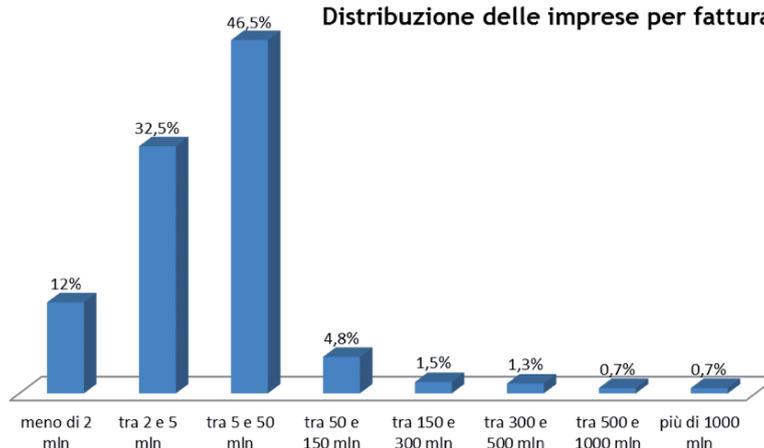
Distribuzione delle imprese in base alla forma giuridica



Le imprese differiscono anche per dimensione: molte imprese superano di poco la soglia minima di fatturato prevista per l'accesso al *rating* (2 milioni di euro), altre presentano fatturati più elevati e appartengono anche a rinomati gruppi societari del panorama produttivo nazionale e internazionale.

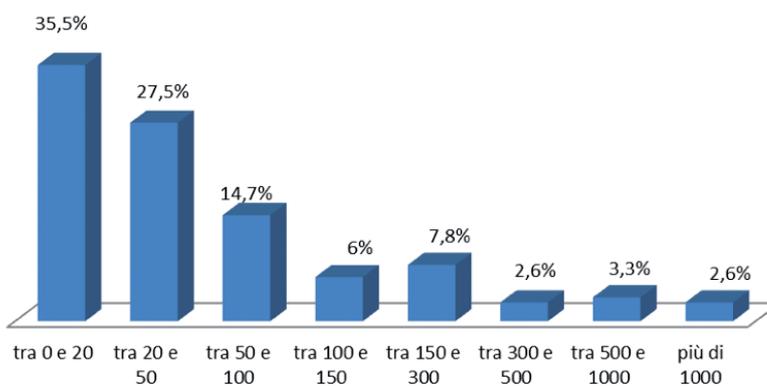
Circa l'80% delle imprese richiedenti realizza un fatturato compreso tra i 2 e i 50 milioni di euro. Meno del 3% delle imprese realizza un fatturato superiore a 300 milioni di euro. Il 12% delle richieste di *rating*, provenienti da imprese con fatturato inferiore a 2 milioni di euro, non sono state valutate.

Distribuzione delle imprese per fatturato



Circa il 3% delle imprese richiedenti occupa più di 1000 persone. La maggior parte delle imprese (circa il 78%) ha meno di 100 addetti.

Distribuzione delle imprese in base al numero di addetti



Profili organizzativi e di gestione



Misure per la trasparenza e l'anticorruzione

Nel corso del 2014, l'Autorità ha adottato una serie di misure volte, in maniera convergente, a garantire *l'accountability* della propria azione, orientata a principi di legalità, trasparenza e correttezza.

In particolare, l'Autorità ha ritenuto di aderire, anche in assenza di uno specifico obbligo normativo, alle misure dettate dal complesso sistema normativo che si è venuto a delineare a partire dalla l. 190/2012, nota come legge anticorruzione, in modo da garantire la massima trasparenza e conoscibilità del proprio operato.

Trasparenza

Prima tra le autorità indipendenti, l'Autorità si è tempestivamente adeguata alle previsioni normative contenute nel d.lgs. 33/2013¹ in materia di pubblicità e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni, nella consapevolezza che gli obblighi di trasparenza svolgono una funzione fondamentale per l'espletamento dei suoi compiti istituzionali.

Pertanto, fin dal settembre 2013, l'Autorità ha adottato il proprio Regolamento sulla trasparenza e la connessa disciplina sui tempi di pubblicazione², nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nel d.lgs. 33/2013, in quanto applicabili e compatibili con la legge istitutiva n. 287/90 e con il quadro normativo che complessivamente disciplina la sua attività; sono stati altresì nominati due Responsabili per la trasparenza.

All'interno del sito istituzionale dell'Autorità www.agcm.it è stata istituita la sezione denominata "*Autorità trasparente*", in cui sono raccolti i dati e gli atti oggetto di pubblicazione obbligatoria. In tale sezione sono pubblicati i documenti e le informazioni concernenti l'organizzazione interna (con particolare riguardo ai componenti del Collegio, ai titolari di incarichi amministrativi e dirigenziali e all'articolazione degli uffici, anche mediante apposito organigramma), l'assetto patrimoniale, ivi inclusi i compensi percepiti dalle figure di vertice e dai consulenti e collaboratori, e la spesa per il personale e per la logistica risultante dai bilanci, preventivo e consuntivo, anch'essi oggetto di pubblicazione, nonché i pagamenti dell'amministrazione. È stata inoltre istituita una sotto-sezione dedicata all'"accesso civico", allo scopo di rendere più facilmente rintracciabili da parte del pubblico i recapiti dei soggetti a cui rivolgere l'istanza per ottenere

¹ Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante "*Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*".

² Delibera n. 24767 del 29 gennaio 2014 recante "*Disciplina dei periodi di tempo di pubblicazione di dati, informazioni e documenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*", pubblicata sul Bollettino n. 7 del 17 febbraio 2014. Più recentemente, la disciplina è stata aggiornata con delibera n. 25318 dell'11 febbraio 2015, pubblicata nel Bollettino n. 5 del 23 febbraio 2015.

i dati e le informazioni di cui sia stata omessa la pubblicazione.

L'Autorità, previa consultazione pubblica e sentito il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, ha adottato e pubblicato il *“Programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016”*, che indica le iniziative necessarie per garantire un adeguato livello di trasparenza, la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità, ivi comprese le misure organizzative dirette ad assicurare la regolarità e la tempestività dei flussi informativi³.

Nel corso del 2014 sono intervenute alcune modifiche al d.lgs. 33/2013. In particolare, con il d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114, è stato previsto all'art. 11, comma 1, che *“Ai fini del presente decreto, per ‘pubbliche amministrazioni’ si intendono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ivi comprese le autorità amministrative indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione”*. Pertanto, il d.lgs. 33/2013 trova oggi piena applicazione anche nei confronti dell'Autorità, essendo stato abrogato il riferimento alle *“disposizioni dei rispettivi ordinamenti”* per le Autorità amministrative indipendenti contenuto nel testo originario della norma citata.

