

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XLV
n. 3

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

(Anno 2019)

(Articolo 23 della legge 10 ottobre 1990, n. 287)

Predisposta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato

Presentata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri

(FRACCARO)

Comunicata alla Presidenza il 6 aprile 2020

PAGINA BIANCA



Relazione annuale sull'attività svolta

31 marzo 2020

Relazione annuale sull'attività svolta

31 marzo 2020



PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

COMPONENTI

Gabriella Muscolo

Michele Ainis

SEGRETARIO GENERALE

Filippo Arena

CAPO DI GABINETTO

Enrico Quaranta

Indice

Capitolo 01

Mercato, consumatori e concorrenza

	4
1. Mercati globali, neo protezionismo e ruolo dell'Antitrust oggi	5
2. La tutela dei campioni nazionali e il dibattito sulla revisione delle regole europee di concorrenza	7
3. Le Autorità di concorrenza nel nuovo contesto ordinamentale europeo	9
4. Il deficit di competitività dell'economia nazionale e lo stallo dei processi di apertura dei mercati	11
5. La politica della concorrenza e il rapporto virtuoso con le altre politiche pubbliche	13
6. L'economia digitale e le sfide per la tutela dei consumatori e la concorrenza	16
7. L'attività a tutela della concorrenza. Linee generali di intervento	19
8. L'attività a tutela del consumatore. Linee generali di intervento	22

Capitolo 02

Attività di tutela e promozione della concorrenza

	26
1. Dati di sintesi	27
2. L'attività di tutela della concorrenza	31
2.1 Intese e abusi di posizione dominante	31
2.2 Gli interventi a tutela del contraente debole	46
2.3 Le concentrazioni	50
3. L'attività di promozione della concorrenza	57
3.1 Il ruolo dell' <i>advocacy</i> nella promozione della concorrenza	57
3.2 L'attività di <i>advocacy</i> svolta nel corso del 2019	58
3.3 Monitoraggio dell'attività di <i>advocacy</i>	59
3.4 I profili anticoncorrenziali segnalati	60
4. Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela della concorrenza	71
4.1 Profili sostanziali	72
4.2 Intese	73
4.3 Abuso di posizione dominante	77
5. Attività internazionale in materia di concorrenza	79

Capitolo 03

Attività di tutela del consumatore

	84
1. Dati di sintesi	85
2. I principali interventi	89
2.1 Industria primaria, energia, trasporti e commercio	89
2.2 Comunicazioni, finanza e assicurazioni, posta e immobiliare	99
2.3 Industria, agroalimentare, farmaceutico, turismo e servizi	105
3. Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela del consumatore	112
4. Attività internazionale in materia di tutela del consumatore	118



Capitolo 04

Rating di legalità	124
1. Dati di sintesi	125
2. L'attività svolta	128

Capitolo 05

Profili organizzativi e di gestione	130
1. Misure per l'anticorruzione e la trasparenza	131
2. Misure di contenimento della spesa e di miglioramento dell'efficienza	132
3. Controllo di gestione e assetto organizzativo	136

Indice dei Focus

Distribuzione gas	31
Concorrenza infrastrutturale nei mercati delle TLC	34
Le intese in materia di gare	41
Indagine conoscitiva sui <i>Big Data</i> (IC53)	45
I contratti nella filiera agroalimentare	46
I rimedi nelle operazioni di concentrazione	53
Servizi postali	62
Servizi di NCC	68
Intesa unica e complessa	71
<i>Buy and Share</i> nell' <i>e-commerce</i>	91
Vendite abbinate	99
<i>Social Media Marketing</i>	110
I rapporti tra discipline a tutela del consumatore: dalla specialità all'"incompatibilità"	112
La direttiva (UE) 2019/2161 per una migliore applicazione e modernizzazione della protezione dei consumatori dell'UE	119
La riforma del Regolamento attuativo	129

DL 1

**Mercato, consumatori
e concorrenza**



1.

Mercati globali, neo protezionismo e ruolo dell'Antitrust oggi

Con la globalizzazione e l'avvento della digitalizzazione, le Autorità di concorrenza di tutto il mondo sono chiamate a confrontarsi con mercati sempre più complessi e difficili da decifrare.

La dimensione globale di molte condotte d'impresa e la crescente concentrazione dei mercati richiedono un vaglio particolarmente attento degli effetti sulla dinamica competitiva, mentre la transizione all'economia digitale sottopone a peculiare tensione l'intervento antitrust, imponendo un aggiornamento dei suoi strumenti per restare al passo con le trasformazioni in atto.

Al contempo, il riemergere delle spinte protezionistiche nel commercio internazionale sembra mettere in discussione quel virtuoso modello di economia aperta e in libera concorrenza da tempo affermatasi con la liberalizzazione degli scambi.

Da diversi anni si assiste, in effetti, al progressivo ripiegamento degli Stati sulla difesa degli interessi nazionali. La reintroduzione dei dazi e delle barriere commerciali costituisce soltanto la manifestazione più evidente della logica protezionistica che è tornata a influenzare i mercati, con i governi nazionali sempre più concentrati sull'obiettivo di sostenere e proteggere le proprie imprese.

La dialettica tra la globalizzazione e il protezionismo non riguarda, peraltro, soltanto gli Stati Uniti e la Cina, ma tocca da vicino anche l'Unione europea, nonostante si fondi sui principi della libera circolazione dei servizi e dei capitali, della libertà di stabilimento e della libera concorrenza.

Il mercato unico, che ha garantito ai popoli europei prosperità e benessere per quasi un settantennio, è oggi attraversato da pulsioni che minano la logica concorrenziale su cui è stato edificato e ne mettono a repentaglio il buon funzionamento.

Viene in rilievo il *dumping* fiscale realizzato da alcuni Paesi membri, che non è solo all'origine di una malsana concorrenza tra Stati, atteso che il fenomeno drena risorse alle politiche di sviluppo, ma è anche causa di

una competizione iniqua tra le imprese stabilite sul territorio europeo.

In evidente crescita è anche l'utilizzo dei *golden powers*, essendosi negli ultimi anni registrata una vera e propria corsa agli armamenti giuridici da parte di vari Paesi per tutelare interessi economici ritenuti strategici, con il risultato che la contendibilità degli assetti proprietari delle imprese risulta oggi ostacolata dai comportamenti di alcuni Stati membri, che non rinunciano a difendere la proprietà di campioni nazionali.

Ancora, costituisce un chiaro fattore distorsivo del mercato la concorrenza sleale da parte di imprese extra-europee, per lo più di provenienza asiatica, spesso controllate o comunque sostenute dai rispettivi governi con sostanziosi aiuti pubblici che sono rigorosamente vietati nel territorio europeo.

Anche l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea potrebbe, infine, costituire un potenziale fattore di rischio per la competizione all'interno del mercato unico, a causa della possibilità per le imprese con sede in quel territorio, una volta venuti meno i vincoli dell'appartenenza europea, di soggiacere a vincoli antitrust meno severi e di beneficiare di sussidi, fino a oggi preclusi, in grado di distorcere il confronto con le imprese europee.

L'insieme dei fattori richiamati non può lasciare indifferente l'Autorità di concorrenza, che ha nel proprio codice genetico la garanzia del *level playing field*, ed è oggi posta di fronte a sfide senza precedenti.

Il clima culturale nel quale essa è chiamata a svolgere la propria azione è profondamente mutato. In una fase economica che continua a essere segnata da diversi fattori di criticità, da tempo si è tornati a parlare di carenze generalizzate del libero mercato, emergendo in ampi settori della società una sfiducia di fondo nelle sue virtù benefiche. Cresce, infatti, la domanda di protezione e si torna a confidare nell'azione salvifica dell'intervento pubblico. Di fronte, poi, all'urgenza delle risposte che i bisogni degli individui (divenuti timorosi della possibilità di

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

mantenere il benessere raggiunto) reclamano, prevale, nei confronti di chi invoca maggiore concorrenza in economia, un atteggiamento di cautela, quando non di diffidenza, alimentato anche dalla circostanza che gli effetti benefici di un regime concorrenziale sul sistema economico non sono osservabili nell'immediato, ma si dispiegano soltanto nel medio-lungo periodo.

Tutto ciò rende particolarmente arduo il compito dell'Autorità di concorrenza, chiamata a indicare la prospettiva, nel mentre si cercano pronte risposte alle difficoltà del presente.

Se è normale, e anzi inevitabile, che la presente congiuntura favorisca simili reazioni, è altresì essenziale mantenere rigore e coerenza nel ricercare le risposte più adeguate. Ciò significa, anzitutto, non abbandonare il principio che i mercati, qualora correttamente regolati e funzionanti, mantengono i giusti stimoli in termini di innovazione, consentono la più efficiente allocazione delle risorse, tutelano efficacemente i consumatori, sospingendo la crescita economica e la prosperità del sistema.

In questo quadro, il compito dell'Autorità di concorrenza resta, dunque, quello di preservare la libera concorrenza sul mercato e di promuovere la riforma dei regimi regolatori

che ingiustificatamente limitano la libertà d'impresa, nella consapevolezza che solo percorrendo tale strada si pongono le premesse di uno sviluppo solido e duraturo. Tale funzione assume ancora più importanza in un quadro sovranazionale attraversato da spinte protezionistiche e da impulsi di nazionalismo economico. A fronte di mercati sempre più globali e interconnessi, essa richiede, infatti, non soltanto una forte cooperazione tra le Autorità di concorrenza per preservare il *level playing field* che consenta alle imprese di competere sulla base dei propri meriti, ma anche la loro attiva partecipazione al dibattito pubblico per scongiurare soluzioni unilaterali ai problemi globali della concorrenza e per evitare che la tutela del mercato scivoli via dalle priorità dell'agenda politico-istituzionale nei diversi Paesi.

Anche nella difficile congiuntura che l'economia globale attraversa e rispetto alla quale l'emergenza epidemiologica allunga un'ombra oscura circa la possibilità di tornare a breve su un sentiero di stabile crescita, l'Autorità antitrust rimane, in definitiva, un presidio fondamentale di contrasto alle chiusure dei mercati nazionali e uno strumento irrinunciabile di crescita e di sviluppo dei sistemi economici.

Mercato, consumatori e concorrenza



2.

La tutela dei campioni nazionali e il dibattito sulla revisione delle regole europee di concorrenza

Di fronte a una competizione che negli ultimi anni è andata sempre più allargandosi, da più parti si lamenta la mancanza di grandi *player* europei in grado di sostenere il confronto sui mercati globali; al contempo, il dibattito politico europeo ha posto in luce la necessità di contrastare il patriottismo economico dei singoli Paesi, intensificando la cooperazione per la nascita di “campioni europei” e per l’avvio di progetti europei nei settori strategici dell’economia, della finanza, dell’industria per competere su scala globale.

La filosofia ispiratrice di tale idea di concorrenza può rinvenirsi nella necessità che l’industria europea si rafforzi per competere con le imprese extra-europee che, grazie alla globalizzazione, stanno acquisendo quote di mercato sempre più elevate anche in settori strategici dell’economia. Una logica analoga, invero, si rinveniva nel dibattito sviluppatosi negli anni ‘70 e che, in patente opposizione alla nascita di una disciplina sul controllo delle concentrazioni, spingeva ad auspicare “*campioni nazionali*” che potessero confrontarsi con le imprese degli altri Paesi europei nell’ambito del mercato continentale in via di integrazione.

Su tale terreno, molteplici sono state le occasioni avute dalla Commissione europea per pronunciarsi. Certamente, un rilievo centrale lo ha assunto la decisione del febbraio 2019 con la quale la Commissione ha vietato l’operazione di concentrazione Siemens/Alstom¹, ritenendo che l’operazione avrebbe impedito una concorrenza effettiva nel mercato dei *treni ad alta velocità* e dei *sistemi di segnalamento ferroviario* e che i rimedi proposti dalle Parti non fossero sufficienti a risolvere le criticità concorrenziali riscontrate.

Al di là del merito sostanziale, la decisione ha avuto il pregio di portare alla luce due contrapposte posizioni sulla politica industriale europea, nonché sulla possibile necessità di

rivedere le regole della concorrenza al riguardo.

Diversi osservatori hanno rilevato che la logica giuridico-economica a difesa del consumatore-utilizzatore della Commissione, nel valutare siffatte operazioni, fosse eccessivamente statica, non riuscendo a cogliere la rapidità con cui il contesto del mercato globale va cambiando e, in particolare, la necessità di rafforzare per tempo il vantaggio competitivo dell’industria europea a fronte della rapida avanzata dei concorrenti e, in particolare, dell’industria asiatica, sovente supportata da aiuti di Stato. In quest’ottica, si è sottolineato che, nel valutare potenzialità e rischi di progettate concentrazioni industriali, specialmente in presenza di aiuti di Stato a imprese private, la Commissione Ue dovrebbe sempre più accompagnare il calcolo delle quote di mercato sul “mercato rilevante”, definito con dati storici in chiave statica esclusivamente europea, con attente realistiche simulazioni sulle trasformazioni in corso sui mercati globali.

L’indicazione che ne emerge è un modello che tiene conto di una visione dinamica e altresì adeguata alla realtà contemporanea di una competizione sempre più di raggio e di portata globale. Ne deriva che la valutazione, di *diritto positivo*, circa la creazione, per via di una concentrazione, di una posizione dominante dannosa per la concorrenza europea dovrebbe considerare anche gli effetti sul mercato europeo del concretizzarsi della concorrenza potenziale di grandi campioni internazionali extraeuropei, come possibili *new entrants* anche in detto mercato.

Nella prospettiva appena indicata, la Commissione europea dovrebbe fare sempre più riferimento, fra le altre circostanze del caso, alla valutazione dell’esistenza di eventuali barriere all’ingresso in Europa. Barriere amministrative, in particolare, legate ad esempio a una regolazione restrittiva per ragioni strategiche, nonché

1. Commissione europea, decisione *Siemens/Alstom* (caso M8677), 6 febbraio 2019.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

eventuali barriere economiche.

In sostanziale aderenza con tale approccio, taluni Paesi hanno pubblicato una posizione comune per “modernizzare la politica della concorrenza della UE”. In tale documento, si rappresenta che, in un quadro competitivo complesso, il concetto di efficienza dovrebbe anche tenere conto dell'importanza strategica della fusione in un'ottica globale. Allo stesso tempo, si suggerisce la rimodulazione dei criteri che definiscono il mercato rilevante, posto che la difesa dei consumatori europei dipende anche dal quadro complessivo delle importazioni e, indirettamente, dalla capacità delle imprese di competere su mercati terzi.

In posizione diametralmente opposta si pone un orientamento di pensiero più aderente al quadro normativo vigente, secondo il quale, se i criteri di efficienza e di dimensione del mercato possono essere utilmente riconsiderati, non bisogna invece cadere nell'errore di attribuire alle politiche di tutela della concorrenza obiettivi che non le sono propri. In tale prospettiva, è stato osservato che la nascita e la crescita di campioni europei sono compiti della politica industriale e della politica tecnologica e non della disciplina sul controllo delle concentrazioni.

La Commissaria europea alla concorrenza ha in diverse occasioni sottolineato che le imprese europee, per essere competitive nei mercati globali, devono essere esposte alla concorrenza nei mercati europei² e che mantenere un *global level playing field* richiede di incidere sulle regole del commercio internazionale, con un approccio rigoroso per quanto riguarda la correttezza dei comportamenti dei Paesi terzi e la disciplina dei sussidi³.

Non può, difatti, ignorarsi che la promozione della concorrenza sul mercato interno dell'Europa, evitando

mega-concentrazioni dell'offerta, è condizione irrinunciabile per promuovere la spinta innovativa delle imprese, la sostituzione sul mercato delle imprese meno efficienti con altre più performanti, la buona mobilità della manodopera e la crescita del capitale umano.

Se ciò è vero, deve comunque rilevarsi che lo sviluppo e la promozione dell'industria europea e la rapida evoluzione di mercati richiedono anche un continuo aggiornamento delle regole sulla concorrenza e la stessa Commissione europea si è dimostrata comunque consapevole dell'importanza di verificare l'adeguatezza dell'*enforcement* antitrust (“*keeping the rulebook up to date*”)⁴.

In tale quadro, anche la definizione e il perimetro di molti mercati vanno aggiornati: il tema riguarda non soltanto l'ambito geografico, per l'incidenza della globalizzazione e della trans-nazionalità delle transazioni, ma anche quello merceologico, per l'emersione di dinamiche di mercato nuove dove il parametro valutativo del prezzo, sempre più spesso, non è un indicatore adeguato o sufficiente.

Occorre, in definitiva, trovare un delicato punto di equilibrio tra le diverse esigenze, senza che ciò comporti necessariamente la modifica della normativa vigente. Alcuni adattamenti dell'*enforcement* antitrust possono, infatti, essere opportunamente introdotti in via interpretativa e codificati in atti di *soft law* della Commissione europea.

La sfida ulteriore risiederà nel rivedere il sistema degli investimenti esteri. L'evoluzione da un contesto globale tutto sommato cooperativo a uno profondamente conflittuale cambia, infatti, le regole del gioco e obbliga anche l'Unione europea a dotarsi di strumenti adeguati a difendere lo spazio competitivo delle proprie aziende⁵.

2. *Statement by Commissioner Vestager on the proposed acquisition of Alstom by Siemens and the proposed acquisition of Aurubis Rolled Products and Schwmetall by Wieland*, 6 febbraio 2019, reperibile all'indirizzo <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement19889>;

3. *Speech della Commissaria Vestager Finding the right European industrial strategy*, 2 aprile 2019, reperibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/competition/speeches/text/sp2019_05_en.pdf.