I Responsabili per la trasparenza hanno monitorato il flusso delle informazioni destinate alla pubblicazione sul sito e hanno provveduto ad integrare tempestivamente i dati pubblicati, al fine di adeguare il sito dell'Autorità alle menzionate modifiche normative, nonché alle modifiche organizzative intervenute nel corso dell'anno.

Tali attività sono descritte nella *Relazione sullo stato di attuazione del programma triennale per la trasparenza e l'integrità 2014 - 2016 - Anno 2014*, dalla quale emerge che il Programma è stato complessivamente attuato, con riferimento, tra l'altro, alla divulgazione delle informazioni attinenti ai profili organizzativi e al personale, alla trasparenza sui bilanci e all'accesso civico.

L'Autorità ha inoltre istituito l'Organismo di Valutazione e Controllo Strategico (OVCS) e ha nominato il Responsabile dell'Organismo, con il compito di vigilare sul corretto funzionamento del sistema di valutazione ed integrità dei controlli e di attestare l'assolvimento di alcuni obblighi di trasparenza informativa, così come previsto da una delibera dell'ANAC al 31 dicembre 2014⁴.

³ L'attuale Piano triennale per la trasparenza e l'integrità 2014-2016, adottato con delibera n. 24940 del 13 maggio 2014 e pubblicato sul Bollettino n. 23 del 9 giugno 2014, è stato aggiornato, a seguito delle modifiche apportate al d.lgs. n. 133/2013 dal d.l. n. 90/2014, con delibera n.25300 dell'11 febbraio 2015, pubblicata nel Bollettino n. 5 del 23 febbraio 2015.

⁴ Delibera n. 148/2014 del 3 dicembre 2014 avente ad oggetto *“Attestazioni OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione per l'anno 2014 da parte delle pubbliche amministrazioni e attività di vigilanza e controllo dell'Autorità”*.

L'OVCS ha verificato l'ottemperanza agli obblighi di pubblicazione, compilando e pubblicando sul sito istituzionale in data 30 gennaio 2015 la relativa documentazione⁵. Le verifiche effettuate hanno consentito di poter attestare la completezza dei dati pubblicati nella sezione "Autorità trasparente", i quali sono considerati "completi" e "aggiornati".

Misure di prevenzione della corruzione

In considerazione della rilevanza dei compiti istituzionali svolti e allo scopo di rafforzare i principi di legalità, correttezza e trasparenza che caratterizzano la propria attività, l'Autorità ha adottato il Piano triennale per la prevenzione della corruzione nel rispetto degli indirizzi dettati a livello nazionale, ove applicabili, e tenendo conto delle peculiarità organizzative, strutturali e funzionali che la contraddistinguono, nonché della compatibilità con la legge istitutiva n. 287 del 1990.

a) Il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione

Nel corso del 2014, l'Autorità ha nominato un Responsabile della prevenzione della corruzione, tra i cui compiti rientra l'elaborazione di una proposta di piano triennale di prevenzione della corruzione da sottoporre al Collegio, nonché la conseguente supervisione e controllo della sua attuazione, la redazione di un piano di selezione e formazione dei dipendenti destinati a operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, la verifica dell'attuazione del piano di rotazione negli stessi uffici, la predisposizione, entro il 15 dicembre di ogni anno, di una relazione recante i risultati dell'attività svolta.

Sulla base della proposta formulata dal Responsabile della prevenzione della corruzione, l'Autorità ha approvato il proprio Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione, ("P.T.P.C.")⁶, pur non rientrando nell'ambito soggettivo delle amministrazioni soggette al relativo obbligo disposto dalla l. 190/2012⁷, ritenendo tuttavia opportuno tenere conto delle indicazioni in tal senso fornite nel Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.), messo a punto dal Dipartimento della Funzione Pubblica ai sensi della stessa legge⁸.

La *ratio* del Piano, nazionale, come di quello decentrato, è quella di prevenire il verificarsi di fenomeni di corruzione, assicurando la massima trasparenza e conoscibilità dell'operato dei dipendenti pubblici.

⁵ Si tratta della tabella denominata *Griglia di rilevazione al 31 dicembre 2014*, del Documento di attestazione e di una *Scheda di sintesi sulla rilevazione degli OIV o strutture analoghe*.

⁶ Delibera n.24942 del 13 maggio 2014, pubblicata nel Bollettino n. 23 del 9 giugno 2014.

⁷ Legge 6 novembre 2012, n.190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

⁸ L'Autorità non rientra tra le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, richiamate dalla l. 190/2012, mentre il Piano Nazionale Anticorruzione "raccomanda alle autorità amministrative indipendenti, alle amministrazioni della Camera e del Senato, della Corte costituzionale, della Presidenza della Repubblica, nonché degli organi di autogoverno della Magistratura e dell'Avvocatura dello Stato di valutare l'adozione di iniziative, anche in analogia a quanto stabilito dalla l. n. 190 e dai decreti attuativi della legge, al fine di attuare un'adeguata politica di prevenzione del rischio di corruzione".

Al fine di assicurare un'azione sinergica di contrasto alla corruzione, nello svolgimento dei suoi compiti il Responsabile si coordina con i Responsabili della trasparenza.

Il P.T.P.C. definisce le strategie messe a punto dall'Autorità al fine di ridurre i rischi che si verificano casi di corruzione; aumentare la capacità di far emergere casi di corruzione; creare un ambiente sfavorevole alla corruzione. Esso individua le aree di rischio, le misure da implementare allo scopo di prevenire la corruzione, i responsabili per l'applicazione di ciascuna misura, i tempi di attuazione necessari e le conseguenze per le eventuali violazioni, oltre che misure concrete, da realizzare con certezza e da vigilare quanto ad effettiva efficacia preventiva della corruzione.

Tra le misure preventive, particolare risalto è dato agli adempimenti connessi al conferimento di incarichi dirigenziali e di responsabilità amministrativa di vertice, con riferimento alle dichiarazioni di assenza di inconferibilità e di incompatibilità di incarichi disciplinati per legge ed espressamente richiamati anche dal P.N.A.

L'analisi degli eventi di rischio ha condotto all'individuazione, quali aree particolarmente esposte a fenomeni corruttivi, delle Direzioni Generali e delle Direzioni che formulano proposte al Collegio ai fini dell'adozione di atti che producono effetti verso soggetti esterni all'Autorità, nonché della Direzione Generale Amministrazione e delle Direzioni e Uffici che vi operano.

In relazione a tali aree, l'Autorità si è impegnata a porre in essere misure idonee a prevenire il rischio, identificate nel controllo, nella formazione rivolta a tutti i dipendenti e in particolare a quelli operanti nelle aree a rischio, oltre che nell'implementazione di specifiche procedure volte alla prevenzione ed all'emersione di vicende di possibile esposizione al rischio corruttivo.

Nel P.T.P.C. è prevista, tra le altre cose, la modalità per le segnalazioni da parte dei dipendenti delle condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza per ragioni connesse all'espletamento delle proprie funzioni all'interno dell'Autorità (c.d. *wistleblowing*). A tal fine, per il ricevimento delle segnalazioni è stata appositamente istituita una casella di posta elettronica in modo da assicurare al segnalante la riservatezza richiesta dalla legge.

Dalla *Relazione per l'anno 2014 del Responsabile della prevenzione della corruzione*, pubblicata sul sito dell'Autorità, emerge, innanzi tutto, che è stato richiesto al Segretario Generale, Capo di Gabinetto, Vice Segretario Generale e Direttori Generali, nonché Dirigenti, Funzionari Responsabili di Ufficio e Direttori Aggiunti, di rendere apposita dichiarazione di insussistenza di cause di inconferibilità (da rilasciare una tantum all'atto di conferimento dell'incarico) ed incompatibilità (da rendere con cadenza annuale), ai sensi dell'art. 20, commi 1 e 2, del d.lgs. 39/2013, per

l'acquisizione al fascicolo personale di ogni dipendente interessato. Allo stato risulta che tutti gli interessati abbiano effettuato dichiarazioni negative.

Inoltre, nel corso del 2014 il Responsabile della prevenzione della corruzione ed alcuni funzionari dell'Ufficio Affari generali e contratti, in quanto area particolarmente esposta al rischio, hanno partecipato a un corso di formazione specifico sulla *“prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella P.A. profili organizzativi ed esperienze”*. Per il 2015 è stato previsto un piano di formazione rivolto a tutti i dipendenti, da svolgere eventualmente in collaborazione con la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

Nell'ambito delle misure adottate, l'Autorità ha approvato anche il *Piano di rotazione degli incarichi*, che contiene gli indirizzi per evitare che possano consolidarsi determinate posizioni nella gestione diretta di attività più rischiose sotto il profilo della corruzione, correlate alla circostanza che lo stesso dipendente si occupi personalmente per lungo tempo dello stesso tipo di procedimenti.

Il Piano di rotazione prevede dunque misure minime finalizzate ad evitare la cristallizzazione degli incarichi ed al contempo a valorizzare le attitudini professionali dei dipendenti mediante lo scambio di esperienze e di attività.

272

b) Nuovo Codice Etico

Fin dal 1995 l'Autorità ha adottato un proprio Codice Etico, che forniva al personale direttivo in merito al corretto svolgimento dei compiti affidati e ai rapporti con i soggetti interessati a qualunque titolo all'attività da essa svolta.

Nel corso del 2014 l'Autorità ha intrapreso un percorso - conclusosi nel febbraio 2015, a seguito di una consultazione pubblica - di modifica del Codice Etico, che ha condotto all'approvazione di un nuovo testo. L'Autorità, infatti, ha ritenuto di dover aggiornare e adeguare il previgente Codice alla luce delle evoluzioni normative intervenute nell'ordinamento nazionale, con particolare riguardo agli aspetti di prevenzione della corruzione.

Nella predisposizione della nuova versione del Codice Etico dell'Autorità si è tenuto conto, in particolare, delle disposizioni contenute nel D.P.R. 16 aprile 2013, n. 62, *“Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165”*, adattandole alle peculiarità della struttura e dell'organizzazione dell'Autorità.

Il citato D.P.R. 62/2013 definisce i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i dipendenti pubblici sono tenuti ad osservare. Tale Regolamento contiene *“i principi di comportamento”* cui devono attenersi i dipendenti pubblici menzionati all'articolo 3 del d. lgs. n.

165/2001 - fra i quali sono ricompresi anche i dipendenti dell'Autorità - nella misura in cui detti principi siano “*compatibili con le disposizioni dei rispettivi ordinamenti*” (articolo 2, comma 2, del D.P.R. 62/2013).

Il nuovo testo apporta alcune integrazioni di rilievo al Codice Etico del 1995 quali, tra le altre, una disciplina maggiormente dettagliata dei conflitti di interessi dei dipendenti, regole specifiche di comportamento destinate ai dirigenti ed ai responsabili di ufficio, nonché una disciplina speciale per i dipendenti impegnati, per conto dell'Autorità, nella conclusione di accordi o nella stipulazione di contratti.

Durante l'anno di riferimento, il Garante del Codice Etico del personale dell'Autorità ha svolto una limitata attività consultiva. In particolare, a seguito delle istanze presentate da dipendenti, sono stati redatti due pareri scritti in merito alla compatibilità di attività con le regole dettate dal Codice.

Rispetto al primo caso, il Garante ha stabilito che l'assunzione e lo svolgimento di un incarico retribuito di componente del Comitato di sorveglianza in una procedura di Amministrazione Straordinaria sia attività non consentita ai dipendenti dell'Autorità. Non è stata invece rilevata incompatibilità rispetto all'attività di consulente e mediatore familiare, svolta in aspettativa senza assegni e senza diritto all'anzianità di servizio, ai sensi dell'art. 18 della l. n. 183/2010. Tuttavia, se svolta in collegamento con studi legali o con altre organizzazioni professionali, rimane esclusa la collaborazione con studi o organizzazioni che estendano le materie trattate o svolgano le loro attività anche in procedimenti di competenza dell'Autorità.

Misure di contenimento della spesa e di miglioramento dell'efficienza

Rispondendo a principi di responsabilità sociale, ancor prima che ad obblighi di legge, l'Autorità ha operato importanti scelte organizzative finalizzate, da un lato, al contenimento della spesa, dall'altro, all'individuazione di soluzioni per migliorare l'efficienza operativa, come ad esempio lo sviluppo di sistemi digitali e la formazione.

Spending review

Nel corso degli ultimi tre anni, l'Autorità ha avviato numerose iniziative di *spending review*, che sono il frutto di un generale cambio di prospettiva, sotto il profilo organizzativo e gestionale.

Si tratta di interventi, strutturati anche mediante appositi gruppi di lavoro interni istituiti dal Segretario Generale⁹, volti primariamente al

contenimento della spesa, senza incidere sull'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, ma incentrati sulla ottimizzazione dei processi interni e sul miglioramento delle *performance*.