4. La posizione emerge chiaramente dal discorso della Commissaria Vestager “*Keeping the Eu competitive in a green and digital world*”, tenuto al Collegio di Bruges il 2 marzo 2020, reperibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/keeping-eu-competitive-green-and-digital-world_en.

5. Per un primo passo in questa direzione, v. il Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019 che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione.

Mercato, consumatori e concorrenza



3. Le Autorità di concorrenza nel nuovo contesto ordinamentale europeo

Se le nuove dinamiche competitive sullo scenario globale hanno acceso il dibattito sull'esigenza di rinnovare le regole europee di concorrenza e tale dibattito è tutt'oggi aperto, riveste grande rilievo che, nel frattempo, l'Unione europea abbia proceduto con convinzione a rinsaldare il proprio modello di *enforcement*.

Esso costituisce infatti già oggi e, prescindere dalla revisione o meno delle regole sostanziali, un *unicum* nel panorama internazionale, il presidio più robusto a garanzia della libera concorrenza nel mercato europeo e anche il fronte più avanzato di quel processo di integrazione istituzionale-amministrativa che si è sviluppato sulla scia del processo di integrazione economica.

Le disposizioni introdotte dal legislatore europeo con la Direttiva 2019/1/UE⁶ rafforzano, in particolare, le garanzie di indipendenza di cui godono le Autorità nazionali, ponendole al riparo da ogni interferenza di matrice governativa, e ne armonizzano in certa misura i poteri investigativi e decisorii.

Il recepimento della Direttiva, che dovrà concludersi entro il 4 febbraio 2021, consoliderà ulteriormente il ruolo cruciale che nel corso degli anni le Autorità nazionali di concorrenza hanno acquisito nell'applicazione degli articoli 101 e 102 del Trattato.

In primo luogo, le nuove disposizioni garantiranno una certa omogeneità delle garanzie procedurali per le imprese soggette all'accertamento, al fine di escludere che l'esito dell'istruttoria possa essere influenzato dall'allocatione del caso a una determinata Autorità.

Come è noto, infatti, nell'ambito della Rete europea della Concorrenza non opera un rigido riparto di giurisdizione tra Commissione e Autorità nazionali di concorrenza, talché i procedimenti condotti ai sensi delle norme di concorrenza del Trattato possono essere istruiti, in

linea di principio, da qualunque Autorità della Rete. Di norma, questa scelta avviene sulla scorta di un confronto informale, inteso a individuare il soggetto meglio situato per lo svolgimento dell'istruttoria e l'eventuale adozione di misure repressive.

Il Regolamento CE 1/2003, nel realizzare la compiuta decentralizzazione dell'applicazione degli articoli 101 e 102 del Trattato, si limitava a prevedere meccanismi di consultazione, volti a garantire l'applicazione coerente delle norme sostanziali: poteva dunque accadere che – in ragione dei diversi regimi procedurali nazionali – l'individuazione dell'Autorità procedente influenzasse la possibilità stessa di accertare l'illecito, in ragione delle differenze nei poteri investigativi, o la capacità delle Parti di esercitare in pieno i propri diritti di difesa.

L'armonizzazione dei poteri investigativi e decisorii delle Autorità nazionali scongiura questo rischio, assicurando la certezza giuridica delle imprese operanti in contesti multi-giurisdizionali e l'efficacia dell'intervento di ogni Autorità della Rete. Per quanto attiene al diritto italiano, peraltro, le norme in questione consentiranno di colmare lacune normative più volte segnalate dall'Autorità, che acquisirà, tra l'altro, il potere di imporre rimedi strutturali e comportamentali con la decisione che accerta l'infrazione, il potere di svolgere – previa autorizzazione del giudice – ispezioni domiciliari e il potere di irrogare alle associazioni di imprese che violino il diritto della concorrenza sanzioni dotate di genuina efficacia deterrente.

In secondo luogo, la Direttiva amplia significativamente il perimetro dell'assistenza investigativa che le Autorità nazionali di concorrenza possono reciprocamente prestarsi in applicazione degli articoli 101 e 102 del Trattato.

Tale possibilità era già prevista dal Regolamento CE

6. Direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 che conferisce alle Autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficaci e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

1/2003, che però la limitava alle sole ipotesi in cui le Autorità nazionali svolgessero talune attività istruttorie, le une per conto delle altre, nei procedimenti intesi all'accertamento delle norme antitrust del diritto dell'Unione. Peraltro, in assenza di una armonizzazione dei rilevanti poteri investigativi, tale assistenza reciproca risultava confinata alle sole ipotesi in cui l'Autorità richiesta disponesse in concreto del potere il cui esercizio era domandato dall'Autorità richiedente.

In seguito al recepimento della Direttiva, l'ambito della cooperazione tra le Autorità nazionali si estenderà fino a comprendere la verifica dell'ottemperanza, la notifica e perfino l'esecuzione coattiva delle decisioni con le quali vengono irrogate sanzioni a imprese stabilite in altri Paesi membri. Inoltre, la previsione di poteri investigativi comuni a tutte le Autorità della Rete impedirà che le attività di assistenza siano ostacolate da eventuali divergenze tra i regimi procedurali nazionali. Da ultimo, le disposizioni della Direttiva puntellano l'assetto istituzionale delle Autorità nazionali di concorrenza, garantendone esplicitamente l'indipendenza rispetto ai poteri di indirizzo del Governo. Sotto tale aspetto, i rilievi critici, che da più parti sono stati mossi nei confronti dell'approccio invero assai cauto del legislatore europeo, appaiono ingenerosi: benché effettivamente la formulazione delle norme in questione lasci sussistere margini di apprezzamento suscettibili di confinare eventuali interventi della Commissione alle sole violazioni più scomposte delle garanzie di indipendenza, non può sottacersi l'importanza non solo segnaletica della "comunitarizzazione dello status istituzionale delle Autorità nazionali di concorrenza, riconosciuto per la prima volta esplicitamente nel diritto dell'Unione. La centralità del ruolo delle Autorità nazionali della concorrenza nell'applicazione degli articoli 101 e 102 del Trattato – in posizione paritetica e non ancillare

rispetto alla Commissione europea – risulta confermata dall'esplicita citazione, nel testo della Direttiva, delle Rete europea della Concorrenza, cui viene demandata l'adozione di linee guida e l'individuazione di migliori pratiche in relazione a una serie di temi fondamentali, quali il programma di clemenza o le sanzioni.

Nel corso degli anni, la Rete europea della Concorrenza, che riunisce i rappresentanti della Commissione e delle Autorità nazionali, si è progressivamente affermata quale *forum* privilegiato per la discussione informale tra le Autorità partecipanti.

Nell'ambito della Rete, sarà dunque possibile esplorare le opportunità di convergenza ulteriore tra le esperienze nazionali in relazione agli istituti rispetto ai quali l'intervento legislativo ha prodotto un effetto di armonizzazione solo parziale.

È il caso, ad esempio, dei programmi di clemenza, la cui rigida codificazione operata dalla Direttiva lascia tuttavia sussistere a livello nazionale disallineamenti procedurali in astratto suscettibili di generare incertezze e, quindi, di diluire in misura apprezzabile gli incentivi dei potenziali richiedenti ad accedere al beneficio in ogni giurisdizione. Del pari, le scarse disposizioni della Direttiva che dettano criteri comuni per il calcolo delle ammende appaiono fin d'ora insuscettibili di produrre una convergenza significativa in materia di sanzioni pecuniarie applicabili agli illeciti antitrust. Laddove differenze apprezzabili tra gli esiti sanzionatori, associati alla violazione di una medesima norma, *prima facie* paiono incompatibili con un sistema di riparto flessibile di competenze tra le Autorità nazionali, suscitando spinose questioni di parità di trattamento delle imprese e – in ultima analisi – minando la stessa accettabilità del sistema in termini di giustizia sostanziale. La Rete europea della Concorrenza, già coinvolta nella fase di predisposizione della proposta di Direttiva, diviene quindi laboratorio per la ricerca di nuove soluzioni e fucina di una politica multilaterale della concorrenza nell'Unione.

Mercato, consumatori e concorrenza



4.

Il deficit di competitività dell'economia nazionale e lo stallo dei processi di apertura dei mercati

Le analisi condotte dalle principali organizzazioni internazionali individuano da molti anni nella ipertrofia normativa, nella lentezza della giustizia civile e commerciale, negli oneri burocratici e nelle inefficienze del sistema amministrativo alcune delle principali cause dello svantaggio competitivo del "sistema Italia" nel contesto europeo e dell'intera area OCSE. Nonostante il grado di attività imprenditoriale nel Paese risulti vicino alla media dell'UE, le potenzialità per la creazione di nuove attività economiche si scontrano con uno degli "ambienti" meno favorevoli per svolgere attività di impresa: il costo di avvio di un'impresa è di molte volte maggiore rispetto alla media dell'Unione europea. Le imprese italiane sostengono costi 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 nazionale. In assenza di iniziative che incidano profondamente su questi aspetti, i costi eccessivi che frenano l'attività di impresa si traducono in pochi investimenti e mercati inefficienti, incapaci di generare ricchezza e rispondere alle esigenze dei consumatori. Per tale ragione l'importanza di una regolazione di qualità, chiara, comprensibile, stabile nel tempo e di ridotto impatto per le attività economiche, è tema ricorrente nelle segnalazioni dell'Autorità. In esse emerge centrale e costante l'invito dell'Autorità a *"tagliare i nodi gordiani che rendono l'amministrazione e l'assetto istituzionale troppo spesso incompatibili con le esigenze delle imprese e dei mercati"*, nella consapevolezza, da un lato, che l'alleggerimento dei vincoli amministrativi gravanti sulle imprese è parte essenziale di una politica legislativa orientata al mercato, agli investimenti e alla crescita, e, dall'altro, che l'esigenza di eliminare le regolazioni che comportano oneri e vincoli eccessivi risulta di vitale importanza per

le piccole e medie imprese, che rappresentano il cuore del nostro sistema produttivo e sono quelle che ne sopportano il peso maggiore.

Occorre, dunque, intervenire contro l'elefantiasi normativa, la quale non solo aggrava l'esercizio di un'attività, ma genera anche difficoltà a individuare la disciplina da applicare al caso concreto, agevolando non di rado l'arbitrarietà e l'opacità dell'azione amministrativa, quando non l'emersione di fenomeni corruttivi. Su tale terreno molto è stato fatto negli ultimi quindici anni, ma molto resta ancora da fare, come dimostrano le varie classifiche che misurano la competitività, e nelle quali l'Italia si colloca purtroppo in posizioni lontane rispetto ai primi Paesi e, comunque, all'ultimo posto tra quelli industrializzati. Ne offre ulteriore conferma il recente rapporto *Doing Business 2020* della Banca Mondiale: l'Italia si colloca al 58° nella graduatoria dei Paesi in cui è più facile svolgere attività d'impresa, con un peggioramento rispetto all'anno precedente, che vedeva il Paese collocato al 51° posto.

Se un'opera di riduzione, semplificazione e razionalizzazione del quadro normativo e delle procedure amministrative costituisce parte essenziale di una politica orientata al mercato e volta a rilanciare la competitività del Paese, la riforma della regolazione in senso pro-concorrenziale costituisce elemento centrale e fondante di tale politica.

Assetti regolatori meno restrittivi generano enormi benefici per i cittadini e per il Paese in termini di reddito, di occupazione, e di mobilità sociale, peraltro frequentemente senza costi per il bilancio pubblico. Come ripetutamente messo in luce dall'OCSE, una riforma organica della regolazione dei mercati, volta a eliminare le disposizioni che limitano la concorrenza e non sono espressione di una reale tutela di interessi generali, costituisce un imprescindibile fattore di crescita economica. Un programma di regolazione ben

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

strutturato e adeguatamente applicato conduce, infatti, a un abbassamento dei prezzi e a una più ampia scelta per i consumatori, aiuta a stimolare l'innovazione, gli investimenti e la creazione di nuove imprese, sostenendo lo sviluppo economico e la diffusa creazione di posti di lavoro. Eppure, l'analisi degli sviluppi normativi intervenuti dall'inizio della legislatura evidenzia che la concorrenza non rientra più tra le priorità dell'agenda politica e i processi di apertura del mercato sono rimasti incompiuti. La legge annuale per il mercato e la concorrenza manca ancora di alcuni tasselli attuativi. Il versante delle concessioni amministrative, poi, continua a registrare notevoli ritardi e criticità, come segnalato dall'Autorità nel dicembre 2018⁷. Infine, sia la legge di bilancio per il 2019⁸ che quella per il 2020⁹ hanno reintrodotta diverse restrizioni ingiustificate alla libera concorrenza. Quello che ne emerge, dunque, è lo stallo dei processi di apertura dei mercati e un debole profilo concorrenziale della politica legislativa più recente, che sembra trascurare quanto posto in luce da numerose analisi condotte a livello internazionale, e cioè che, per l'attuazione di una incisiva strategia di sviluppo, resta fondamentale l'adozione di interventi strutturali di

riforma della regolazione dei mercati, volti a conseguire un rapido ammodernamento dell'offerta di beni e servizi attraverso un'accentuata promozione delle dinamiche competitive.

Le stesse analisi sono concordi nell'evidenziare che il tasso di crescita è maggiore in quei Paesi con un quadro regolatorio pro-concorrenziale, caratterizzato da regole certe, chiare, trasparenti, non discriminatorie, che intervengono a regolare l'esercizio delle attività economiche solo in presenza di situazioni di "fallimento del mercato", ossia quando per ragioni legate a situazioni di monopolio naturale o a peculiari interessi di carattere generale, le regole del mercato non sono in grado di garantire il benessere collettivo.

In definitiva, il grande problema dell'economia nazionale è da molti anni la sua debole produttività. Occorre ripristinare un ritmo elevato di crescita e il modo migliore, perché duraturo, per rilanciare la produttività e, con essa, la crescita è consentire ai meccanismi di mercato di operare in piena libertà commerciale. Per questo, l'auspicio dell'Autorità è quello di una ripresa da parte delle competenti Istituzioni di una convinta politica pro-concorrenziale nei mesi a venire.

7. AS1550, *Concessioni e criticità concorrenziali*, 12 dicembre 2018, in *Boll.* n. 48/2018.

8. Cfr. la legge 30 dicembre 2018, n. 145 che, tra l'altro, ha previsto un ulteriore svuotamento dei contenuti del Testo unico delle società partecipate (d. lgs. n. 175/2016), attraverso la previsione di nuove deroghe alla sua applicazione; l'innalzamento della soglia al di sotto della quale è possibile, per le amministrazioni, assegnare in via diretta appalti di lavori; un *favor* del legislatore nei confronti di Poste Italiane s.p.a., cui le amministrazioni pubbliche operanti nei piccoli comuni possono affidare in via diretta la gestione dei servizi di tesoreria e di cassa; la proroga di quindici anni per le concessioni demaniali a carattere turistico-ricreativo vigenti alla data di entrata in vigore della legge e per quelle con finalità residenziali e abitative; l'esclusione del commercio al dettaglio sulle aree pubbliche dal campo di applicazione del decreto legislativo di attuazione della Direttiva 2006/123/CE.

9. Cfr. la legge 27 dicembre 2019, n. 160 che ha introdotto alcune disposizioni restrittive in settori quali farmacie e rivendite di tabacchi che, da sempre beneficiari di esclusive, sono risultati destinatari di misure che, direttamente o indirettamente, ne favoriscono l'ampliamento.

Mercato, consumatori e concorrenza



5.

La politica della concorrenza e il rapporto virtuoso con le altre politiche pubbliche

In un contesto generale in cui gli effetti della lunga crisi e talune contraddizioni insite nel processo di globalizzazione alimentano un certo scetticismo verso l'idea che un'economia aperta e in libera concorrenza possa produrre benessere diffuso e progresso, è quanto mai importante avere presenti le potenzialità della politica della concorrenza e le sinergie che possono proficuamente svilupparsi con le altre politiche pubbliche. L'Autorità ha sempre sostenuto che promuovere la concorrenza non significa coltivare l'ideale di un mercato selvaggio e senza regole, ma promuovere un mercato correttamente regolato, nel quale le restrizioni alla libera iniziativa siano soltanto quelle indispensabili per la tutela di altri rilevanti interessi generali, non altrimenti tutelabili. Alla base di ciò vi è la chiara consapevolezza che la concorrenza non può essere la medicina per ogni male. Vi sono settori in cui i valori, i diritti e gli interessi in gioco non sono realizzabili dal mercato e richiedono, anzi, di essere difesi con forza dalle sue dinamiche e dalle sue regole. La capacità di garantirne una tutela efficace e diffusa, svincolata da una logica di profitto, testimonia anzi del grado di civiltà di un Paese.

In tale quadro si inserisce il tema del rapporto della politica di concorrenza con le altre politiche pubbliche, che è un rapporto non solo reciprocamente virtuoso, ma in molti casi intimamente necessario: anche quando, infatti, la tutela del mercato non possa essere lo strumento principe per la realizzazione di determinati obiettivi di interesse generale, il corretto operare dei meccanismi concorrenziali concorre a dare un contributo tutt'altro che secondario alla realizzazione di tali obiettivi.

Si pensi al peculiare rapporto tra intervento antitrust e accesso ai farmaci. Su tale terreno, alcuni importanti casi conclusi dall'Autorità negli anni passati hanno offerto prova convincente di quanto la tutela della concorrenza possa costituire un mezzo potente per garantire il soddisfacimento di diritti di accesso a beni essenziali, quali appunto i farmaci, dai quali dipende la concreta integrazione del diritto alla vita e delle sue più specifiche declinazioni, in primo luogo il diritto alla salute con particolare riguardo alle classi meno abbienti, con importanti ricadute anche sul Sistema sanitario nazionale in termini di risparmio di costi¹⁰.