Si noti peraltro che dal 1° gennaio 2013 l'Autorità non grava più in alcun modo sul bilancio dello Stato, in quanto ai sensi del nuovo comma 7 *ter* dell'articolo 10 della l. 287/1990, al fabbisogno dell'istituzione si provvede unicamente tramite "*entrate proprie*", ovvero mediante un contributo a carico delle società di capitale con fatturato superiore a 50 milioni di euro. In questo senso, gli interventi di *spending review* adottati dall'Autorità, sebbene non siano idonei a incidere sul bilancio dello Stato, rappresentano un doveroso impegno dell'istituzione nel difficile contesto economico-finanziario che sta attraversando il Paese, nonché un atto di responsabilità nei confronti delle imprese contribuenti.

A questo proposito, come anche affermato dal Tar Lazio nella recente sentenza del 23 febbraio 2015, n. 2998, è proprio grazie alla seria politica di *spending review* intrapresa che l'Autorità ha potuto ridurre del 25% il contributo a carico delle imprese per gli anni 2014 e 2015 rispetto all'aliquota fissata dalla legge. A questo risultato si è pervenuti nonostante l'Autorità, nel triennio 2011- 2014, abbia versato al bilancio dello Stato quasi 4 milioni di euro per riduzioni di spesa e al Garante per la protezione dei dati personali e alla Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali una somma complessiva pari a circa 2,2 milioni di euro.

La più recente normativa in materia di contenimento della spesa pubblica applicabile all'Autorità (d.l. 90/2014 e d.l. 66/2014) si colloca dunque in un contesto che già vedeva l'istituzione ampiamente coinvolta, talvolta in modo del tutto spontaneo, nel definire linee strategiche di riduzione dei costi. In particolare, il d.l. 90/2014 convertito dalla l. 114/2014 (c.d. "Decreto Madia") ha imposto, all'articolo 22, specifiche misure di razionalizzazione delle autorità indipendenti, a cui l'Autorità si è prontamente adeguata. Peraltro, come si dirà più diffusamente nel prosieguo, alcune delle misure già adottate spiegheranno il loro pieno effetto nel corso del 2015, trattandosi di riduzioni operanti dal 1° luglio 2014.

Giova sottolineare che i significativi risparmi conseguiti nell'ultimo triennio e di seguito illustrati sono stati ottenuti pur con l'attribuzione all'Autorità di nuove e numerose competenze, in materia di disciplina dell'abuso di dipendenza economica, liberalizzazione delle attività economiche, clausole vessatorie, *rating* di legalità, servizi pubblici locali, disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti

⁹ Con delibera del Segretario generale del 21 maggio 2012, è stato costituito un Gruppo di lavoro per la predisposizione di uno specifico programma di *spending review* finalizzato, da un lato, all'individuazione delle voci di costo che, tenuto conto dei flussi di spesa storici, potessero essere oggetto di contenimento e/o di migliore qualificazione e, dall'altro, alla razionalizzazione e revisione della spesa.

agricoli e agroalimentari¹⁰, in ragione delle quali è stata altresì incrementata la pianta organica¹¹.

Nel complesso, nonostante il significativo incremento del personale (+10%), si rileva che, nel triennio considerato, le spese di funzionamento sono calate di quasi il 6%, con un risparmio complessivo di quasi 3 milioni di euro.

Di seguito si riportano le principali economie di spesa che emergono dal raffronto tra l'anno 2011 e l'anno 2014.

Importi in euro / dati tratti dal consuntivo 2011 e dal preconsuntivo 2014

Voci di spesa	2011	2014	Risparmio
1 Emolumenti membri dell'Autorità	2.045.618,54	746.311,16	-64%
2 Spese per consulenze	10.241,91	6.000,00	-41%
3 Spese per relazioni pubbliche, convegni e rappresentanza	4.896,00	2.442,02	-50%
4 Spese trattamento economico lordo del complessivo personale	23.431.830,11	23.126.986,16	-1%
5 Trattamento economico medio del personale	89.434,47	80.302,04	-10%
6 Spese per lavoro straordinario	848.940,55	607.066,04	-28%
7 Buoni pasto	431.543,67	313.998,59	-27%
8 Spese per missioni	484.645,53	407.029,18	-16%
9 Spese per acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture	164.610,72	46.178,51	-72%
10 Canone di locazione (iva esclusa)	4.460.796,76	3.712.109,39	-17%
11 Spese per materiale di informazione e banche dati	496.567,95	221.297,95	-55%
12 Spese per cancelleria e materiale informatico	133.898,84	80.431,61	-40%
13 Canoni e utenze telefoniche	150.500,21	107.832,98	-28%

Emolumenti membri dell'Autorità

Il costo dell'organo collegiale dal 2011 al 2014 ha subito una drastica riduzione che ha condotto a un risparmio del 64% dovuto in primo luogo alla riduzione del numero dei componenti del Collegio da cinque a tre, disposta dall'art. 23, comma 1, lettera d), del d.l. 201/2011 e, in secondo luogo, dall'art. 13 del d.l. 66/2014, che, a decorrere dal 1° maggio 2014, ha ridotto

¹⁰ Legge 11 novembre 2011 n. 180 -*Statuto delle imprese*, d.l. 6 dicembre 2011, n. 2012- c.d. *decreto Salva Italia*- convertito con legge 22 dicembre 2011 n. 214, d.l. 24 gennaio 2012 n. 1 recante *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, convertito dalla legge del 24 marzo 2012 n. 27, d.l. 6 luglio 2012 n. 95, recante *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*, convertito con legge 7 agosto 2012 n. 135.

¹¹ Così disposto dal comma 3 dell'articolo 5 bis del d.l. 1/2012.

il compenso dei membri del Collegio a 240.000 euro annui (al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente).

Spese per incarichi di consulenza, studio e ricerca

La spesa per incarichi di consulenza, studio e ricerca - soggetta al vincolo di cui all'art. 22, comma 6, del menzionato d.l. n. 90/2014 -, già molto contenuta nel 2011, è stata ridotta di oltre il 40% e ammonta, per il 2014, a soli 6.000 euro. Peraltro, per quanto riguarda l'anno 2015, non è previsto il ricorso ad alcun incarico di consulenza, studio o ricerca.

Spese per relazioni pubbliche, convegni e rappresentanza

Anche le spese per relazioni pubbliche, convegni e rappresentanza, che nel 2011 ammontavano a poco meno di 5.000 euro, hanno subito una riduzione del 50% e, per l'anno 2014, risultano pari a soli 2.400 euro.

Spese per il personale

Come già sopra accennato, il personale, anche in ragione delle nuove competenze attribuite dal legislatore all'Autorità, è stato incrementato dal 2011 al 2014 del 10%. Ciò non di meno, le spese per il trattamento economico complessivo del personale sono scese dell'1% e il trattamento economico medio del personale si è ridotto del 10%. Pertanto, le misure di *spending review* adottate sono risultate efficaci al punto da comportare un significativo decremento della spesa anche a fronte di un consistente aumento del personale.

A tale risultato ha contribuito, oltre che il blocco del trattamento economico dei dipendenti pubblici e della progressione stipendiale automatica di cui al d.l. 78/2010, anche la circostanza che l'Autorità¹² ha soppresso, a decorrere dal 1° gennaio 2012, l'indennità di base perequativa del personale comandato, prevedendo unicamente la corresponsione di voci retributive accessorie¹³. Dette decisioni hanno determinato, di per sé, un risparmio, dal 2011 al 2014, del 37% della spesa per il personale comandato, per un importo complessivo superiore a 800.000 euro.

Inoltre, dal 1° luglio 2014 il trattamento accessorio dei dipendenti dell'Autorità (quali indennità di carica e di funzione, indennità di turno, indennità di cassa, trattamento di missione, straordinari, premi), ai sensi dell'art. 22, comma 5 del citato d.l. 90/2014, ha subito una riduzione del 20%. L'applicazione di tale disposizione ha comportato già per il 2014 un risparmio di 291.473 euro che per il 2015 ammonterà a 619.560 euro.

Vale segnalare anche la considerevole riduzione delle spese per

¹² Delibera del 21 dicembre 2011.

¹³ Delibera dell'8 agosto 2012.

lavoro straordinario registrata dal 2011 al 2014, pari al 28%, dato che ancora non tiene conto del pieno spiegamento degli effetti del citato d.l. 90/2014 (le cui riduzioni, come detto, decorrono dal 1° luglio 2014), ma che è già l'effetto di incisive disposizioni organizzative interne di contenimento del costo del lavoro che hanno imposto il rispetto di specifici limiti in relazione al ricorso al lavoro straordinario. A tal fine, su indicazione del Segretario Generale, i responsabili delle unità organizzative sono tenuti a predisporre una proposta motivata di *budget* delle eccedenze orarie e dello straordinario per l'ambito di propria competenza.

Le spese per il personale sono state ridotte anche intervenendo sul trattamento economico di missione. Già prima della entrata in vigore del d.l. 90/2014 che ha imposto la riduzione dei trattamenti accessori, in data 27 marzo 2014 l'Autorità, in un'ottica di *spending review*, aveva deliberato un Regolamento individuando precisi criteri e limiti di spesa con riferimento al trattamento economico del personale dipendente e dei vertici dell'Autorità inviati in missione all'estero e in Italia, in ordine alla categoria di viaggio (*economy*), alla tipologia di alloggio e alla fruibilità del pasto. I limiti previsti dal citato Regolamento si applicano anche al Presidente, ai Componenti, al Segretario Generale e al Capo di Gabinetto. Nel complesso, le spese di missione dell'anno 2014 sono scese del 16% rispetto a quelle dell'anno 2011. Si consideri che gli importi indicati sono comprensivi delle spese di missione sostenute per attività ispettiva, che, come noto, è assolutamente indispensabile e strategica affinché l'Autorità possa perseguire efficacemente la propria missione istituzionale.

Spese per acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture

Quanto alle autovetture di servizio, il numero delle stesse ha subito una riduzione drastica dal 2011 al 2014, passando da otto a quattro. Inoltre, a far data dal febbraio 2015, è stata dismessa un'ulteriore autovettura, di tal che, allo stato, l'Autorità dispone di sole tre autovetture, di cilindrata non superiore a 1600 cc. (1 Fiat Punto, 1 Fiat Nuova Panda e 1 Opel Astra).

Vale altresì osservare che dal 2014 il Presidente dell'Autorità ha rinunciato all'autovettura a suo uso esclusivo, assegnata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in attuazione del d.p.c.m. 3 agosto 2011, con conseguenti risparmi connessi alla sua gestione e manutenzione.

Nel complesso, dal 2011 al 2014 la spesa per le autovetture si è ridotta in misura estremamente rilevante, ossia del 72%, passando da oltre 164.000 euro l'anno a circa 46.000 euro, cifra che sarà ulteriormente ridotta nel 2015 in virtù della predetta dismissione di un'ulteriore autovettura.

Canone di locazione dell'immobile adibito a sede dell'Autorità

Il canone di locazione dell'immobile sede dell'Autorità è stato ridotto dal 2011 al 2014 di circa il 17%, anche per intervento dell'art. 24 del d.l. 66/2014 che ha anticipato al 1° luglio 2014 la riduzione del 15% del canone prevista dal comma 1 dell'art. 3 del d.l. 95/2012. E' evidente che anche in questo caso la disposizione spiegherà completamente i suoi effetti solo nel 2015, comportando ulteriori risparmi.

Gestione degli acquisti di beni e servizi

La gestione degli acquisti di beni e servizi da parte dell'Autorità ha subito nell'ultimo triennio un processo di radicale riorganizzazione volto a razionalizzare e contenere la spesa. Innanzitutto già prima dell'entrata in vigore del d.l. 90/2014 che ha imposto il ricorso al MEPA per gli acquisti, l'Autorità faceva ricorso a tale piattaforma. Inoltre, pur non essendovi espressamente obbligata per legge, l'Autorità ha ritenuto di aderire alle Convenzioni Consip per tutti i servizi e le forniture disponibili.

Ciò premesso, è opportuno segnalare che gli importanti interventi di ridimensionamento della spesa hanno riguardato in particolare alcune tipologie di spesa, quali ad esempio l'acquisto di materiale di informazione e banche dati (-55%), l'acquisto del materiale di cancelleria e informatico (-40%) e i canoni e le utenze telefoniche (-28%).

Inoltre, come previsto dall'articolo 22, comma 7 del d.l. 90/2014, l'Autorità si è prontamente attivata per mettere in comune almeno tre servizi con altre Autorità mediante la stipula di convenzioni, in modo da determinare, entro il 2015, risparmi pari ad almeno il 10% della spesa complessiva sostenuta per i medesimi servizi nel 2013. Infatti, in data 23 dicembre 2014, l'Autorità e la Consob, in considerazione del fatto che hanno sede presso un unico complesso immobiliare del quale condividono la gestione delle parti comuni, hanno sottoscritto una convenzione avente ad oggetto la gestione in comune dei servizi relativi agli affari generali, alla gestione del patrimonio e ai servizi tecnici e logistici, concordando altresì di massimizzare la condivisione degli acquisti e relative procedure per tali servizi e riservandosi di valutare in un momento successivo la possibilità di sottoporre a gestione comune anche altri servizi. Allo stesso modo, è stata sottoscritta, ai sensi dell'articolo 22, comma 4 del d.l. 90/2014, da tutte le Autorità indipendenti una convenzione al fine di garantire la gestione unitaria delle procedure concorsuali per il reclutamento del personale delle Autorità.