Ma anche la tutela dell'ambiente può ricevere un sostegno importante dall'operare dei meccanismi concorrenziali, pur non essendo la tutela di tale interesse l'obiettivo diretto della disciplina antitrust. Se ne ha un'esplicita conferma nella gestione dei rifiuti, dove una maggiore competizione tra gli operatori può costituire un importante incentivo a innovare e migliorare i processi di raccolta e di smaltimento, con vantaggi diretti sulla qualità e sulla vivibilità dell'ambiente¹¹.

È noto poi che la tutela della concorrenza è suscettibile di produrre rilevanti benefici sul terreno delle finanze pubbliche, *in primis* attraverso la garanzia di un corretto confronto competitivo tra le imprese nelle procedure a evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi. Anche su tale terreno, l'intervento dell'Autorità in numerose occasioni ha garantito rilevanti risparmi di spesa alle amministrazioni pubbliche.

Sotto altro profilo, infine, la disciplina antitrust può dare un prezioso contributo, per quanto indiretto,

10. A480, *Incremento prezzo farmaci Aspen*, 29 settembre 2016; 1760, *Roche-Novartis. Farmaci Avastin e Lucentis*, 27 febbraio 2014; A421, *RatioPharm/Pfizer*, 11 gennaio 2012.

11. Cfr., *ex multis*, 1C49, *Mercato della gestione dei rifiuti solidi urbani*, 21 gennaio 2016.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

anche al contrasto delle disuguaglianze crescenti, favorendo, tra l'altro, la redistribuzione delle risorse economiche liberate dagli extra-profitti dei responsabili degli illeciti, a beneficio della collettività, e questo, senza abbandonare il suo tradizionale obiettivo di benessere del consumatore¹². Su tale terreno, il margine di manovra dell'Autorità antitrust risiede soprattutto nella scelta delle proprie priorità di intervento, atteso che concentrare l'attenzione su determinati settori può incidere in modo significativo sul potere di acquisto delle fasce di consumatori più svantaggiati, con una ricaduta positiva in termini redistributivi.

Ciò conferma che, se la libera concorrenza non è un valore assoluto e soverchiante tutti gli altri, tuttavia, il suo fermo perseguimento deve restare un obiettivo prioritario: non solo per i benefici diretti che essa è in grado di arrecare al sistema economico e al benessere dei consumatori, ma anche per il qualificato apporto che dalla stessa può venire alla realizzazione di altri rilevanti obiettivi di interesse collettivo.

Di converso, va rilevato che la stessa politica di concorrenza per radicarsi e produrre i suoi effetti virtuosi ha bisogno di altre fondamentali politiche pubbliche, e anzi, solo la piena consapevolezza dell'intreccio tra gli obiettivi tradizionali della politica della concorrenza e altri obiettivi, quali la tutela della *privacy*, la tutela dell'occupazione e la riduzione delle disuguaglianze, consente di non eludere quelle istanze che altrimenti finiscono per cercare soddisfazione in risposte populiste. È ben noto che la digitalizzazione dell'economia e le innovazioni tecnologiche hanno prodotto effetti non poco penalizzanti sul piano sociale. Numerose

ricerche evidenziano che gli indubbi benefici della rivoluzione digitale non si distribuiscono equamente: ad avvantaggiarsene sono soprattutto i percettori di profitti e le classi più istruite, mentre larga parte dei redditi da lavoro e i lavoratori meno qualificati (o meglio, con qualifiche obsolete) rimangono invece indietro. In questo quadro, la sfida che le autorità pubbliche si trovano a fronteggiare è certamente il governo della transizione, che richiede di coniugare la richiesta di protezione che viene dalla società a causa della globalizzazione e la competizione e le innovazioni connesse con il prepotente erompere dell'economia digitale¹³.

Proprio su tale terreno emerge il rapporto reciprocamente benefico e finanche necessario, richiamato in apertura. Anche la politica di concorrenza, infatti, può trarre giovamento, in termini di accettazione dei suoi principi da parte del corpo sociale, se affiancata da altre politiche pubbliche apparentemente distanti ed estranee. Il riferimento, in particolare, è a quelle politiche pubbliche – quali misure di sicurezza sociale, politiche attive del lavoro, una disciplina delle crisi di impresa adeguata – che possano accompagnare l'uscita dal mercato delle imprese meno efficienti, senza che ciò determini traumi sproporzionati per le categorie di lavoratori a rischio e alimenti le resistenze politiche e culturali al cambiamento¹⁴.

Si tratta di un aspetto cruciale che condiziona direttamente la possibilità di radicamento dei principi concorrenziali nel sentire collettivo, poiché coloro i quali, a seguito della diffusione delle tecnologie “distruttive”, perdono il lavoro o comunque subiscono gli effetti negativi dell'introduzione dei nuovi modelli

12. In merito ai rapporti tra antitrust e lotta alle disuguaglianze, si veda, tra gli altri, J.B. Baker e S.C. Salop, *Antitrust, politica della concorrenza e disuguaglianza*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2016; F. Arena-R. Chieppa, *Antitrust ad inequality*, in *Italian Antitrust Review*, 2016, 2; M. Gal, *The Social Contract at the Basis of Competition Law*, in *Competition Law International*, 2018; G. Pitruzzella, *Presentazione della Relazione annuale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, 2016 e 2017; H. Hovenkamp, *Whatever Did Happen to the Antitrust Movement*, in *Notre Dame Law Review*, 93, 2018.

13. Spunti volti a sottolineare l'importanza di misure che accompagnino i processi di apertura dei mercati possono ricavarsi dalla Relazione annuale sull'attività svolta dell'AGCM, 2014, 13, nonché dalla segnalazione AS901 *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza – anno 2012*, 5 gennaio 2012, in *Boll. suppl.* 2011.

14. Così A. Pezzoli, “*With a little help from my friends*”: quale politica della concorrenza per l'economia digitale? in *Economia pubblica*, 2019, 1, 13 ss.

Mercato, consumatori e concorrenza



di *business*, assai difficilmente saranno favorevoli alle istituzioni volte a tutelare il processo competitivo. In assenza, dunque, di un sistema di sicurezza sociale appropriato e di politiche di riqualificazione dei lavoratori espulsi dai settori “maturi”, l’applicazione della disciplina antitrust diviene decisamente più ardua e tornano ad avere voce miti ambigui come quello dei cartelli difensivi ovvero l’esaltazione acritica delle piccole dimensioni¹⁵.

Non è da trascurare, infine, che se lo sviluppo economico procede in modo equilibrato, non traumatico e offre il tempo dell’aggiustamento socio-economico grazie a illuminate politiche pubbliche capaci di accompagnarlo in modo adeguato, lo stesso potrebbe contribuire a ridurre le spinte protezionistiche dei governi nazionali, che non sono certamente “la” risposta desiderabile, ma sono pur sempre “una” risposta al malessere sociale provocato dalle trasformazioni in atto.

15. *Ibidem*.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

6.

L'economia digitale e le sfide per la tutela dei consumatori e la concorrenza

Il 2020 segna il traguardo dell'Agenda Digitale varata dalla Commissione europea nel maggio 2010 con l'obiettivo di alimentare la crescita dell'economia e promuovere un futuro digitale sostenibile¹⁶. Al tempo stesso, nel mese di febbraio di quest'anno, sono state delineate le possibili direttrici portanti della nuova strategia digitale europea: mettere la tecnologia al servizio delle persone, realizzare un'economia digitale equa e competitiva nonché una società digitale aperta, democratica e sostenibile¹⁷.

Oggi, come nel 2010, un elemento cardine della strategia digitale europea e nazionale è lo sviluppo delle reti che garantiscono connessioni ultraveloci a internet¹⁸. L'ammodernamento delle infrastrutture di telecomunicazioni costituisce, infatti, un obiettivo prioritario per sostenere la competitività del Paese, che in larga parte può ben essere realizzato nell'ambito di un mercato liberalizzato e concorrenziale, posto che l'innovazione è la manifestazione virtuosa degli incentivi derivanti da una sana competizione dinamica¹⁹.

In Italia, nel corso del 2019, il rafforzamento della concorrenza infrastrutturale ha portato a un miglioramento del livello di diffusione delle reti di accesso di nuova generazione (NGA) in fibra, anche se

permangono gravi ritardi nello sviluppo della banda larga ultraveloce²⁰.

In questo contesto, non mancano le spinte verso un riassetto della struttura di mercato attraverso operazioni di concentrazione.

L'attività di *enforcement* e di *advocacy* dell'Autorità ha costantemente evidenziato l'importanza della concorrenza infrastrutturale e – laddove ciò non sia possibile – la necessità che, in presenza di un'infrastruttura di rete unica, tutti gli operatori interessati possano accedervi senza discriminazioni per fornire servizi agli utenti finali.

In questa prospettiva, i vantaggi del modello dell'operatore all'ingrosso "puro" – ossia la separazione tra chi gestisce l'infrastruttura essenziale e chi eroga i servizi agli utenti finali – sono innegabili, come peraltro dimostra il *favor* nei confronti di tale soluzione contenuta nella regolazione europea di settore²¹.

Nel settore delle telecomunicazioni, in Italia, come in altri Paesi, si diffondono iniziative di condivisione delle infrastrutture e di coinvestimento, soprattutto per la realizzazione delle reti 5G. Tali accordi possono potenzialmente generare sinergie ed efficienze, ma possono anche avere significative ricadute

16. Cfr. Commissione europea, *A Digital Agenda for Europe*, COM (2010)245 final.

17. Cfr. Commissione europea, *A European Strategy for Data*, COM (2020) 66 final; Commissione europea, *White Paper On Artificial Intelligence – a European Approach to Excellence and Trust*, COM (2020) 65 final; e Commissione europea, *Shaping Europe's Digital Future*, Febbraio 2020.

18. Cfr. Commissione europea, *Shaping Europe's Digital Future*, Febbraio 2020.

19. Cfr. See Godlovitch, I.; Henseler-Unger, I.; Stumpf, U. (2015), *Competition & Investment: An Analysis of the Drivers of Superfast Broadband*, Study for Ofcom, July 2015, disponibile all'indirizzo <https://www.wik.org/index.php?id=702>. Si veda altresì l'indagine Conoscitiva congiunta IC48 - Mercati di Accesso e Reti di Telecomunicazioni a Banda Larga e Ultra Larga.

20. L'Italia, nel 2019, si piazza al 19° posto fra gli Stati membri dell'UE per livello di connettività, risalendo di ben sette posizioni rispetto all'anno precedente. Ciò è dovuto a un significativo incremento della copertura della banda larga veloce (NGA) - che ha raggiunto il 90% delle famiglie, superando la media UE (83%). La percentuale di copertura della banda larga ultraveloce (100 Mbps e oltre) è, invece, di solo il 24%, in confronto a una media UE del 60%. Cfr. Commissione europea, *Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI)*, Relazione nazionale per il 2019 - Italia.

21. Cfr. art. 80 della Direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 che istituisce il Codice Europeo delle Comunicazioni Elettroniche.

Mercato, consumatori e concorrenza



concorrenziali: si tratta, infatti, di accordi tra operatori concorrenti che hanno tradizionalmente sviluppato e gestito in autonomia le proprie reti mobili. Siffatti accordi possono essere valutati positivamente laddove favoriscano lo sviluppo tecnologico delle infrastrutture, entro i limiti di quanto necessario per realizzare reti migliori e meno costose a beneficio degli utenti e nella misura in cui la cooperazione negli investimenti non favorisca possibili fenomeni collusivi nella fornitura dei servizi o escluda indebitamente i concorrenti. La disciplina antitrust, dunque, non impedisce forme virtuose di collaborazione nell'innovazione, che possono realizzarsi attraverso un attento disegno del perimetro e del contenuto degli accordi in questione. Allo stesso tempo, gli interventi antitrust possono favorire gli investimenti anche attraverso la repressione delle condotte abusive che potrebbero rallentarli: il processo concorrenziale è, dunque, tutelato sia nella sua articolazione statica (i prezzi) che dinamica (l'innovazione). La disponibilità di infrastrutture adeguate costituisce una condizione necessaria, ma non sufficiente, per lo sviluppo di un'economia in grado di utilizzare appieno le potenzialità che la digitalizzazione offre per migliorare la produttività, la competitività, la salute, l'ambiente e i servizi pubblici²². L'utilizzo intensivo dei *Big Data*, gli algoritmi e l'intelligenza artificiale assumono inevitabile centralità nella nuova strategia europea digitale²³: da un lato, occorre creare gli ecosistemi europei per l'intelligenza artificiale e il *cloud computing*, nonché innovativi "European Data Spaces" in settori economici strategici e in aree di pubblico interesse; dall'altro lato, occorre

rafforzare le tutele per gli individui, le loro competenze digitali e la loro capacità di esercitare pienamente i propri diritti, quali ad esempio quelli relativi al trattamento dei dati (personali)²⁴.

Si tratta di un fenomeno che, in considerazione della crescente interdipendenza dei mercati e dei sistemi economici, ha un evidente carattere sovra-nazionale e che merita attenzione da parte di tutte le istituzioni che contribuiscono a definire la *governance* dei mercati. Il rapporto tra la politica della concorrenza e l'economia digitale è talmente centrale da essere stato incluso anche tra gli argomenti affrontati nella riunione del G7 di luglio 2019, in occasione della quale è stata redatta una posizione comune – alla quale l'Autorità ha contribuito – che delinea la visione delle Autorità antitrust G7 sul ruolo della concorrenza nell'economia digitale, evidenziando quattro aspetti principali²⁵:

- i mercati concorrenziali sono fondamentali per il buon funzionamento dell'economia e per la realizzazione dei molti benefici dell'economia digitale: a tal fine, è indispensabile non limitare l'applicazione della normativa antitrust anche allo scopo di salvaguardare la fiducia nei mercati digitali;
- la normativa sulla concorrenza è facilmente adattabile alle nuove sfide dell'era digitale: è tuttavia importante che le Autorità di concorrenza abbiano gli strumenti e i mezzi per approfondire la conoscenza dei nuovi modelli di *business* e del loro impatto sulla concorrenza;
- i governi dovrebbero valutare se leggi e regolamenti in vigore o da adottare pongano ostacoli ingiustificati alla concorrenza nei mercati digitali, considerando

22. Cfr. Commissione europea, *A European Strategy for Data*, COM (2020) 66 final.

23. Cfr. Commissione europea, *A European Strategy for Data*, COM (2020) 66 final; e Commissione europea, *White Paper on Artificial Intelligence – a European Approach to Excellence and Trust*.

24. Ai vantaggi dell'economia digitale si affiancano, infatti, nuovi rischi sotto il profilo concorrenziale, della protezione dei dati personali e del pluralismo informativo. Ciò anche perché la disponibilità in capo ai grandi operatori digitali, che gestiscono ecosistemi globali, di enormi volumi e varietà di dati e della capacità di elaborarli ha dato luogo a inedite forme di sfruttamento economico di tale risorsa e della sua valorizzazione attraverso una minuziosa profilazione degli utenti. Sono emerse nuove concentrazioni di potere, inteso non solo come "potere di mercato", ma più in generale come potere economico e potere *tout court*, con implicazioni sulla tutela dei diritti fondamentali, della concorrenza, del pluralismo e sulla stessa tenuta dei sistemi democratici.

25. Il documento è disponibile sul sito [AGCM: Antitrust: al G7 posizione condivisa su concorrenza e mercati digitali](#).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

l'introduzione di alternative pro-concorrenziali dove possibile;

- data la natura transfrontaliera dell'economia digitale, occorre promuovere una maggiore cooperazione e convergenza internazionale nell'applicazione delle normative a tutela della concorrenza, anche nell'interesse delle imprese.

L'Europa è indubbiamente all'avanguardia a livello globale per quanto concerne l'*enforcement* antitrust nel settore digitale, che si sviluppa non solo grazie agli interventi della Commissione²⁶, ma anche all'attività delle Autorità nazionali come quella italiana.

Nel corso del 2019, lo sviluppo dell'*enforcement* nel settore digitale ha alimentato anche numerosi approfondimenti sull'adeguatezza degli strumenti "tradizionali" dell'intervento antitrust e, più in generale, sul ruolo dei diversi strumenti di regolazione *ex-ante* ed *ex-post* nei mercati digitali.

Nel solco di questo dibattito si colloca anche l'indagine conoscitiva sui *Big Data* svolta congiuntamente dall'Autorità, dall'AGCOM e dal Garante per la Protezione dei Dati Personali, che si caratterizza proprio per il suo inedito carattere multi-disciplinare e il cui rapporto finale è stato recentemente pubblicato.

Dall'analisi svolta è emerso che, nonostante l'esigenza di un continuo affinamento, l'attuale assetto istituzionale è in linea di massima adeguato a tutelare i diritti fondamentali, e in particolare il diritto alla protezione dei dati personali e la concorrenza. Più complesso appare, invece, il tema della protezione del pluralismo informativo nella moderna società digitale. Non a caso, il tema delle *fake news* e della responsabilità delle piattaforme costituiscono questioni chiave che saranno verosimilmente affrontate dal *Digital Services Act* che dovrebbe aggiornare la Direttiva sul Commercio Elettronico.

Le sfide poste dallo sviluppo dell'economia digitale e dai *Big Data* richiedono, comunque, uno sfruttamento pieno delle sinergie esistenti tra strumentazione *ex-ante* ed *ex-post*, a tutela della *privacy*, della concorrenza, del consumatore e del pluralismo.