Da ultimo, merita di essere sottolineata la particolare sensibilità e attenzione dell'Autorità nei confronti dei propri fornitori, come dimostrato dal fatto che, in un contesto che vede il ritardo nei pagamenti da parte della pubblica amministrazione come una grave problematica per le imprese nazionali, nell'anno 2014 la media dei tempi di pagamento dell'istituzione è

risultata pari a soli 23,4 giorni, di gran lunga inferiore, quindi, ai termini previsti dalla normativa vigente.

Antitrust digitale

E' inoltre in corso di realizzazione un progetto denominato "Antitrust digitale", attraverso un apposito gruppo di lavoro, che partendo da una ricognizione della situazione di diffusione delle tecnologie all'interno dell'Istituzione, ha l'obiettivo di predisporre un piano di sviluppo volto a promuovere le tecnologie digitali, nell'ottica del contenimento delle spese e del miglioramento dell'efficienza dell'attività istituzionale.

Già sulla base dello stato di avanzamento del progetto, emerge che il sistema di gestione documentale risulta molto solido e integrato nelle sue parti. Tale sistema comprende le varie fasi della gestione documentale, a partire dal protocollo informatico, cui è anche demandata l'acquisizione dei documenti in ingresso e in uscita in formato digitale, passando per la fascicolazione elettronica, la gestione della programmazione interna delle attività relative ai fascicoli, la predisposizione e la diffusione, sempre all'interno del sistema informativo, delle bozze di delibere.

E' altresì risultato crescente l'utilizzo della PEC per la trasmissione di documenti, completamente integrata con il protocollo informatico.

Il sito istituzionale consente di accedere a tutte le delibere dell'Autorità e alle informazioni istituzionali, a partire da quelle richieste dalla normativa sulla trasparenza; le pubblicazioni istituzionali, come il Bollettino Settimanale, sono prodotte unicamente in formato digitale e diffuse tramite il sito istituzionale. Sul sito è anche disponibile un servizio online a disposizione dei consumatori per la denuncia di pratiche ritenute scorrette.

Con riferimento alla nuova competenza in materia di Rating di Legalità, il sistema di trasmissione delle richieste da parte delle imprese, di gestione della fascicolazione e di invio di richieste di informazioni alle Pubbliche Amministrazioni coinvolte nel processo di verifica delle dichiarazioni è stato impostato e gestito sin dall'origine in maniera completamente digitale. La fase finale della procedura di attribuzione del Rating di Legalità si conclude con un documento sottoscritto mediante firma autografa, trasmesso via PEC all'impresa richiedente.

A tale ultimo riguardo, nell'ambito del piano di sviluppo volto a promuovere le tecnologie digitali, è in corso di valutazione l'avvio di una fase di sperimentazione che prevede l'estensione della digitalizzazione alla fase conclusiva della procedura, con la firma digitale del documento di attribuzione poi inviato tramite PEC. In tale modo, la procedura in questione sarebbe resa integralmente digitale, dalla domanda iniziale da parte delle imprese al momento finale di attribuzione del Rating.

Infine, la firma digitale è già utilizzata per alcune tipologie di atti, tra cui la stipulazione di convenzioni con altre P.A.

Il principale obiettivo del piano di sviluppo è di digitalizzare il processo di produzione della documentazione interna, inclusa la predisposizione delle delibere in formato di documento digitale. In particolare, si intende consentire la sottoscrizione delle delibere in forma digitale da parte del Presidente e del Segretario Generale, predisporre un sistema di conservazione delle stesse come documenti informatici, rendendo in questo modo digitale l'intero processo interno di redazione dei provvedimenti, nonché migliorando l'efficienza operativa dell'Autorità.

Formazione del personale

Nel corso del 2014, è proseguita l'attuazione del percorso formativo per il personale dell'Autorità inerente i diversi ambiti di attività dell'Istituzione. L'attività formativa è consistita prevalentemente nella organizzazione di seminari interni inerenti le tematiche di interesse istituzionale. I seminari interni sono stati svolti sia ricorrendo a professionalità presenti nella struttura, in una logica di circolarità e condivisione delle conoscenze maturate nei rispettivi ambiti di attività, sia con il coinvolgimento di docenti esterni.

Nel mese di dicembre sono stati organizzati, in convenzione con il Dipartimento di Fisica e Matematica dell'Università degli studi Roma Tre, corsi di formazione sulle ispezioni informatiche. L'obiettivo dei corsi è fornire ai funzionari istruttori le conoscenze e le competenze tecniche necessarie per poter svolgere, in autonomia e sicurezza, accertamenti sui sistemi informativi delle società ispezionate, acquisendo dati e informazioni in formato digitale, preservando l'autenticità dell'evidenza acquisita (tecniche di informatica forense). La partecipazione è stata estesa ad altre autorità di regolazione (AEEGSI e AGCOM) che hanno manifestato interesse all'apprendimento delle tecniche e procedure ispettive dell'Autorità (AGCM). Alle due sessioni di dicembre hanno partecipato complessivamente 20 funzionari: 13 AGCM, 5 AEEGSI e 2 AGCOM. Una terza sessione è stata tenuta nel febbraio 2015 (ulteriori 10 funzionari AGCM).

Infine, sempre nel 2014 si sono svolti in sede corsi di formazione e aggiornamento - relativi alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 - che hanno visto la partecipazione di oltre 150 dipendenti.

L'assetto organizzativo

Al 31 dicembre 2014 l'organico dell'Autorità - tra dipendenti di ruolo e a tempo indeterminato, ai sensi dell'articolo 5 del decreto legge 6 marzo 2006, n. 68, convertito dalla legge 24 marzo 2006, n. 127 - ammonta a 217 unità, di cui 143 appartenenti alla carriera direttiva, 62 alla carriera operativa e 12 alla carriera esecutiva (TABELLA 1).

Alla medesima data, i dipendenti con contratto di lavoro a tempo determinato sono 33, di cui 21 con funzioni direttive, 12 con mansioni operative. Sono, inoltre, presenti 31 dipendenti in comando o fuori ruolo da pubbliche amministrazioni e 7 unità di personale operativo in somministrazione.

Dal totale, che risulta pari a 288 persone, occorre tuttavia sottrarre 16 unità, che alla data del 31 dicembre 2014 risultano distaccate in qualità di esperti presso istituzioni comunitarie o internazionali, collocati fuori ruolo presso altre istituzioni di regolazione e garanzia, ovvero comandati presso uffici di diretta collaborazione di cariche di governo.

Tabella 1 - Personale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

281

Segreterie del Presidente e dei Componenti, Gabinetto e Uffici dell'Autorità

	Ruolo e T.I.		Contratto		Comando o distacco		Personale interinale		Totale	
	31/12/13	31/12/14	31/12/13	31/12/14	31/12/13	31/12/14	31/12/13	31/12/14	31/12/13	31/12/14
Dirigenti	23	28	2	1	-	-	-	-	25	29
Funzionari	115	115	6	8	16	17	-	-	137	140
Contratti di specializzazione	-	-	9	12	-	-	-	-	9	12
Personale operativo	63	62	12	12	10	9	4	7	89	90
Personale esecutivo	12	12	1	0	-	5	-	-	13	17
Totale	213	217	30	33	26	31	4	7	273	288

La composizione del personale direttivo, per formazione ed esperienza professionale, risulta abbastanza stabile e si registra un sostanziale equilibrio tra personale con formazione giuridica e personale con formazione economica (TABELLA 2).

Tabella 2 - Personale delle qualifiche dirigenziale e funzionariale (esclusi comandi) per tipo di formazione ed esperienza lavorativa al 31 dicembre 2014.

<i>Provenienza</i>	<i>Formazione</i>			Totale
	Giuridica	Economica	Altro	
Pubblica Amministrazione	26	8	-	34
Imprese	5	22	5	32
Università o centri di ricerca	19	27	-	46
Libera professione	38	1	-	39
Altro	-	1	-	1
Totale	88	59	5	152

Per quanto concerne la parità di genere (TABELLA 3) si evidenzia che circa il 60 per cento (168 dipendenti) del personale dell'Autorità è di sesso femminile.

Tabella 3 - Personale in servizio presso l'Autorità al 31 dicembre 2014 suddiviso per qualifica e genere

	Totale	Dirigenti	Funzionari	Contratti di specializzazione	Impiegati	Commessi	Autisti
Uomini	120	19	50	9	26	11	5
Donne	168	10	90	3	64	1	0
Totale	288	29	140	12	90	12	5

Comandi da altre Amministrazioni

Con riferimento al personale in assegnazione temporanea da altre amministrazioni pubbliche, la consistenza complessiva al 31 dicembre 2014 risultava di 31 unità.

Per quanto riguarda i contingenti dei comandi, le disposizioni di riferimento sono contenute nell'articolo 9, comma 1 della legge 20 luglio 2004, n. 215 (Norme in materia di risoluzione dei conflitti d'interessi), nel decreto legge 6 marzo 2006 n. 68 (in conseguenza dell'attribuzione all'Autorità delle competenze in materia di concorrenza bancaria) e nell'articolo 8, comma 16, del decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145 (Attuazione della direttiva 2005/29/CE sulla Pubblicità Ingannevole).

Si rileva, in particolare, che - alla data del 31 dicembre 2014 - tutte le 15 posizioni in comando da Pubbliche Amministrazioni previste dall'articolo 9, comma 1, della legge 20 luglio 2004, n. 215, in materia di risoluzione dei conflitti d'interesse, risultano occupate presso l'Autorità; di queste, 11 sono ricoperte da unità di personale con equiparazione a funzionario e 4 da personale con equiparazione a impiegato.

Per quanto concerne le 6 unità di personale in comando previste ai

sensi del decreto legge 6 marzo 2006 n. 68, in materia di concorrenza bancaria, sono 3 quelle che risultano assegnate alla data del 31 dicembre 2014. Infine, delle 10 unità del contingente previsto ai sensi dell'articolo 8, comma 16, del decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145 (Attuazione della direttiva 2005/29/CE sulla Pubblicità Ingannevole), sono 6 le unità il cui comando risultava in essere alla data del 31 dicembre 2014.

Praticantato

A seguito della delibera del 29 ottobre 2013, è stato reso pubblico - tramite il sito dell'Autorità e la Gazzetta Ufficiale del 20 dicembre 2013 - un bando per la selezione di 22 giovani laureati - di cui 15 con formazione giuridica e 7 con formazione economica o statistica - da ammettere ad un praticantato, della durata di 12 mesi.

Le selezioni si sono concluse nel 2014 e, a partire dal mese di aprile, è iniziato il praticantato per i 22 giovani laureati.

I rapporti di collaborazione con la Guardia di Finanza

Sin dalla propria istituzione l'Autorità si avvale della collaborazione della Guardia di Finanza, per eccellenza il Corpo di polizia a presidio delle libertà economiche e finanziarie della Nazione e dell'Unione europea, ben deputato a fornire un prezioso contributo nell'accertamento delle condotte lesive della concorrenza e degli interessi dei consumatori.

Nella collaborazione con l'Autorità, il Nucleo Speciale Tutela Mercati è il naturale referente del Corpo; il Nucleo appartiene alla componente specialistica della Guardia di Finanza ed è posto alle dipendenze del Comando Unità Speciali, a sua volta inquadrato nell'ambito dei Reparti Speciali del Corpo.

La componente operativa del Nucleo è rappresentata dal Gruppo Antitrust, ordinativamente designato per dar prioritariamente corso alle istanze che provengono dall'Autorità; il Gruppo opera in proiezione sull'intero territorio nazionale, su quello europeo e, sempre più intensamente, nella dimensione digitale.

L'apporto fornito nel corso dell'anno dalla Guardia di Finanza è consistito nel qualificato contributo info-investigativo, indispensabile nella pianificazione ed esecuzione degli interventi, reso ancor più efficace grazie all'implementazione dei moduli operativi, risultati sempre più fruibili perché ora calibrati in funzione delle peculiari esigenze istruttorie dell'Autorità.

Nel corso del 2014, accanto alla già consolidata attività collaborativa in materia di concorrenza e consumatore, è stata ulteriormente rafforzata la collaborazione relativa alle recenti competenze attribuite dal legislatore in tema di relazioni commerciali lungo la filiera agro-alimentare e di attribuzione del *rating* di legalità.