Sotto il profilo dell'intervento antitrust, la repressione di comportamenti abusivi da parte dei grandi operatori digitali e di intese restrittive della concorrenza, entrambi facilitati dallo sviluppo di nuovi *software* e algoritmi sofisticati, è una delle priorità dell'Autorità. La tutela non opera solo nei confronti dei possibili concorrenti danneggiati da comportamenti escludenti e dei consumatori finali, ma anche nei confronti degli imprenditori, che sempre più devono accedere alle piattaforme digitali per offrire beni e servizi. Il potere di intermediazione di cui dispongono tali piattaforme non può tradursi nell'imposizione di condizioni commerciali discriminatorie e inique, soprattutto laddove le piattaforme svolgano un doppio ruolo, essendo al contempo intermediari (dominanti) e concorrenti delle imprese che utilizzano il servizio di intermediazione. Parimenti importanti sono gli interventi ai sensi delle norme a tutela dei consumatori nel settore digitale che assumono, dal canto loro, particolare rilievo non solo in considerazione della dimensione economica che la pubblicità *online* e l'*e-commerce* hanno raggiunto e delle caratteristiche peculiari delle transazioni *online*.

Tali interventi costituiscono anche uno strumento efficace per promuovere la trasparenza e l'*empowerment* necessari perché i consumatori assumano decisioni consapevoli - anche nei mercati senza prezzo in cui i dati personali rappresentano la contropartita per il consumo dei servizi digitali - e si possa sviluppare quella fiducia indispensabile a sostenere lo sviluppo dell'economia digitale a livello nazionale.

26. Nel corso del 2019, la Commissione europea ha inflitto a Google un'amenda pari a 1,49 miliardi di euro per abuso di posizione dominante sul mercato dell'intermediazione pubblicitaria nei motori di ricerca. La decisione affianca quella adottata nel 2018 con riguardo a Google Android e quella del 2017 relativa a Google Search e i servizi di ricerca specializzati (Google Shopping). La Commissione sta attualmente svolgendo anche un'istruttoria nei confronti di Amazon relativa all'utilizzo dei dati dei venditori che si servono di tale piattaforma.

Mercato, consumatori e concorrenza



7.

L'attività a tutela della concorrenza. Linee generali di intervento

Nel 2019, si è registrata una significativa attività di applicazione (*enforcement*) e di promozione (*advocacy*) delle regole a tutela della concorrenza che ha portato all'irrogazione di sanzioni per un ammontare complessivo di oltre 690 milioni di euro. Gli interventi dell'Autorità hanno riguardato settori o fattispecie dove l'intervento antitrust, ripristinando le condizioni di libero mercato e la concorrenza sui meriti, ha altresì prodotto ricadute positive in altri ambiti di rilevanza collettiva, quali la finanza pubblica, l'ambiente o la salute. In particolare, anche nell'anno trascorso, si è confermata prioritaria l'attenzione dell'Autorità con riguardo alle gare pubbliche.

Il contrasto alle distorsioni concorrenziali in occasione di procedure a evidenza pubblica risulta, infatti, fondamentale sia per minimizzare il rischio di fenomeni corruttivi, sia per assicurare che le limitate risorse pubbliche siano impiegate al meglio, tanto sotto il profilo quantitativo che qualitativo.

A tal fine, l'Autorità ha utilizzato tutti gli strumenti di cui dispone, sanzionando intese e abusi di posizione dominante realizzati in occasione di dette gare pubbliche e segnalando previsioni anticoncorrenziali contenute nei bandi di gara.

Nello specifico, l'Autorità in primo luogo ha fatto uso dei propri poteri di *enforcement* per contrastare i cartelli tra imprese.

In proposito si segnala l'istruttoria relativa alla gara del valore di 2,7 miliardi di euro, bandita da Consip - la principale centrale di acquisti per la pubblica

amministrazione - per l'approvvigionamento dei servizi di *facility management* (servizi di pulizia e di manutenzione in favore degli uffici pubblici presenti sull'intero territorio nazionale).

In esito all'istruttoria, l'Autorità ha sanzionato per circa 235 milioni di euro le imprese coinvolte, accertando che esse si erano ripartite i lotti messi a gara, compromettendo irrimediabilmente il fisiologico gioco concorrenziale che si sarebbe dovuto instaurare per effetto della procedura di gara²⁷.

Ulteriori gare in relazione alle quali l'Autorità ha accertato e sanzionato condotte collusive degli operatori hanno riguardato l'antincendio boschivo²⁸, il servizio di raccolta, trasporto e avvio allo smaltimento di rifiuti speciali, pericolosi e non pericolosi nella Regione Campania²⁹, l'affidamento dei servizi di vigilanza privata³⁰, l'assegnazione dei diritti audiovisivi per l'estero delle competizioni calcistiche di serie A³¹. Inoltre, l'Autorità è intervenuta nei confronti degli affidatari uscenti di servizi pubblici che, attraverso comportamenti ostruzionistici, ostacolano le stazioni appaltanti nel bandire le gare, così ritardando o bloccando le procedure per la selezione dei nuovi affidatari.

In particolare, nel corso del 2019, si è accertato l'abuso di posizione dominante commesso dal concessionario uscente del servizio di trasporto pubblico locale extraurbano nella Provincia Autonoma di Bolzano, il quale ha rifiutato e ritardato la fornitura di informazioni necessarie alla stazione appaltante per procedere all'indizione della gara, ottenendo in tal modo anche la

27. I808, Gara Consip FM4. Accordi tra i principali operatori del facility management.

28. I806, Affidamento appalti attività antincendio boschivo.

29. I816, Gara SO.RE.SA, Rifiuti sanitari Regione Campania.

30. I821, Affidamenti vari servizi di vigilanza privata.

31. I814, Diritti internazionali.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

proroga dell'affidamento³².

Per analoghe condotte dilatorie sono stati indagati i gestori uscenti del servizio di distribuzione del gas nell'area di Genova, i quali si sono tempestivamente impegnati a rimuovere le criticità concorrenziali evidenziate dall'Autorità³³.

Infine, sempre in relazione alle gare pubbliche, l'Autorità è ripetutamente intervenuta con pareri e segnalazioni, anche ai sensi dell'art. 21-bis della l. 287/1990, in ordine alla necessità di rimuovere dai bandi di gara clausole restrittive della concorrenza, in particolare quelle che ingiustificatamente limitano la possibilità di partecipazione degli operatori.

I casi avviati o conclusi nel corso del 2019 e nei primi mesi del 2020 hanno altresì evidenziato la speciale attenzione dell'Autorità per la repressione di condotte illecite il cui impatto va oltre la lesione della dinamica competitiva, manifestandosi anche su altri beni giuridici costituzionalmente rilevanti quali l'ambiente e la salute. In questa ottica, l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti di due importanti consorzi e di diverse altre imprese a essi aderenti, per accertare una presunta intesa restrittiva della concorrenza nel settore del recupero degli accumulatori per veicoli e industriali esausti, trattati per la produzione di batterie al piombo nuove³⁴. Sempre in relazione all'attività di riciclaggio, l'Autorità ha avviato un procedimento nei confronti di un consorzio che raggruppa le principali imprese attive nel settore del riciclaggio degli imballaggi in plastica, per accertare un presunto abuso di posizione dominante volto a ostacolare

ingiustificatamente l'operatività di un innovativo sistema concorrente di riciclaggio³⁵. E ancora, ha attivato un procedimento istruttorio per accertare una presunta intesa restrittiva da parte di alcune imprese attive nel mercato dei servizi di trasporto di materiali infiammabili e di rifiuti da e per le isole del Golfo di Napoli³⁶.

Nel settore farmaceutico la competizione fra operatori può comportare la possibilità di aumentare il numero dei cittadini che possono avere accesso a un determinato farmaco, con ricadute positive per la salute di questi ultimi e – in termini di risparmio sui costi – per il Sistema sanitario nazionale. In proposito, l'Autorità ha avviato un'istruttoria, nei confronti di diverse società riconducibili a un gruppo attivo nel settore farmaceutico, per verificare l'ipotesi di un abuso di posizione dominante sul mercato italiano della produzione e vendita dei farmaci a base di acido chenodesossicolico, utili alla cura della xantomatosi cerebrotendinea³⁷. Nel 2019 è continuata l'attenzione per il mondo digitale: sono state avviate, infatti, due nuove istruttorie nei confronti di due piattaforme tecnologiche per possibili abusi di posizione dominante, rispettivamente nel mercato dei sistemi operativi per *smart device* applicabili alle auto elettriche³⁸ e nel mercato dei servizi di logistica per gli operatori di *e-commerce*³⁹.

Infine, non sono mancati gli interventi di repressione delle condotte anticoncorrenziali nei settori più "tradizionali" quali i mercati dei fogli e degli imballaggi di cartone⁴⁰, dove gli operatori coinvolti sono stati sanzionati per complessivi 287 milioni di euro.

32. A516, *Gara affidamento servizi Tpl Bolzano*.

33. A527, *Comune di Genova. Distribuzione del gas naturale*.

34. 1838, *Restrizioni nell'acquisto degli accumulatori al piombo esausti*.

35. A531, *Riciclo imballaggi primari/Condotte abusive COREPLA*.

36. 1839, *Trasporti speciali infiammabili e rifiuti da e per le isole campane*.

37. A524, *Leadiant Bioscences/Farmaco per la cura della Xantomatosi cerebrotendinea*.

38. A529, *Google/Compatibilità app Enel X Italia con sistema Android Auto*.

39. A528, *FBA Amazon*.

40. 1805, *Prezzi del cartone ondulato*.

Mercato, consumatori e concorrenza



Quanto al settore delle telecomunicazioni, i quattro maggiori operatori di telefonia fissa e mobile sono stati recentemente sanzionati, con una multa complessiva di circa 228 milioni di euro, per aver concordato le strategie di *repricing* dei servizi in occasione del passaggio dalla fatturazione a 28 giorni a quella mensile.

L'Autorità è altresì intervenuta per eliminare gli effetti negativi prodotti da squilibri contrattuali derivanti da un eccessivo potere di mercato sul lato della domanda che, nel medio lungo termine, possono danneggiare il lato dell'offerta in termini di innovazione e varietà, con evidenti ricadute sul piano concorrenziale. Si ricordano, a tal proposito, le istruttorie nei confronti dei principali operatori nazionali della Grande Distribuzione Organizzata (GDO) con riferimento all'imposizione, ai fornitori di pane fresco, di un obbligo di ritiro e smaltimento a proprie spese dell'intero quantitativo di prodotto invenduto a fine giornata⁴¹, come pure la prima istruttoria per abuso di dipendenza economica nei confronti di due imprese operanti nel mercato della distribuzione di quotidiani e periodici⁴².

Con riferimento alle concentrazioni, nel 2019 l'Autorità ha avviato sei procedimenti istruttori per approfondire gli effetti delle operazioni notificate. Tra le concentrazioni autorizzate con condizioni si evidenzia, in particolare, quella che ha interessato la Grande Distribuzione Organizzata (GDO), nella quale l'Autorità, a seguito di una ricerca di mercato, ha modificato la propria definizione dei mercati rilevanti e integrato l'analisi degli effetti delle concentrazioni nella GDO⁴³. L'Autorità ha, infine, proseguito la propria intensa attività di *advocacy*, inviando segnalazioni e pareri a Parlamento, Governo e pubbliche amministrazioni centrali e locali, nonché svolgendo audizioni innanzi alle commissioni parlamentari competenti.

L'attività di promozione della concorrenza ha interessato non solo le restrizioni ingiustificate all'accesso e all'esercizio di attività economiche, ma anche l'utilizzo di società e partecipazioni pubbliche in settori economici dove la presenza dello Stato è stata ritenuta non strettamente necessaria.

41. Al 15A, Coop-GDO/Panificatori; Al15B, Conad-GDO/Panificatori; Al15C, Esselunga-GDO/Panificatori; Al15D, Eurospin-GDO/Panificatori; Al15E, Auchan-GDO/Panificatori; Al15F, Carrefpur-GDO/Panificatori.

42. A525, Mercato distribuzione quotidiani e periodici nell'area di Genova e Tigullio.

43. C1224,6, Fratelli Arena/Rami di azienda di SMA - Distribuzione Cambria - Roberto Abate.40. 1805, Prezzi del cartone ondulato.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

8.

L'attività a tutela del consumatore. Linee generali di intervento

Una efficace attività di *enforcement* a tutela del consumatore garantisce che il mercato possa operare in modo adeguato ed efficiente.

In questa prospettiva, rendere più consapevoli i consumatori dei propri diritti e proteggere i loro interessi economici sono diventati obiettivi essenziali della politica dell'Unione europea che, anche grazie all'adozione del pacchetto *New deal for consumer*, ha messo in campo una pluralità di strumenti idonei a garantire i diritti dei consumatori nei confronti di comportamenti scorretti, nonché a fornire una maggiore protezione per i consumatori più vulnerabili.

Tra le novità più rilevanti in grado di rafforzare l'incisività della tutela apprestata ai consumatori, si segnala l'incremento delle sanzioni pecuniarie irraggiungibili: secondo quanto previsto dalla Direttiva (UE) 2019/2161⁴⁴, di cui si auspica il tempestivo recepimento nell'ordinamento nazionale; l'importo massimo di dette sanzioni dovrà essere, infatti, almeno pari al 4% del fatturato annuo del professionista.

Per il raggiungimento di tali obiettivi, anche nel corso del 2019 - in sostanziale continuità con gli anni precedenti - l'attività di *enforcement* della disciplina in materia di tutela del consumatore è stata particolarmente intensa e incisiva, distinguendosi per l'adozione di un approccio integrato, volto a creare sinergie tra i diversi strumenti di contrasto dei comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori. Gli interventi dell'Autorità hanno riguardato, difatti, l'accertamento e la sanzione di pratiche commerciali scorrette e di violazione dei diritti dei consumatori, da un lato, e l'accertamento della vessatorietà delle clausole, dall'altro.

Tra gli aspetti maggiormente significativi dell'attività

di *enforcement* dell'Autorità nel 2019 meritano di essere segnalati: a) l'imposizione di sanzioni efficaci, proporzionate e dissuasive in modo coordinato nei distinti settori dell'economia; b) il consolidamento dell'uso delle misure accessorie consistenti nella dichiarazione rettificativa e nella pubblicazione per estratto delle decisioni dell'Autorità; c) un più frequente uso dello strumento cautelare; d) l'utilizzo dello strumento della *moral suasion* per interventi mirati nei confronti di operatori, di norma, di piccole/medie dimensioni in termini di fatturato.

La declinazione dei suddetti interventi è stata attuata seguendo precise linee direttrici, volte a garantire una maggior protezione ai consumatori negli acquisti *online*, trasparenza e chiarezza dei messaggi pubblicitari nei servizi di *social media*, nonché la riduzione delle asimmetrie informative e l'eliminazione di vincoli imposti dalle imprese nel settore delle *public utilities* e del credito. Quanto al primo profilo segnalato, è ormai noto che la possibilità di acquistare tramite *web* rappresenta un fattore di stimolo alla crescita, alla concorrenza e all'integrazione dei mercati, ma rappresenta al tempo stesso anche uno strumento pieno di insidie per il consumatore che, privo dei riferimenti che tradizionalmente orientavano le proprie scelte di acquisto, si trova sempre più esposto a pratiche commerciali contrarie ai canoni della diligenza professionale e idonee a falsarne il comportamento economico o a condizionarne indebitamente la libertà di scelta.

In questa cornice, l'obiettivo dell'*enforcement* dell'Autorità è quello di aumentare la fiducia dei consumatori e assicurare il corretto, informato ed equilibrato sviluppo delle vendite *online*. A tal fine gli

44. Direttiva (UE) 2019/2161 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 che modifica la direttiva 93/13/CEE del Consiglio e le direttive 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'Unione relative alla protezione dei consumatori.

Mercato, consumatori e concorrenza



interventi svolti hanno riguardato casi quali la mancata consegna dei prodotti, gli ostacoli all'esercizio del diritto di recesso e di rimborso, la divulgazione *online* di informazioni scorrette in merito allo stato degli ordini e alle tempistiche di consegna nonché il mancato rispetto della disciplina in tema di garanzia legale e convenzionale. Nell'*e-commerce* si evidenzia la ormai crescente attenzione dell'Autorità a utilizzare gli strumenti cautelari a essa conferiti dalla legge, volti a rendere immediata e, quindi, maggiormente efficace la tutela dei consumatori in situazioni in cui, nelle more del procedimento, essi si trovino esposti al rischio di un pregiudizio grave e perdurante e le pratiche attenzionate rischino di diffondersi velocemente nel mercato.

Come l'*e-commerce*, anche i *social media* rivestono un ruolo prioritario nella costruzione dei rapporti tra imprese e consumatori, grazie all'accessibilità, alla fruibilità dei contenuti e alla velocità con cui questi possono essere caricati e raggiunti dagli utenti. Le innumerevoli e immediate possibilità di contatto – idonee a raggiungere una vastissima platea di utenti, anche molto giovani – sono così sfruttate dalle imprese per indirizzare e condizionare le scelte di consumo. Si pensi, ad esempio, al fenomeno dell'*influencer marketing*, ovvero una modalità sempre più diffusa e consolidata per pubblicizzare e supportare prodotti e servizi, tramite lo "sfruttamento" dell'immagine di personaggi famosi, che genera un effetto pubblicitario.

In questo quadro, il discrimine tra uso pubblicitario e libera espressione del pensiero è particolarmente sottile e risulta complesso per il consumatore distinguere un messaggio pubblicitario da un consiglio spontaneo e disinteressato.

Al fine di rimuovere le criticità consumeristiche in tale ambito, l'Autorità è intervenuta – anche con lo strumento della *moral suasion* – per sollecitare nella diffusione di contenuti tramite *social media* la massima trasparenza e chiarezza sul contenuto pubblicitario dei *post* pubblicati. Non può nascondersi, infatti, che il fenomeno del *marketing* occulto risulti particolarmente insidioso, in quanto è in grado di privare il consumatore delle naturali difese che si attivano in presenza di un dichiarato intento pubblicitario.

Il terzo binario su cui si è indirizzata l'attività dell'Autorità, al fine di eliminare i condizionamenti nelle scelte di consumo dei grandi operatori nei confronti dei propri utenti, è quello dei servizi e delle *public utilities*.

In tali settori graduare correttamente l'intervento di *enforcement* richiede di valutare l'intensità delle asimmetrie informative esistenti tra consumatore e professionista.

Un dato tuttavia è ancora rilevabile: i consumatori si mostrano tuttora restii a cambiare agevolmente operatore e, a causa dei molti vincoli imposti dalle imprese, non rispondono efficacemente alla pluralità delle offerte presenti nel mercato.

In effetti, le teorie di economia comportamentale hanno messo in evidenza l'insufficienza dei tradizionali strumenti di tutela del consumatore basati sul presupposto che l'individuo sia portato a massimizzare la propria utilità e, dunque, a compiere scelte razionali sfruttando le potenzialità del mercato concorrenziale. Mettendo in risalto gli errori cognitivi nei quali incorre il consumatore quando compie le scelte di mercato, l'Autorità ha preteso dagli operatori economici una maggiore attenzione alla chiarezza e accessibilità delle informazioni fornite agli utenti e alla semplicità e comparabilità delle offerte tariffarie.

Gli interventi hanno riguardato, inoltre, tematiche di grande attualità e rilievo come la scorretta fatturazione dei consumi di elettricità e gas, il mancato riconoscimento della prescrizione dei termini di pagamento delle bollette, l'inadeguato trattamento delle perdite idriche occulte e la violazione della preventiva escussione dei condomini morosi nella gestione delle utenze condominiali.

L'indicazione che emerge dai provvedimenti dell'Autorità in merito è che una corretta gestione del rapporto di consumo e delle istanze dei consumatori in ordine alla fatturazione dei consumi, ai dati di misura e alle rateizzazioni, postula non solo l'effettiva ed esauriente verifica delle stesse, ma anche la concreta attuazione di procedure idonee a porre il consumatore al riparo da eventuali criticità che possono interessare i processi di fatturazione.

Infatti, la fornitura di beni di pubblica utilità, quali

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

l'acqua, l'elettricità/gas, è percepita dai consumatori come un servizio essenziale e, quindi, l'incombente minaccia di avvio delle procedure di messa in mora e distacco in caso di mancato pagamento condiziona indebitamente le loro scelte, inducendoli a effettuare il versamento della somma richiesta e pregiudicando il diritto di ottenere l'accertamento dei consumi corretti, anche tramite la presentazione di istanze volte a contestare le fatture e a proseguire nella contestazione stessa.

Sempre in tema di energia elettrica e gas, si segnala la rilevanza dell'attività svolta dall'Autorità che, in un momento molto delicato dell'evoluzione del settore in quanto prossimo alla liberalizzazione dell'attività di fornitura di energia elettrica, ha tra l'altro stigmatizzato⁴⁵ l'ulteriore rinvio al 1° gennaio 2022 della fine del regime di "maggiore tutela" disposto dal decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (c.d. Milleproroghe)⁴⁶. Anche nel settore delle comunicazioni, l'Autorità ha inteso rimuovere i vincoli alle scelte di consumo al fine di agevolare la mobilità tra gli operatori.

In un settore caratterizzato dalla proliferazione di offerte che mutano continuamente e assumono anche tratti di forte personalizzazione, particolare attenzione è stata prestata all'attivazione e alla fornitura di servizi non richiesti.

L'addebito di servizi accessori all'offerta principale non può avvenire in forma automatica e senza il preventivo consenso espresso del consumatore. L'attivazione effettuata dal fornitore che si sostituisce all'iniziativa del consumatore, anche se da quest'ultimo revocabile, costituisce una compressione della libertà di scelta dell'utente. Proprio la possibilità di revoca qualifica il servizio come accessorio e, in quanto tale, soggetto

all'obbligo per il professionista di chiedere il preventivo consenso al consumatore.

Analoga criticità è stata riscontrata nel caso in cui i contenuti dell'offerta vengano modificati in senso riduttivo, senza corrispondente diminuzione del prezzo, imponendo le nuove condizioni a chi è già cliente, senza accordare la possibilità di evitare la modifica attraverso il recesso a costo zero. È evidente come gli utenti, nel caso in cui il recesso dal contratto sia a titolo oneroso, siano costretti a una scelta, comunque non ottimale, tra la prosecuzione degli addebiti in misura invariata per un servizio peggiore del precedente, e subire il costo del recesso.

L'eliminazione di inutili vincoli alla fruizione libera dei servizi offerti dagli operatori ha caratterizzato anche l'attività di *enforcement* nel settore del credito; settore che si caratterizza non solo per la particolare asimmetria ma anche per la debolezza diffusamente percepita da parte dei consumatori nei confronti degli operatori finanziari, tanto in termini informativi che di vera e propria inferiorità nel rapporto contrattuale.

Questo comporta che sugli operatori incomba l'onere di essere trasparenti e chiari nel descrivere i propri servizi e le relative condizioni economiche, e di non giovare della posizione di forza in cui si trovano per condizionare indebitamente le scelte degli utenti, in particolare imponendo loro servizi non desiderati. Anche in questo settore gli interventi hanno riguardato pratiche di fornitura al consumatore di servizi indesiderati, come ad esempio, il condizionamento volto a imporre ai consumatori prodotti del tutto diversi da quello richiesto.

45. ASI646, *Liberalizzazione mercati della vendita energia di elettrica e gas*, in Boll. 7/2020.

46. Decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 "Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica", convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8.

PAGINA BIANCA

002

**Attività di tutela
e promozione
della concorrenza**



1. Dati di sintesi

Nel corso del 2019 sono stati condotti complessivamente 34 procedimenti istruttori per violazione della normativa a tutela della concorrenza, per abuso di dipendenza economica (art. 9 della legge 18 giugno 1998, n. 192, recante *Disciplina della subfornitura nelle attività produttive*) e per violazione della disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli

e agroalimentari (art. 62 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27). È stata, inoltre, conclusa una indagine conoscitiva in materia di *Big Data*. Sono stati, infine, realizzati 82 interventi di *advocacy*.

PROCEDIMENTI ISTRUTTORI, DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVI	2018	2019
Intese	8	9
Abusi	7	5
Concentrazioni (istruttorie)	6	6
Separazioni societarie	1	-
Inottemperanze alla diffida	1	2
Rideterminazione sanzioni	4	1
Mancato rispetto degli impegni	-	1
Abuso di dipendenza economica	-	1
Relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari	-	8
Indagini conoscitive	-	1
Interventi di <i>advocacy</i>	86	82

Per le istruttorie concluse con l'accertamento dell'illecito, sono state complessivamente irrogate sanzioni amministrative pecuniarie per 694.255.896 euro.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

Le intese esaminate

Istruttorie per intesa concluse nel 2019 suddivise per esito

VIOLAZIONE DELL'ART. 101 TFUE	VIOLAZIONE DELL'ART. 2 DELLA L. 287/1990	NON LUOGO A PROVVEDERE	TOTALE
7	1	1	9
N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie

Istruttorie per intesa concluse nel 2019 per settore e relative sanzioni

SERVIZI VARI	SMALTIMENTO RIFIUTI	ATTIVITÀ PROFESSIONALI E IMPRENDITORIALI	LEGNO E CARTA	DIRITTI TELEVISIVI	TOTALE
4	2	1	1	1	9
N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie
335.245.350	1.355.136	0	287.426.559	67.477.888	691.504.933
Sanzioni	Sanzioni	Sanzioni	Sanzioni	Sanzioni	Sanzioni

Gli abusi di posizione dominante esaminati

Istruttorie per abuso di posizione dominante concluse nel 2019 suddivise per esito

VIOLAZIONE DELL'ART. 102 TFUE	ACCETTAZIONE IMPEGNI	MODIFICA MISURE PRECEDENTEMENTE IMPOSTE	TOTALE
3	1	1	5
N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie

Attività di tutela e promozione della concorrenza



Per le istruttorie per abuso di posizione dominante, sono state complessivamente irrogate alle imprese sanzioni amministrative pecuniarie per 1.599.366 euro. Tali sanzioni sono state inflitte a imprese attive nel settore dei trasporti (1.148.275 euro) e nel comparto delle attività ricreative, culturali e sportive (451.091 euro).

Le concentrazioni

Nel corso del 2019, le operazioni di concentrazione esaminate sono state 65.

In sei casi, relativi a diversi settori merceologici, l'Autorità ha avviato un'istruttoria ai sensi dell'art. 16 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (*Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*). In particolare, in cinque casi ha autorizzato l'operazione di concentrazione subordinatamente all'adozione di alcune misure correttive, mentre in un caso l'istruttoria si è chiusa con un non luogo a provvedere per inapplicabilità della legge sulla concorrenza.

Procedimenti a tutela del contraente debole

Nel corso del 2019, l'Autorità ha concluso per la prima volta un procedimento istruttorio per abuso di dipendenza economica, ai sensi dell'art. 9 della l. 192/1998.

Inoltre, l'Autorità ha dato attuazione alla normativa concernente la disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari (art. 62 del d.l. 1/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. 27/2012), ai sensi della quale sono state concluse otto istruttorie. Complessivamente, in questo ambito, sono state irrogate sanzioni per 1.151.597 euro.

Gli accertamenti ispettivi

Nel corso del 2019, l'Autorità ha disposto l'accertamento ispettivo, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della l. 287/1990, nella quasi totalità dei procedimenti istruttori avviati in materia di intese e abuso di posizione dominante. Sono state visitate complessivamente 62 sedi. In un caso l'Autorità si è avvalsa, ai sensi dell'art. 22 del Regolamento 1/2003, della collaborazione del *Bundeskartellamt* e della *Competition and Markets Authority* (CMA) per accertamenti ispettivi sul territorio rispettivamente tedesco e inglese, in applicazione dell'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE). L'Autorità ha deliberato il ricorso allo strumento ispettivo in un ulteriore procedimento istruttorio avviato ai sensi dell'art. 62 del d.l. 1/2012.

Tutela della concorrenza - Procedimenti avviati e accertamenti ispettivi

10

Procedimenti
avviati
(a)

9

Con accertamento
ispettivo
(b)

62

Sedi
ispezionate
(c)

90%

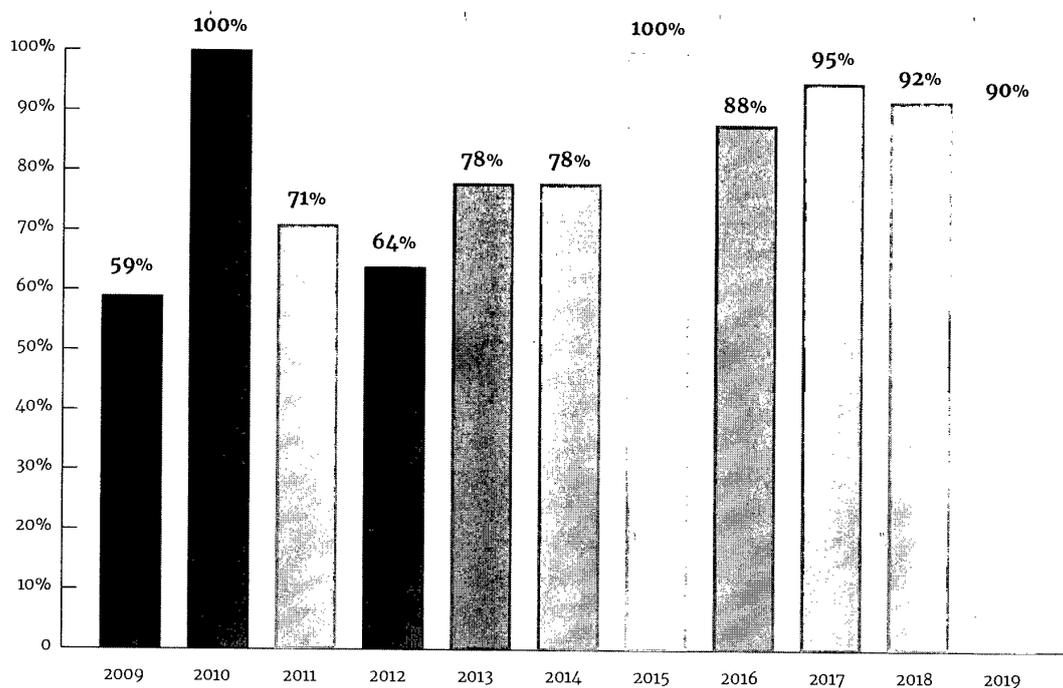
(b)/(a)

Nel corso del 2019 si è registrato un aumento del numero medio di sedi sottoposte a verifica ispettiva per procedimento, 6,2 sedi contro le 5,5 del 2018. Per

ciascuno degli accertamenti l'Autorità si è avvalsa della collaborazione del Nucleo Speciale Antitrust della Guardia di Finanza.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

Tutela della concorrenza - Incidenza % degli accertamenti ispettivi sulle istruttorie nel periodo 2009-2019

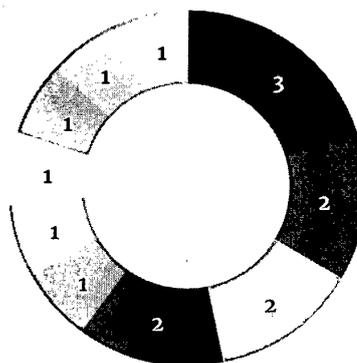


I nuovi avvii

Nel corso del 2019 sono state inoltre avviate, e sono tuttora in corso, quindici istruttorie per presunte intese restrittive della concorrenza e per abuso di posizione dominate.

Numero di istruttorie avviate nel 2019, divise per settore

- | | |
|---------------------|--------------|
| TLC | SERVIZI VARI |
| RIFIUTI | TRASPORTI |
| MANIFATTURIERO | FARMACEUTICO |
| INFORMATICA | ENERGIA |
| ATTIVITÀ RICREATIVE | SANITÀ |



2.

L'attività di tutela della concorrenza

2.1 Intese e abusi di posizione dominante



Servizi energetici

FOCUS Distribuzione gas

La gestione delle reti locali di distribuzione per la consegna del gas agli utilizzatori finali, monopolio naturale soggetto a regolazione, costituisce un'attività strategica per l'accesso capillare all'utilizzo del gas e per la definizione di condizioni concorrenziali nel mercato della vendita ai clienti finali.

A seguito della liberalizzazione del settore è stato introdotto l'obbligo di affidamento della gestione tramite gara e l'accorpamento delle migliaia di concessioni comunali esistenti in 177 concessioni d'ambito (c.d. "Atem").

In ciascun ambito i gestori uscenti, attuali titolari delle singole concessioni comunali, detengono importanti vantaggi competitivi di natura finanziaria e informativa, utilizzabili in sede di gara, vantaggi tanto più rilevanti quanto maggiore è l'ampiezza della rete gestita.

Anche nel 2019 l'Autorità ha partecipato alla sfida, molto impegnativa, di contribuire alla corretta definizione e attuazione delle gare d'Atem, sia con gli strumenti dell'*enforcement* antitrust che con quelli dell'*advocacy*, con l'obiettivo di garantire la massima partecipazione alle gare bandite.

Nel controllo delle operazioni di concentrazione, si verifica che l'operazione proposta non riconduca sotto il medesimo controllo un numero troppo elevato di concessionari comunali facenti parte di un singolo Atem: diversamente, avvalendosi cumulativamente della posizione di vantaggio dei diversi gestori uscenti, l'acquirente potrebbe costituire una posizione dominante sul mercato della futura gara d'Atem.

Tale verifica è stata svolta in occasione dell'acquisizione di alcune attività di distribuzione del gruppo Hera da parte della società Ascopiave S.p.A., con riferimento alla futura gara per l'Atem Padova 1 (cfr. *infra* caso C12258).

L'Autorità è intervenuta anche con un procedimento, concluso a gennaio 2020, per abuso di posizione dominante nei confronti dei gestori uscenti dell'Atem Genova (cfr. *infra* caso A527) ai quali è stato contestato di non aver messo a disposizione del Comune (stazione appaltante della gara d'Atem) informazioni dallo stesso ritenute indispensabili per poter bandire la gara. In seguito agli impegni proposti e resi obbligatori dall'Autorità, il procedimento è stato concluso senza accertamento dell'infrazione ai sensi dell'art. 14-ter della l. 287/1990.

Il grave ritardo accumulato dal programma previsto per lo svolgimento delle gare, che sono state a oggi pochissime, impedisce al settore e agli utenti di godere dei benefici della competizione tra gli operatori, prorogando di fatto le esistenti gestioni monopolistiche locali, in genere affidate senza procedura competitiva.

Per questo motivo l'Autorità, nel corso del 2019, è intervenuta con una segnalazione ai sensi dell'art. 21 della l. 287/1990 (AS1633), invitando il Ministero dello Sviluppo economico ad attivare il proprio potere sostitutivo di cui al decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (*Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia*) e a procedere dunque, in luogo delle stazioni appaltanti, all'avvio delle gare per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale in tutti gli ambiti territoriali.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

L'Autorità è intervenuta anche evidenziando alcune criticità della normativa vigente. In particolare, è intervenuta con una segnalazione ai sensi dell'art. 21 della l. 287/1990 (AS1625), invitando il Ministero dello Sviluppo economico a modificare una delle variabili (il c.d. VIR di riferimento) utilizzate per la definizione di una voce dell'offerta economica, al fine di eliminare le incertezze sull'effettivo esborso connesso all'offerta presentata, implicante effetti negativi sulla partecipazione alla procedura di evidenza pubblica.