Tale supporto ha trovato evidente riscontro nei risultati conseguiti - in termini di acquisizione di evidenze probatorie - nel corso delle attività ispettive condotte su richiesta sia dell'Autorità che della Direzione Generale della Concorrenza della Commissione europea, che dei singoli Stati membri, nonché nel corso degli accertamenti specificatamente delegati al Gruppo, che sovente ha operato in sinergia con i reparti territoriali della Guardia di Finanza.

Gli accertamenti ispettivi

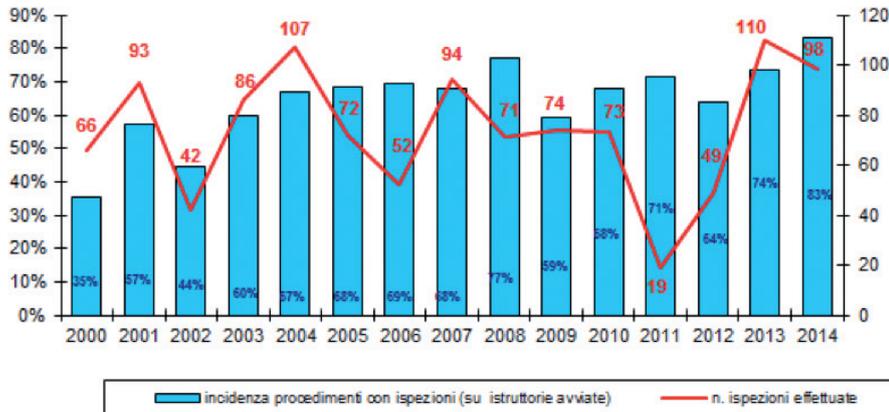
Nel corso del 2014, quindici (15) accertamenti ispettivi sono stati disposti dall'Autorità ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della l. n. 287/90 e trentuno (31) ai sensi dell'articolo 27, commi 2 e 3, del d. lgs. n. 206/2005 (TABELLA 4). A questi si aggiungono due ulteriori accertamenti ispettivi, che hanno accolto altrettante richieste di cooperazione formulate, rispettivamente, dalla Direzione Generale della Concorrenza della Commissione europea, ai sensi dell'articolo 20, paragrafi 5 e 6, del regolamento del Consiglio n. 1/2003 e dal *Competition Council* della Repubblica Lituana, ai sensi dell'art. 22 dello stesso regolamento.

Tabella 4 - Procedimenti avviati e accertamenti ispettivi effettuati nel 2014, in materia di concorrenza e di tutela del consumatore.

	Procedimenti avviati (n.) (a)	Con accertamento ispettivo (n.) (b)	Sedi ispezionate (n.) (c)	(b)/(a) (%)	(c)/(b) (n.)
Concorrenza	18	15	98	83%	6,5
Tutela del Consumatore	94	31	41	33%	1,3

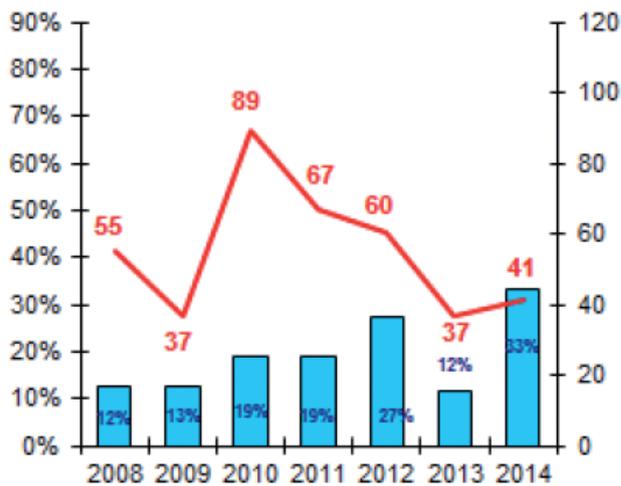
Con riferimento ai casi antitrust, l'accertamento ispettivo viene disposto dall'Autorità nell'83% dei procedimenti avviati. Si tratta della percentuale più elevata negli ultimi 15 anni, con una media di 6,5 sedi ispezionate per ciascun caso avviato (v. FIGURA 1).

Figura 1 Incidenza percentuale sulle istruttorie in materia di concorrenza dei procedimenti con accertamento ispettivo e numero di ispezioni effettuate nel periodo 2000-2014



Anche per i procedimenti in materia di tutela del consumatore si rileva una incidenza relativamente elevata, rispetto agli anni passati, del numero delle ispezioni sul numero dei procedimenti avviati. L'avvio di un caso su tre (33%) è accompagnato da un accertamento ispettivo disposto dall'Autorità, generalmente rivolto a un'unica sede (v. FIGURA 2).

Figura 2 Incidenza percentuale sulle istruttorie in materia di tutela del consumatore dei procedimenti con accertamento ispettivo e numero di ispezioni effettuate nel periodo 2008-2014



Dati sulla consultazione del sito internet dell'Autorità

Il sito è attualmente composto di oltre 7.400 pagine web e da circa 4.300 documenti, in aggiunta alle 25.200 delibere rese pubbliche in materia di concorrenza e tutela del consumatore.

Con riferimento al numero di accessi al sito Internet dell'Autorità,

durante il 2014 sono state registrate oltre 750 mila visite, per un totale di più di 3,2 milioni di pagine visualizzate.

Gli utenti accedono al sito quotidianamente, con un picco nella giornata di lunedì, in corrispondenza della pubblicazione del bollettino settimanale, un'alta affluenza durante la settimana e una sensibile diminuzione nel fine settimana o nei periodi di ferie.

L'*homepage*, che rappresenta il 18% delle pagine visitate, costituisce il punto di accesso al sito e di informazione sulle novità, gli avvisi al mercato relativi a operazioni di concentrazione, i *market test* degli impegni e tutte le consultazioni pubbliche, comprese quelle relative alle clausole vessatorie. Da segnalare anche l'elevato numero di accessi alle pagine relative alla trasparenza, continuamente rivista con i dati aggiornati, che si attesta come sezione più visitata dopo quella relativa alle delibere in materia di concorrenza.

Come riportato nella FIGURA 3, il motore di ricerca risulta molto utilizzato per l'individuazione dei contenuti all'interno del sito, in particolar modo per le delibere, ricercabili in modalità *full text*. Le pagine dedicate a temi di concorrenza (16%) sono risultati di preminente interesse, così come le pagine (13%) relative alla tutela del consumatore. Grande interesse anche per tutte le informazioni pratiche, quali le modalità di invio di moduli e di documentazione e le istruzioni per il pagamento delle contribuzioni e delle sanzioni e all'attribuzione delle "stellette" del *rating* di legalità.

Figura 3 Accessi al sito per contenuto delle pagine visualizzate