A527 COMUNE DI GENOVA/DISTRIBUZIONE GAS NATURALE

Nel gennaio 2020, l'Autorità ha concluso, con l'accettazione degli impegni, il procedimento istruttorio (A527), avviato nei confronti di Ireti S.p.a., Italgas Reti S.p.a. e 2i Rete Gas S.p.a., per presunto abuso di posizione dominante in violazione dell'articolo 102 TFUE.

Il procedimento è stato avviato su segnalazione del Comune di Genova, in qualità di stazione appaltante, secondo cui i concessionari del servizio di distribuzione del gas avrebbero opposto rifiuti o ritardo nel fornire informazioni, ritenute dal Comune stesso necessarie alla predisposizione del bando di gara relativo al nuovo affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale nell'ATEM Genova 1.

In particolare, le richieste del Comune avevano riguardato le seguenti informazioni, tutte nella disponibilità dei gestori uscenti:

- a) le caratteristiche dello stato di consistenza della rete di ciascun gestore uscente con dettaglio degli anni di posa per ogni tratto di rete;
- b) la cartografia della rete stessa, prodotta in formato di tipo aperto e interoperabile (quindi editabile e modificabile).

Per quanto riguarda il mercato rilevante, la gestione del servizio di distribuzione del gas rappresenta un monopolio legale, il cui perimetro coincide, allo stato attuale, con l'area di attribuzione oggetto di ciascuna concessione esclusiva, che al momento ha dimensione comunale.

In considerazione della posizione detenuta nei

singoli mercati locali della distribuzione di gas dalle società Ireti, Italgas e 2i Rete Gas, nonché della circostanza che le citate imprese erano depositarie di informazioni, nella loro esclusiva disponibilità, indispensabili - e non altrimenti reperibili - ai fini della predisposizione della documentazione di gara, il rifiuto e/o ritardo a fornirle avrebbe potuto integrare un abuso di posizione dominante da parte dei gestori uscenti. La condotta tenuta dalle Parti era, infatti, idonea a non consentire o a rallentare l'avvio delle procedure amministrative propedeutiche all'organizzazione della procedura di affidamento del servizio di distribuzione del gas.

A seguito dell'avvio del procedimento le Parti hanno trasmesso le informazioni che il Comune aveva richiesto. Hanno, inoltre, presentato impegni, ai sensi dell'articolo 14-ter della l. 287/1990, volti a evitare che una situazione analoga a quella verificatasi nei confronti del Comune di Genova si ripeta nelle future gare d'ATEM nelle quali le Parti siano gestori uscenti. In particolare, si garantisce a tutte le stazioni appaltanti che ne facciano richiesta, la certezza di ottenere informazioni di dettaglio (cartografia) in formato aperto e interoperabile e in tempi celeri e certi.

L'Autorità, ritenendo gli impegni idonei a superare le preoccupazioni concorrenziali rilevate, ne ha disposto l'obbligatorietà e ha chiuso il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'art. 14-ter, comma 1, della l. 287/1990.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



Carta e Legno

1805 PREZZI DEL CARTONE ONDULATO

L'Autorità, nel luglio 2019, ha concluso un procedimento istruttorio (1805) accertando l'esistenza di due intese restrittive della concorrenza, in violazione dell'articolo 101 TFUE, tra le principali imprese produttrici di fogli e imballaggi in cartone ondulato, nonché della relativa associazione di categoria Gruppo Italiano Fabbricanti Cartone Ondulato (GIFCO). L'istruttoria è stata avviata a seguito di una segnalazione effettuata da un'associazione di categoria e della presentazione di una domanda di clemenza da parte delle società del gruppo DS Smith. In seguito all'avvio del procedimento, hanno presentato domanda di clemenza le società Ondulati Nordest S.p.A., Scatolificio Idealkart S.r.l. e le società del gruppo Pro-Gest.

La prima fattispecie ha coinvolto i principali *player* del mercato della produzione e commercializzazione di fogli in cartone ondulato (con quote pari, nel complesso, a circa il 90% del mercato) ed è consistita in un'intesa, unica, complessa e continuata, volta a definire i prezzi di vendita del cartone ondulato e a controllare i volumi di produzione tramite riunioni periodiche. Le imprese coinvolte sono state sanzionate per un totale complessivo di circa 110 milioni di euro. In applicazione del programma di clemenza, è stato attribuito il beneficio dell'immunità totale dalla sanzione alle società del gruppo DS Smith che, in qualità di *leniency applicant*, hanno evitato l'imposizione di una sanzione superiore a 70 milioni di euro. Per i successivi *leniency applicant* - Ondulati Nordest S.p.A. e le società del gruppo Pro-Gest - la riduzione della sanzione è stata rispettivamente del 50% e del 40%.

La seconda fattispecie ha coinvolto alcune società attive nel mercato della produzione e commercializzazione di imballaggi in cartone ondulato (con una quota complessiva pari a circa il 50% del mercato), e l'associazione di categoria GIFCO. Parti di un'intesa unica, complessa e continuata volta a definire i prezzi di vendita, la ripartizione dei clienti e delle forniture di scatole ai clienti co-forniti, soprattutto quelli di grandi

dimensioni. Le imprese sono state sanzionate per un totale complessivo di circa 178 milioni di euro. È stato riconosciuto il beneficio dell'immunità totale dalla sanzione a favore delle società del gruppo DS Smith che, anche in questo caso, in qualità di primo *leniency applicant*, hanno evitato l'imposizione di una sanzione superiore a 70 milioni di euro. Per i successivi *leniency applicant* - Scatolificio Idealkart S.r.l. e le società del gruppo Pro-Gest - la riduzione della sanzione è stata pari rispettivamente al 50% e al 40%.



Telecomunicazioni

1820 FATTURAZIONE MENSILE CON AUMENTO TARIFFARIO

L'Autorità con delibera del 28 gennaio 2020 (1820) ha accertato che gli operatori telefonici Fastweb S.p.A., Telecom Italia S.p.A. ("TIM") TIM, Vodafone Italia S.p.A. e Wind Tre S.p.A. hanno posto in essere un'intesa anticoncorrenziale relativa al *repricing* effettuato nel ritorno dalla fatturazione a 28 giorni alla fatturazione mensile. Mercati rilevanti interessati, tutti aventi dimensione geografica nazionale, sono stati ritenuti: i) il mercato dei servizi al dettaglio di telecomunicazione mobile; ii) il mercato dei servizi al dettaglio di telecomunicazioni su rete fissa a banda stretta; iii) il mercato dei servizi al dettaglio di telecomunicazioni su rete fissa a banda larga e ultralarga.

Le indagini svolte hanno permesso di appurare che i quattro operatori hanno coordinato le proprie strategie commerciali, relative al passaggio dalla fatturazione quadrisettimanale (28 giorni) a quella mensile, con il mantenimento dell'aumento percentuale dell'8,6%. Tale coordinamento era sotteso a mantenere il prezzo incrementato dell'8,6%, vanificando il confronto commerciale e la mobilità dei clienti.

L'Autorità aveva adottato, nel marzo 2018, delle misure cautelari che, grazie alle specifiche modalità e tempistiche, avevano effettivamente impedito l'attuazione dell'intesa. Infatti, per effetto della misura, gli operatori avevano dovuto riformulare le proprie strategie commerciali e ciò aveva determinato una diminuzione dei prezzi rispetto alla

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

rimodulazione annunciata.

Con il provvedimento conclusivo l'Autorità ha statuito che gli operatori hanno posto in essere un'intesa segreta, unica, complessa e continuata, restrittiva della concorrenza, in violazione dell'articolo 101 TFUE, finalizzata a mantenere il livello dei prezzi esistente e a ostacolare la mobilità delle rispettive basi clienti, impedendo il corretto svolgersi delle dinamiche concorrenziali tra operatori nei mercati dei servizi di

telefonia fissa e dei servizi di telefonia mobile. Ai fini della determinazione delle sanzioni, l'Autorità ha considerato, tra i vari elementi, il fatto che gli effetti dell'intesa sono stati evitati dall'applicazione delle misure cautelari e le specificità delle condotte adottate dagli operatori coinvolti, nel contesto giuridico ed economico dei mercati delle telecomunicazioni fisse e mobili nel momento storico di riferimento. L'Autorità ha, pertanto, imposto sanzioni per un totale di circa 228 milioni di euro.

FOCUS Concorrenza infrastrutturale nei mercati delle TLC

Nel 2015, i mercati delle telecomunicazioni di rete fissa sono stati scossi da due eventi di rottura strutturale: a) un nuovo piano di intervento pubblico (Strategia Italiana per la banda ultralarga); b) l'ingresso di Open Fiber (OF) sul mercato. OF ha scelto un modello imprenditoriale innovativo (*wholesale-only*) mentre TIM è rimasto un operatore verticalmente integrato.

Questi due eventi hanno favorito l'avvio di forme di concorrenza infrastrutturale, nelle città dove avanzava la copertura della nuova rete FTTH (*fiber to the home*) di OF. I benefici derivanti dalla concorrenza infrastrutturale sono stati evidenti. Innanzitutto, in termini di spinta agli investimenti: nel periodo 2014-17, quelli per le infrastrutture di rete fissa sono cresciuti del 45% (Elaborazioni su dati AGCOM).

In seguito all'ingresso di OF sul mercato, la maggiore intensità della concorrenza ha consentito di registrare una forte accelerazione nella copertura del territorio con reti a banda ultralarga. Secondo i dati della Commissione europea, l'Italia è riuscita in pochi anni a colmare una parte rilevante del divario di sviluppo tecnologico:

COPERTURA CON RETI FISSE A BANDA ULTRALARGA (% UNITÀ IMMOBILIARI)	2014	2015	2016	2017
Italia	31,7	40,9	72,3	86,8
UE28	67,2	70,3	75,8	80,1
Francia	42,6	44,8	47	51,9
Germania	80,8	81,3	81,7	84,1
Regno Unito	88,5	90,5	92,3	93,9

Fonte: Commissione europea

Attività di tutela e promozione della concorrenza



Nel corso del biennio 2015-17, la copertura del territorio con reti fisse a banda ultralarga è progredita sensibilmente, più che recuperando il divario con la media dell'Unione europea.

È stato altresì riscontrato un deciso miglioramento del grado di copertura delle aree rurali (aree con densità di popolazione inferiore a 100 abitanti per kmq), spesso coincidenti proprio con le cosiddette aree bianche oggetto delle gare Infratel.

COPERTURA CON RETI FISSE A BANDA ULTRALARGA DELLE AREE RURALI (% UNITÀ IMMOBILIARI)	2014	2015	2016	2017
Italia	0	3,1	16	39,2
UE28	26,7	29,9	39,14	46,9
Francia	19,9	23	30,9	37,3
Germania	33,1	36,4	48,9	53,9
Regno Unito	45,9	47,4	78,2	82,4

Fonte: Commissione europea

Lo sviluppo degli investimenti è stato favorito dall'azione svolta dall'Autorità che, già nel giugno 2017, ha avviato un procedimento nei confronti di Telecom Italia ([A514](#)) per accertare l'esistenza di un eventuale abuso di posizione dominante, rilevante ai sensi dell'articolo 102 TFUE, con riguardo alla strategia posta in essere dalla società, a partire da dicembre del 2016, volta a preservare l'assetto del mercato, ritardare gli investimenti nelle reti di nuova generazione e impedire lo sviluppo della concorrenza infrastrutturale nei mercati.

In linea generale, si osserva che ogni progetto di coinvestimento su una rete unica dovrà essere vagliato alla luce dell'analisi dell'elemento controfattuale, costituito dai benefici di una concorrenza infrastrutturale nei mercati dei servizi di telecomunicazione di rete fissa. Tale conclusione era, peraltro, anticipata nell'indagine conoscitiva relativa allo sviluppo della banda larga in Italia, conclusa già nel 2014 ([IC48](#)).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020



Diritti televisivi

1814 DIRITTI INTERNAZIONALI

Nell'aprile 2019, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio (1814) accertando l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'art. 101 TFUE, posta in essere dalle società Media Partners & Silva Limited, MP Silva S.r.l. in liquidazione, MP & Silva Holding S.A., IMG Media UK Limited, IMG Worldwide LLC, B4 Capital SA, B4 Italia S.r.l. e BE4 Sarl Luxembourg, consistente nel coordinamento, finalizzato alla partecipazione concertata alle procedure di gara per l'assegnazione dei diritti audiovisivi all'estero delle competizioni calcistiche organizzate in Italia dalla LNPA - Lega Nazionale Professionisti Serie A (c.d. diritti internazionali), dal 2008 al 2015.

I mercati rilevanti, tenuto conto del funzionamento del settore, sono stati identificati nelle procedure di gara indette dalla LNPA condizionate dalle condotte di concertazione oggetto di valutazione e, in particolare, nelle gare per la visione delle partite dei campionati di calcio di Serie A e di Serie B, dal 2009 al 2014, nonché nelle procedure di gara per l'assegnazione dei diritti internazionali per la visione delle partite relative alle manifestazioni della Coppa Italia e della Supercoppa, a partire dal luglio 2008 sino al giugno 2015.

Le evidenze istruttorie sono state acquisite da molteplici fonti, anche a seguito di una domanda di *leniency* delle società IMG e del contributo documentale da queste fornito. Gli elementi raccolti hanno evidenziato un meccanismo concertativo sistematico e regolare, nonché un complessivo contesto collusivo nella partecipazione alle gare per l'assegnazione dei diritti internazionali relativi alle varie competizioni calcistiche, funzionali alla ripartizione delle relative aggiudicazioni.

L'Autorità ha ritenuto che le Parti del procedimento abbiano posto in essere un'intesa unica, complessa e continuata di carattere segreto. Nello specifico, numerose evidenze in atti dimostrano che MP Silva acquisiva i diritti della Serie A mentre BE4 Sarl/ B4 Italia e B4 Capital quelli della Coppa Italia e Supercoppa e, mediante le sub-licenze, i suddetti

assegnatari scambiavano tra di essi e con IMG i diritti, suddividendone gli oneri e i ricavi.

L'intesa è stata considerata restrittiva della concorrenza per oggetto, in violazione dell'art. 101 TFUE, comma 1, in quanto è consistita nell'alterazione della procedura di gara volta alla fissazione dei prezzi e alla ripartizione del mercato. Trattandosi di un'intesa restrittiva per oggetto, conformemente all'orientamento consolidato, la dimostrazione degli effetti non è necessaria ai fini della valutazione; tuttavia, nel caso di specie, l'Autorità ha altresì analizzato detti effetti, tenendo conto dell'ipotesi controfattuale, considerando il decremento di valore nell'andamento della vendita dei diritti in Italia in confronto alle proiezioni di altri Paesi UE. L'Autorità ha altresì sottolineato che l'ultimo ciclo di gare, avviato successivamente all'intervento istruttorio, ha registrato, in effetti, un incremento di valore. Riscontrata l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza e in ragione della gravità e della durata della condotta, protrattasi dal 2008 fino al 2015, l'Autorità ha deliberato di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie alle Parti del procedimento per un totale di circa 67 milioni di euro. La sanzione di IMG è stata ridotta per la domanda di *leniency* (del 40%) e attenuata per il programma di *compliance* (del 5%).



Servizi finanziari

A505 MONTE TITOLI/SERVIZI DI POST-TRADING

Nel marzo 2019, l'Autorità ha chiuso un'istruttoria (A505) nei confronti della società Monte Titoli S.p.A. ("Monte Titoli" o "MT"), accettando e rendendo vincolanti gli impegni presentati dalla Parte, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della l. 287/1990. L'istruttoria era stata avviata nel maggio 2018, a seguito delle segnalazioni di alcuni concorrenti, per verificare l'esistenza di violazioni, ai sensi dell'art. 102 TFUE, consistenti in politiche di prezzo con finalità escludente, attraverso la compressione dei margini degli operatori attivi nel mercato dell'offerta dei servizi di *post-trading*, oltre che in scelte discriminatorie nei confronti delle controparti contrattuali adottate da Monte Titoli rispetto alle attività di *settlement*.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



Il settore interessato dal procedimento riguarda l'organizzazione e la gestione delle piattaforme di scambio di strumenti e titoli finanziari (le c.d. borse), con riferimento all'erogazione dei servizi successivi alla negoziazione (*post-trading*) e, in particolare, del servizio di liquidazione (*settlement*) e dei servizi accessori (*settlement* secondario e custodia finanziaria). Attraverso i servizi di *settlement*, gli strumenti finanziari oggetto di compravendita vengono consegnati all'acquirente e viene pagato il corrispettivo. L'attività di Monte Titoli - quale Depositario Centrale di Titoli (c.d. *Central Security Depository-CSD*) autorizzato a operare sulla piattaforma pan-europea Target2 Security-T2S - consiste nella registrazione del passaggio di proprietà dei titoli attraverso scritture contabili digitali, che si definisce servizio di *settlement* primario; a valle di questo, si pongono altri servizi di *settlement* secondari, forniti sia da MT che da altri operatori (*custodian*). La dimensione geografica di tutti i mercati in questione è nazionale, in considerazione del ruolo di Monte Titoli, come CSD nazionale.

L'Autorità ha osservato che nel mercato a monte del *settlement* primario Monte Titoli è in posizione dominante, in quanto unico operatore nazionale autorizzato a erogare i servizi di *settlement* primario sulla piattaforma T2S; nei mercati a valle, MT opera in concorrenza con i *custodian*, i quali ultimi possono avere necessità di usufruire dei servizi di MT per poter a loro volta operare. Nel provvedimento di avvio, l'Autorità aveva ipotizzato che le condotte poste in essere da MT potessero avere una valenza abusiva e, in particolare, escludente, in relazione all'applicazione ai *custodian* operanti come *Directly Connected Parties-DCP* per i servizi di *settlement* primari, e concorrenti nei mercati a valle, di commissioni di accesso ai servizi di *settlement* primari irripetibili dagli stessi ai fini dell'offerta di servizi integrati, oltre che differenziate rispetto a quelle di favore applicate ai soggetti che si avvalgono dei servizi integrati di MT (*Indirectly Connected Parties-ICP*) e ai corrispondenti CSD operanti in altri Paesi aderenti alla piattaforma di scambio T2S.

Monte Titoli ha presentato una proposta di impegni ai sensi all'articolo 14-ter, comma 1, della l. 287/1990

che, integrati e modificati a seguito di *market test*, prevedono, in sintesi: che MT utilizzi la medesima struttura di prezzo per ICP e DCP; la predisposizione di una contabilità analitica suddivisa tra servizi di base (tra cui il *settlement*) e accessori, oltre che rispetto ai costi sostenuti per le diverse tipologie di clienti (ICP o DCP), nonché recante il dettaglio contabile dei costi dei servizi resi da Monte Titoli agli *investor-CSD*; l'eliminazione della scontistica per i servizi di gestione accentrata e liquidazione a favore dei nuovi intermediari aderenti a MT; la creazione anticipata del 'Comitato degli Utenti' previsto dal Regolamento CSD. Gli impegni sono stati ritenuti idonei a ridurre significativamente il rischio di strategie anti-competitive di compressione dei margini nonché ad anticipare l'applicazione di previsioni contenute nel Regolamento CSD. Per tale motivo, l'Autorità ha deliberato di accettarli e renderli vincolanti ai sensi dell'art. 14-ter della l. 287/1990, concludendo il procedimento senza accertare l'infrazione.



Attività sportive e ricreative

A378E FEDERITALIA/FEDERAZIONE ITALIANA SPORT EQUESTRI (FISE)

Nell'ottobre 2019 l'Autorità ha concluso il procedimento avviato nei confronti della Federazione Italiana Sport Equestri - FISE (A378E) su segnalazione e con coinvolgimento di GIA - associazione Gruppo Italiano Attacchi, ASI - Associazioni Sportive e Sociali Italiane, SEF Italia s.s.d. a. r.l. - Sport Educazione e Formazione, al fine di accertare: i) la violazione dell'art. 14-ter, commi 2 e 3 della l. 287/1990 per mancato rispetto di impegni precedentemente assunti e resi obbligatori; ii) la sussistenza di una o più violazioni degli artt. 101 e/o 102 TFUE.

Il mercato interessato dal procedimento riguarda l'organizzazione di manifestazioni e gare con equidi, aventi natura agonistica, amatoriale o ludica. Dall'istruttoria è emerso che a partire dal luglio 2017, FISE poneva in essere attività strategiche escludenti, in grado di precludere a soggetti terzi concorrenti la possibilità di competere nell'organizzazione di

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

manifestazioni equestri amatoriali, astenendosi dalla stipula di convenzioni con altri enti e associazioni e modificando i Regolamenti delle specialità sportive disciplinate. Tali interventi, in particolare, ampliavano le attività rientranti fra quelle agonistiche e comprimevano, fino alla quasi completa eliminazione, le attività amatoriali – mantenendo unicamente la distinzione tra agonismo e attività ludico-addestrativa. In tal modo, non soltanto la FISE abusava della propria posizione dominante, ma veniva altresì meno agli impegni assunti a esito di un precedente procedimento risalente all'anno 2011, con i quali la Federazione si era impegnata “a riconoscere come legittimo il libero svolgimento in forma amatoriale delle [...] discipline CIO/FEI anche da parte di enti ed associazioni diversi dalla stessa [...]”, anche attraverso la stipula delle convenzioni sopra menzionate.

Le giustificazioni addotte da FISE sono state ritenute inidonee a fornire una spiegazione alternativa ai comportamenti contestati. Inoltre, la natura economica dell'attività delle federazioni sportive giustifica, in ogni caso, l'applicazione della disciplina della concorrenza, non rilevando in tal senso il ruolo anche pubblicistico svolto dalle federazioni stesse.

L'Autorità ha, pertanto, irrogato a FISE una sanzione amministrativa pecuniaria pari a circa 450.000 euro.



Trasporto pubblico

A516 GARA AFFIDAMENTO SERVIZI TPL BOLZANO

Nell'aprile 2019, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio (A516) nei confronti di SAD - Trasporto Locale S.p.A. (“SAD”), accertando un abuso di posizione dominante, in violazione dell'art. 102 TFUE, consistente nel rifiuto e ritardo di fornire informazioni necessarie per lo svolgimento di gare per l'affidamento di servizi di trasporto pubblico locale (TPL) extraurbano nella Provincia Autonoma di Bolzano. Il procedimento era stato avviato nel gennaio 2018 a seguito di denuncia della Provincia Autonoma di Bolzano, ente di gestione del trasporto locale sul territorio.

Il mercato rilevante è stato identificato, sotto il profilo merceologico, nei servizi di trasporto pubblico locale

nel territorio della Provincia Autonoma di Bolzano, già oggetto di concessione e in futuro messi a gara, in particolare i servizi di trasporto pubblico extraurbano di passeggeri su gomma. Dal punto di vista geografico, la dimensione dei servizi di trasporto in questione è locale, coincidente con le porzioni del territorio nel quale si snodano le linee di trasporto incluse in ciascuna concessione esclusiva, mentre dopo l'espletamento della gara, questi avranno dimensioni maggiori, coincidenti con i territori afferenti a ciascuno dei lotti interessati. L'Autorità ha riconosciuto in capo a SAD, concessionario in esclusiva, una posizione dominante, in qualità di monopolista legale sulle linee TPL oggetto di istruttoria. L'istruttoria ha accertato che SAD ha scientemente posto in essere una condotta volta a impedire che la Provincia di Bolzano potesse tempestivamente dare avvio alle procedure amministrative propedeutiche all'organizzazione della gara a evidenza pubblica per l'affidamento di tali servizi alla scadenza delle concessioni (ossia novembre 2018). Nello specifico, da marzo 2017 fino all'avvio del procedimento istruttorio, ma anche successivamente (ossia fino alla decisione del cautelare), SAD ha rifiutato di fornire e ha poi fornito con ritardo, o in maniera incompleta, le informazioni indispensabili ai fini della predisposizione degli elaborati di gara da parte della Provincia, di cui solo essa disponeva in virtù della condizione di monopolista legale operante in esclusiva nelle linee di trasporto incluse nella concessione. Il rifiuto di fornire tali informazioni è stato considerato dall'Autorità idoneo a integrare una fattispecie di abuso escludente, mosso dall'intento di assicurarsi l'intero bacino provinciale per il tramite dell'affidamento in *project financing*, reiteratamente proposto da SAD alla Provincia, nel periodo considerato, nonostante la dichiarata contrarietà di questa ad aderire a tale soluzione. L'Autorità ha altresì accertato che le condotte di SAD hanno concretamente prodotto effetti anticoncorrenziali, avendo ritardato di oltre quattro mesi la pubblicazione del bando di gara, e costretto la Provincia Autonoma di Bolzano a prorogare gli affidamenti vigenti, con conseguente ritardo nell'apertura alla concorrenza del mercato, in danno

Attività di tutela e promozione della concorrenza



anche dei consumatori utenti finali.

In conclusione, l'Autorità, in ragione della durata e della gravità dell'infrazione, ha irrogato alla società una sanzione amministrativa pecuniaria complessiva di circa 1,15 milioni di euro.

A519 AFFIDAMENTO DIRETTO DEL SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO FERROVIARIO NEL VENETO

Nel luglio 2019, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio (A519) nei confronti di Ferrovie dello Stato Italiane S.p.A. ("FS"), Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. ("RFI") e Trenitalia S.p.A. ("Trenitalia"), accertando un abuso di posizione dominante in violazione dell'art. 102 TFUE, consistente nell'adozione di una strategia escludente nella fornitura di servizi ferroviari.

Il procedimento è stato avviato nel maggio 2018 a seguito di denuncia di un concorrente potenziale di Trenitalia in Veneto, al fine di valutare le condotte della holding FS e delle sue controllate RFI e Trenitalia, in occasione della procedura che ha condotto la Regione Veneto all'adozione della deliberazione della Giunta relativa all'affidamento, per il periodo 2018- 2032, dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale della Regione. Sotto il profilo merceologico, sono stati individuati un mercato a monte (gestione, manutenzione e sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria) e un mercato a valle (fornitura del servizio di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri, di interesse regionale e locale), dove si sono prodotti gli effetti escludenti anticoncorrenziali delle condotte. Dal punto di vista geografico, il mercato a monte è stato ritenuto di dimensione nazionale, mentre quello a valle coincidente con il bacino di traffico ricompreso nel contratto di servizio pubblico cui ineriscono le condotte oggetto di accertamento.

L'Autorità ha ravvisato una posizione dominante in capo a RFI sul mercato "a monte" della gestione e dello sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, in virtù del monopolio legale a essa conferito con atto di concessione dello Stato, e in capo a Trenitalia nel mercato "a valle" della fornitura dei servizi ferroviari di trasporto pubblico di passeggeri di interesse regionale e locale in Veneto, in quanto affidataria diretta dei suddetti

servizi in base ad atti successivi di conferimento.

Dalle evidenze istruttorie è emerso che le società del Gruppo FS, almeno a partire dal mese di marzo 2016, hanno affrontato e trattato congiuntamente i temi relativi allo sviluppo dell'infrastruttura, di cui è incaricato il gestore della rete, con quelli relativi all'offerta dei servizi di trasporto, di competenza dell'impresa ferroviaria. Al contrario, Trenitalia avrebbe dovuto restare estranea a ogni processo valutativo e decisionale relativo alla rete, così come RFI a ogni valutazione circa la convenienza di investimenti infrastrutturali in funzione dei servizi da prestare. Inoltre, le società del Gruppo FS hanno posto in essere una strategia unitaria volta, prima, a posticipare la gara per l'attribuzione del servizio ferroviario regionale in Veneto e, poi, a indurre la Regione a procedere con un affidamento diretto.

La condotta è stata ritenuta integrare un abuso di posizione dominante, idoneo a ostacolare la concorrenza per il mercato, rilevante ai sensi dell'art. 102 TFUE, realizzato attraverso lo sfruttamento indebito di una serie di asset e prerogative possedute unicamente in virtù della propria posizione di operatori integrati nella gestione/sviluppo della rete (in monopolio legale) e nella fornitura dei servizi di trasporto ferroviario e, dunque, non replicabili per tutti gli altri operatori potenzialmente concorrenti. Per le condotte poste in essere, tenuto conto del miglioramento infrastrutturale della rete in termini di innovazione tecnologica comunque prodottosi, l'Autorità ha disposto l'irrogazione di una sanzione simbolica.



Servizi professionali

1803 CONDOTTE RESTRITTIVE DEL CONSIGLIO NOTARILE DI MILANO

Nel luglio 2019 l'Autorità ha concluso un'istruttoria accertando la violazione dell'art. 2 della l. 287/1990, nei confronti del Consiglio Notarile di Milano (CNM) (1803). L'istruttoria ha avuto a oggetto una serie di iniziative consistenti nella richiesta, da parte del CNM, a tutti i notai del distretto, di dati concorrenzialmente sensibili, al fine di far emergere le posizioni di preminenza economica, e ha successivamente avviato azioni

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

disciplinari nei confronti dei notai del distretto che si erano contraddistinti per la loro produttività e le loro *performance* economiche, accompagnate da attività segnaletica volta a dare risalto a tali iniziative.

Il mercato rilevante del prodotto preso a riferimento nel corso dell'istruttoria, è stato individuato nei servizi offerti dai notai nell'esercizio della loro attività professionale operanti all'interno del distretto di Milano, Lodi, Monza, Busto Arsizio e Varese.

L'istruttoria ha consentito di accertare che, a fronte degli intervenuti mutamenti delle condizioni di mercato (riduzione della domanda dovuta alla crisi del settore immobiliare) e del quadro normativo (interventi di liberalizzazione, ivi inclusa l'abrogazione della tariffa notarile), il CNM si è posto l'obiettivo di contenere e/o prevenire le iniziative dei notai che, facendo leva su prezzi competitivi ovvero su modalità innovative di erogazione della prestazione, risultassero idonee ad attrarre clientela e a incrementare in modo considerevole la propria mole di lavoro, nonché a provocare una contrazione dei volumi degli altri notai del distretto.

È emerso, infatti, un utilizzo strumentale, da parte del CNM, di atti asseritamente prodromici all'esercizio della funzione di vigilanza, la cui reale finalità sarebbe stata, invece, quella di impedire ai notai più performanti del distretto di Milano, Lodi, Monza, Busto Arsizio e Varese l'acquisizione di elevate quantità di lavoro ricorrendo alla leva prezzo e/o a modalità innovative di offerta, con l'intento di riportare le posizioni economiche dei singoli notai in linea con la media del distretto.

Nel corso dell'istruttoria, è entrata in vigore la legge 27 dicembre 2017, n. 205 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*), che ha introdotto l'articolo 93-ter, comma 1-bis, legge 16 febbraio 1913, n. 89 (*Ordinamento del notariato e degli archivi notarili*), ai sensi del quale "Agli atti funzionali al promovimento del procedimento disciplinare si applica l'articolo 8, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287". Il CNM ha invocato l'applicazione della disposizione in esame per affermare l'asserita incompetenza dell'Autorità a giudicare le condotte oggetto di istruttoria.

L'Autorità ha ritenuto che l'interpretazione del citato articolo 93-ter e dell'articolo 8, comma 2, della l. 287/1990 avanzata dal CNM mettesse in discussione la sua competenza relativamente a un intero segmento di attività e ha, pertanto, deciso di sospendere il procedimento e sollevare, per la prima volta, questione di legittimità costituzionale di fronte alla Consulta (Ordinanza n. 1 del 3 maggio 2018).

La Corte costituzionale, con la Sentenza n. 13 del 31 gennaio 2019, ha dichiarato inammissibile la suddetta questione di legittimità per difetto di legittimazione dell'Autorità. All'esito dell'istruttoria, l'Autorità ha accertato che le condotte poste in essere dal CNM configurano un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'art. 2 della l. 287/1990. In ragione del mancato riconoscimento dell'elemento di gravità della violazione, l'Autorità ha disposto di non accompagnare la diffida con una sanzione amministrativa pecuniaria.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



Servizi vari

FOCUS Le intese in materia di gare

Nell'ambito delle gare, la lotta ai cartelli rimane per l'Autorità una priorità: i cartelli volti ad alterare l'esito delle gare pubbliche risultano, infatti, particolarmente dannosi per i loro potenziali effetti che riguardano i consumatori ma anche la finanza pubblica.

Nel corso del 2019 l'Autorità ha proseguito la propria attività volta all'accertamento del corretto svolgimento delle dinamiche concorrenziali nell'ambito delle gare a evidenza pubblica.

I numerosi casi istruiti hanno fatto emergere modalità sempre più sofisticate attraverso le quali le imprese interferiscono nelle corrette dinamiche concorrenziali del mercato, attraverso comportamenti collusivi aventi a oggetto procedure di gara.

Per ciò che concerne le intese, l'Autorità, anche attraverso una proficua collaborazione con le altre Istituzioni dello Stato (Procura della Repubblica e Anac) e con l'aiuto delle stazioni appaltanti, ha potuto accertare importanti episodi di *bid rigging*. Essi si sono realizzati in vari modi: attraverso la presentazione di offerte cosiddette a scacchiera, finalizzate all'allocazione concordata dei lotti di gara [i casi relativi a procedure Consip bandite, rispettivamente, per i servizi di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (1822, cfr. *infra*) e per i servizi di *facility management* (1808, cfr. *infra*)]; tramite la spartizione di gare sull'intero territorio nazionale in un ampio lasso di tempo [cfr. il caso relativo all'affidamento dei servizi per l'antincendio boschivo (1806, cfr. *infra*)]; attraverso la presentazione di RTI e l'utilizzo di subappalti strumentali alla spartizione delle procedure [il caso in materia di gare per l'affidamento dei servizi di vigilanza privata (1821, cfr. *infra*)]. Ancora, l'Autorità è intervenuta con riguardo a un'intesa finalizzata alla ripartizione del mercato in occasione della prima gara indetta dalla centrale di committenza della Regione Campania, volta all'acquisizione – per conto di tutte le aziende sanitarie della Regione – del servizio di raccolta, trasporto e avvio a smaltimento dei rifiuti speciali, pericolosi e non pericolosi (1816, cfr. *infra*).

Altro intervento ha riguardato un'intesa finalizzata a concordare la partecipazione alle procedure di gara per l'assegnazione dei diritti audiovisivi all'estero delle competizioni calcistiche organizzate in Italia dalla Lega Nazionale Professionisti Serie A (c.d. diritti internazionali), nel periodo dal 2008 al 2015 (1814, cfr. *infra*).

Denominatore comune dei casi trattati, tutti conclusi con l'irrogazione di sanzioni, è l'obiettivo di intervenire rispetto a comportamenti che appaiono particolarmente gravi e costosi per la collettività, gli enti appaltanti e i consumatori contribuenti, posto che le procedure di gara a evidenza pubblica sono stabilite dalle norme nazionali e comunitarie, tra l'altro, al precipuo fine di assicurare un miglioramento in termini di prezzo, qualità e innovazione; fine che, tuttavia, può essere raggiunto solo mediante il corretto svolgersi del confronto concorrenziale tra gli operatori interessati.

Sotto il profilo probatorio, è interessante evidenziare come i Giudici amministrativi (cfr. *infra*) abbiano sottolineato che, nelle fattispecie di cui si tratta, l'accertamento dell'intesa è il portato di un'analisi complessa e articolata, che tiene in considerazione tutti gli elementi di prova, endogeni ed esogeni, nella loro interezza e nella correlazione reciproca che lega gli uni agli altri. In questo contesto, assume un rilievo importante anche l'oggettiva osservazione di parallelismo e/o illogicità dei comportamenti delle imprese che, considerata la natura dei prodotti, l'entità e il numero delle imprese coinvolte e il volume del mercato, possono assurgere a prova dell'infrazione, laddove la concertazione ne costituisca l'unica spiegazione plausibile.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

1822 CONSIP/GARA SICUREZZA E SALUTE 4

Nel settembre 2019, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio (1822) accertando l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'articolo 101 TFUE, tra le società Com Metodi S.p.A., Sintesi S.p.A., Igeam S.r.l., Igeamed S.r.l., Igeam Academy S.r.l., volta a condizionare gli esiti della gara Consip per la prestazione di servizi relativi alla Gestione Integrata della Salute e Sicurezza sui luoghi di lavoro presso le Pubbliche Amministrazioni, quarta edizione, attraverso l'eliminazione del reciproco confronto concorrenziale e la spartizione dei lotti.

Il settore interessato dal procedimento riguarda i servizi di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, rappresentato dall'insieme di misure preventive e protettive previste dal legislatore per gestire in maniera ottimale la salute, la sicurezza e il benessere dei lavoratori. Ai fini del procedimento si sono distinti i servizi in esame in: sicurezza in senso stretto, formazione e medicina del lavoro.

Dall'istruttoria è emerso che le offerte presentate, da Com Metodi, Igeam e Sintesi erano state scientemente concordate da tali società, affinché i maggiori ribassi di ciascuna non si sovrapponevano con quelli delle altre società partecipanti all'intesa in alcun lotto e affinché gli altri ribassi offerti non fossero competitivi (offerte di comodo). In questo modo, le società hanno evitato qualsivoglia confronto concorrenziale in sede di gara, al fine di spartirsi i lotti così da cristallizzare il mercato. L'Autorità ha sottolineato che, anche a voler prescindere dai contatti qualificati intercorsi tra le suddette società, le giustificazioni rese nel corso del procedimento non sono risultate idonee a fornire una spiegazione alternativa e lecita ai comportamenti contestati, in quanto la strategia partecipativa alla gara è risultata contraddistinta da scelte irrazionali, spiegabili solo con l'ipotesi collusiva.

L'Autorità ha quindi accertato l'esistenza di un'intesa orizzontale, di natura segreta, restrittiva della concorrenza per oggetto, ai sensi dell'articolo 101 TFUE. In ragione della gravità dell'intesa, rientrante tra le violazioni più gravi del diritto della concorrenza

(cosiddette *hardcore restrictions*) e della sua consistenza, in quanto attuata dai maggiori operatori del mercato di riferimento, che detengono una quota complessivamente pari a circa l'80%, l'Autorità ha comminato sanzioni per complessivi 3.232.591 euro.

1806 ACCORDI TRA OPERATORI DEL SETTORE DEI SERVIZI CON ELICOTTERO

L'Autorità, nel febbraio 2019, ha concluso un procedimento istruttorio, accertando la sussistenza di due distinte intese anticoncorrenziali, in violazione dell'art. 101 TFUE, aventi a oggetto, rispettivamente, il condizionamento delle gare per i servizi antincendio boschivo mediante elicotteri (di seguito, AIB) da parte dei principali operatori del mercato e la fissazione, nell'ambito dell'Associazione Elicotteristica Italiana (AEI), dei prezzi relativi alle prestazioni dei servizi con elicottero (1806).

Per ciò che riguarda i mercati rilevanti, quello relativo all'intesa sulle gare pubbliche (c.d. *bid rigging*) ha riguardato, sotto il profilo economico e merceologico, la prestazione dei servizi di antincendio boschivo espletati mediante elicotteri. Dal punto di vista geografico, l'intesa ha interessato l'intero territorio nazionale, investendo le procedure di gara bandite dalle stazioni appaltanti regionali nel loro complesso considerate. L'intesa, il cui obiettivo era la spartizione delle gare pubbliche relative ai servizi AIB, si è realizzata attraverso il coordinamento della reciproca partecipazione alle gare – anche utilizzando, per finalità anticompetitive, lo strumento dell'associazione temporanea d'impresa (ATI) – e la fissazione a un livello artificialmente elevato del prezzo della commessa. Grazie a tali strategie, le imprese Parti del procedimento si aggiudicavano i servizi a prezzi innaturalmente alti, con conseguente danno per maggior spesa di denaro pubblico. Detta condotta ha neutralizzato il confronto competitivo in occasione di numerose gare pubbliche d'appalto per l'affidamento dei servizi AIB, bandite sul territorio nazionale tra il 2005 e il 2018.

Quanto alla seconda intesa, essa ha interessato, oltre ai servizi AIB, più in generale ogni servizio di lavoro aereo e

Attività di tutela e promozione della concorrenza



trasporto passeggeri espletabile sul territorio nazionale mediante elicottero, sia a committenza pubblica, quale, ad esempio, il servizio di elisoccorso (HEMS - *Helicopter Emergency Medical Service*), ma anche in favore di committenza privata.

A tale fattispecie, che ha avuto inizio nel 2001 ed è cessata nel mese di agosto 2017, hanno preso parte l'AEI e le imprese a essa associate. L'intesa si è sostanziata in un accordo orizzontale anticompetitivo avente a oggetto l'approvazione, nell'ambito della stessa AEI, di un listino prezzi (c.d. Prezziario) recante la fissazione *ex ante* (rispetto al periodo temporale di riferimento) dei prezzi dell'attività di lavoro aereo e trasporto passeggeri, distinti per tipologia di elicottero. Dall'istruttoria è emerso come il Prezziario, approvato a prezzi sovrastimati rispetto al reale valore delle prestazioni, venisse utilizzato dall'Associazione e dai relativi associati per fornire indicazioni di prezzo al mercato civile privato e alle Amministrazioni e stazioni appaltanti, con l'intento di indirizzarne e influenzarne la definizione dei corrispettivi dei servizi con elicottero anche nella stesura della *lex specialis* di gare pubbliche, incluse quelle aventi a oggetto prestazioni AIB e HEMS. Le due intese sono state valutate come infrazioni molto gravi dell'articolo 101 TFUE e, per tale motivo, l'Autorità ha inflitto alle imprese Parti del procedimento sanzioni amministrative pecuniarie complessivamente pari a oltre 67 milioni di euro.

1808 GARA CONSIP FM4/ACCORDI TRA I PRINCIPALI OPERATORI DEL FACILITY MANAGEMENT

Nell'aprile 2019, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio accertando l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'articolo 101 TFUE, fra i principali operatori del settore dei servizi di pulizia e di manutenzione di immobili (1808).

L'intesa era volta a condizionare l'esito della gara pubblica denominata FM4, ossia la quarta edizione della gara pubblica bandita dalla stazione appaltante Consip S.p.a. (la centrale acquisti della Pubblica Amministrazione) per l'approvvigionamento dei servizi di cosiddetto *facility management* per gli immobili in uso alle Pubbliche

Amministrazioni. L'appalto in questione – suddiviso in 18 lotti geografici dal valore complessivo di circa 2,7 miliardi di euro – riguardava, nello specifico, l'esecuzione dei servizi di pulizia e di manutenzione di tutti gli uffici pubblici presenti sull'intero territorio nazionale.

L'acquisizione degli elementi probatori è stata agevolata dalle informazioni fornite da una delle Parti del procedimento (C.N.S. – Consorzio Nazionale Servizi Società Cooperativa), che ha presentato una domanda di clemenza ai sensi dell'art. 15 della l. 287/1990.

In base a quanto emerso nel corso dell'istruttoria, l'intesa si è realizzata principalmente nella forma di pratiche concordate. In particolare, la spartizione dei diciotto lotti della gara oggetto del procedimento è avvenuta attraverso il reciproco coordinamento fra le Parti, che hanno stabilito, di comune accordo, per quali lotti ciascuna impresa avrebbe dovuto presentare delle offerte e quelli per i quali avrebbe invece dovuto astenersi dal partecipare.

L'istruttoria ha evidenziato che anche lo strumento del subappalto è stato utilizzato più volte in maniera distorta e piegato a finalità diverse da quelle proprie dell'istituto, in special modo per aggirare problematiche connesse a una partecipazione "visibile" di una certa impresa a una determinata gara o per ottenere ristori di natura compensativa. Allo stesso modo, anche il ricorso all'istituto del raggruppamento temporaneo d'impresa è risultato distorto, finalizzato a rafforzare gli accordi fra le Parti e, sostanzialmente, preordinato alla realizzazione del disegno ripartitorio.

L'Autorità ha valutato le condotte delle Parti come un'intesa unica e complessa, posta in essere in occasione di una gara a evidenza pubblica di particolare rilievo e valore economico. Per tale motivo, l'Autorità ha valutato come molto grave la violazione e ha comminato sanzioni amministrative pecuniarie per un importo complessivo pari a circa 235 milioni di euro. L'Autorità ha, inoltre, riconosciuto alla società C.N.S. in qualità di *leniency applicant*, il beneficio della riduzione della sanzione nella misura del 50%, in base a quanto previsto dalla Comunicazione sulla non imposizione e sulla riduzione delle sanzioni ai sensi dell'art. 15 della l. 287/1990.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

1821 GARE SERVIZI DI VIGILANZA

L'Autorità, nel novembre 2019, ha concluso un procedimento (1821) accertando l'esistenza di un'intesa tra le società Allsystem S.p.A., Coop service S.Coop.p.A., Italtel Vigilanza S.r.l. e la sua controllante MC Holding S.r.l., Istituti di Vigilanza Riuniti (IVRI) S.p.A. e le sue controllanti Skibs S.r.l. e Biks Group S.p.A., Sicuritalia S.p.A. e la sua controllante Lomafin SGH S.p.A., consistente nella partecipazione coordinata a un rilevante numero di gare pubbliche. Si è trattato, in particolare, delle gare bandite - tra il 2013 e il 2017 - da stazioni appaltanti localizzate in Lombardia, Emilia Romagna e Lazio per l'affidamento di servizi di vigilanza armata e di servizi a questi connessi.

L'ambito economico coinvolto dai comportamenti collusivi ha riguardato i servizi di vigilanza armata, svolti in virtù di specifiche licenze prefettizie. In questo contesto, il mercato rilevante è stato individuato nell'insieme delle gare in cui si è riscontrata la concertazione anticoncorrenziale, in quanto è in questo ambito che le evidenze hanno dimostrato il venir meno dei reciproci vincoli concorrenziali tra gli operatori coinvolti. L'intesa si è realizzata attraverso la sistematica partecipazione in raggruppamenti temporanei di imprese (RTI), risultati strumentali alla ripartizione del mercato e scollegati da motivazioni di efficienza nella fornitura del servizio. Tali RTI sono stati accompagnati in diversi casi da accordi "collaterali" - non conosciuti dalle stazioni appaltanti - di ripartizione dei lotti, nonché da accordi di subappalto con i quali le imprese si impegnavano a non partecipare alle gare in concorrenza con gli altri membri del cartello a fronte dell'impegno delle altre imprese a riconoscere loro una quota della commessa. In alcuni casi l'intesa si è manifestata anche attraverso l'astensione

dalla partecipazione ad alcune gare.

Alla luce delle risultanze istruttorie, l'Autorità ha accertato che le società sopra citate hanno posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza contraria all'articolo 101 TFUE, avente la finalità di condizionare gli esiti delle gare per i servizi di vigilanza attraverso l'eliminazione del reciproco confronto concorrenziale e la spartizione dei lotti, e ha imposto alle stesse una sanzione amministrativa pari a circa 30 milioni di euro.

ALTRI CASI

Nel corso del 2019, l'Autorità ha concluso una istruttoria essendo venuti meno i motivi di intervento nei confronti delle società interessate. In particolare, il procedimento era stato avviato nei confronti delle società Herambiente S.p.a., Hera S.p.a., Linea Ambiente S.r.l., Linea Group Holding - LGH S.p.a., A2A S.p.a., Rea Dalmine S.p.a., Sogliano Ambiente S.p.a. e CORE - Consorzio Recupero Energetici S.p.a., per una presunta intesa nei mercati dei servizi di trasporto, trattamento, raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani. Dall'istruttoria svolta non sono emersi elementi sufficienti a confermare l'ipotesi di violazione contestata nel provvedimento di avvio del procedimento (1831). Una diversa istruttoria era stata avviata nei confronti di Poste Italiane S.p.A., per una presunta inottemperanza a un precedente provvedimento adottato nei confronti della società, nel dicembre 2017, con il quale era stato accertato un abuso di posizione dominante. Nel corso del procedimento è emerso che l'operatore ha avviato e posto in essere una serie di iniziative, ritenute complessivamente idonee a dare piena attuazione alla precedente diffida. L'Autorità ha, pertanto, ritenuto non sussistenti i presupposti per l'irrogazione di una sanzione (A493B).

Attività di tutela e promozione della concorrenza

**FOCUS** Indagine conoscitiva sui *Big Data* (IC53).

L'Autorità, nel dicembre 2019, unitamente all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e al Garante per la Protezione dei Dati Personali, ha portato a compimento l'indagine conoscitiva sui *Big Data*.

Essa fa seguito alla pubblicazione, nel 2018, dei risultati dell'“Analisi della propensione degli utenti *online* a consentire l'uso dei propri dati a fronte dell'erogazione di servizi” e all'adozione, nel mese di luglio 2019, delle Linee guida e raccomandazioni di policy sui *Big Data*.

L'indagine conoscitiva sui *Big Data* è la prima indagine condotta congiuntamente da tre Autorità, nella consapevolezza che, in questa materia, i profili di rispettiva competenza - *privacy*, tutela del consumatore, concorrenza e pluralismo - si intrecciano di continuo. L'indagine ha messo in luce che senza un approccio interdisciplinare le sfide poste dall'economia digitale sono difficilmente affrontabili e che gli strumenti a disposizione delle diverse Autorità sono complementari e possono avere un'applicazione sinergica.

L'indagine ha portato alla consapevolezza di alcuni elementi sistematici nei rapporti tra discipline: accanto alla tutela della *privacy* come diritto fondamentale vi è l'esigenza di evitare una regolamentazione che ostacoli la concorrenza dinamica; interventi regolatori *ex ante*, pur appropriati in quanto volti a mitigare il potere di mercato delle piattaforme digitali, non devono ostacolare lo sviluppo dei mercati innovativi; la competizione nei cosiddetti “*mercati senza prezzo*” non può essere esaminata solo con lenti che risultano appropriate per i diversi mercati tradizionali, dove prezzi e quantità - anche se sempre in misura minore - continuano a giocare un ruolo centrale.

Dal punto di vista delle competenze dell'Autorità, l'indagine ha evidenziato l'esistenza nel settore dei *Big Data*, di condotte potenzialmente rilevanti ai fini dell'applicazione della normativa a tutela della concorrenza e del consumatore. Nei “*mercati senza prezzo*”, dove alcuni operatori detengono un notevole potere di mercato, le modalità con le quali vengono raccolti i dati individuali possono assumere carattere vessatorio in violazione del Codice del Consumo. In altri casi, potrebbero persino configurare condotte di natura abusiva, in violazione della disciplina antitrust.

Nel caso in cui l'*essential facility* sia costituita da dati, un eventuale rifiuto nel concedere a terzi l'accesso a tali dati ha una rilevanza antitrust se e nella misura in cui è idoneo a ridurre la concorrenza in un mercato complementare/a valle. D'altro canto, la particolare cautela che anche la giurisprudenza impone nell'esame delle condotte di rifiuto a contrarre in tale campo, è giustificata dall'esigenza di tutelare tanto la concorrenza nella fornitura dei servizi realizzati tramite l'utilizzo dei *Big Data*, quanto la concorrenza nelle attività di raccolta e analisi dei dati stessi, che possono portare benefici ai consumatori nella forma di servizi innovativi, spesso a prezzi monetari nulli. Occorre, peraltro, considerare anche la relazione tra un eventuale obbligo a fornire dati e il RGPD (Regolamento generale sulla protezione dei dati). Più in generale, le attività di analisi ed elaborazione dei dati (*analytics, cloud computing, data storage*) possono favorire l'attuazione di condotte escludenti potenzialmente più diffuse. La capacità e gli incentivi delle imprese di porre in essere condotte restrittive è peraltro influenzata dall'elevato grado di integrazione verticale e conglomerale che caratterizza l'ecosistema digitale. Ad esempio, possono essere individuate due situazioni particolarmente delicate. La prima è quella in cui un operatore dominante fornisce alle imprese (e/o ai consumatori) una pluralità di servizi complementari, potendo, ad esempio, attuare pratiche leganti idonee a proteggere o estendere la propria posizione dominante. La seconda è quella tipica dell'integrazione verticale, in cui l'operatore dominante fornisce un servizio all'impresa terza, con la quale compete in un diverso livello della filiera, situazione che potrebbe favorire l'emergere di condotte discriminatorie di natura escludente.

Infine, l'AGCM ha rilevato che l'utilizzo dei *Big Data* può avere un impatto sul livello dei prezzi anche per il tramite dell'utilizzo di algoritmi di *pricing*.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

2.2 Gli interventi a tutela del contraente debole



Filiera Agroalimentare

FOCUS I contratti nella filiera agroalimentare

L'art. 62, comma 2 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*), convertito con modificazioni dalla l. 27/2012, disciplina le relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari, intervenendo nelle "relazioni economiche tra gli operatori della filiera connotate da un significativo squilibrio nelle rispettive posizioni di forza commerciale" e qualifica come illecite una serie di condotte, attribuendo all'Autorità la competenza a irrogare le relative sanzioni, ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689 (*Modifiche al sistema penale*).

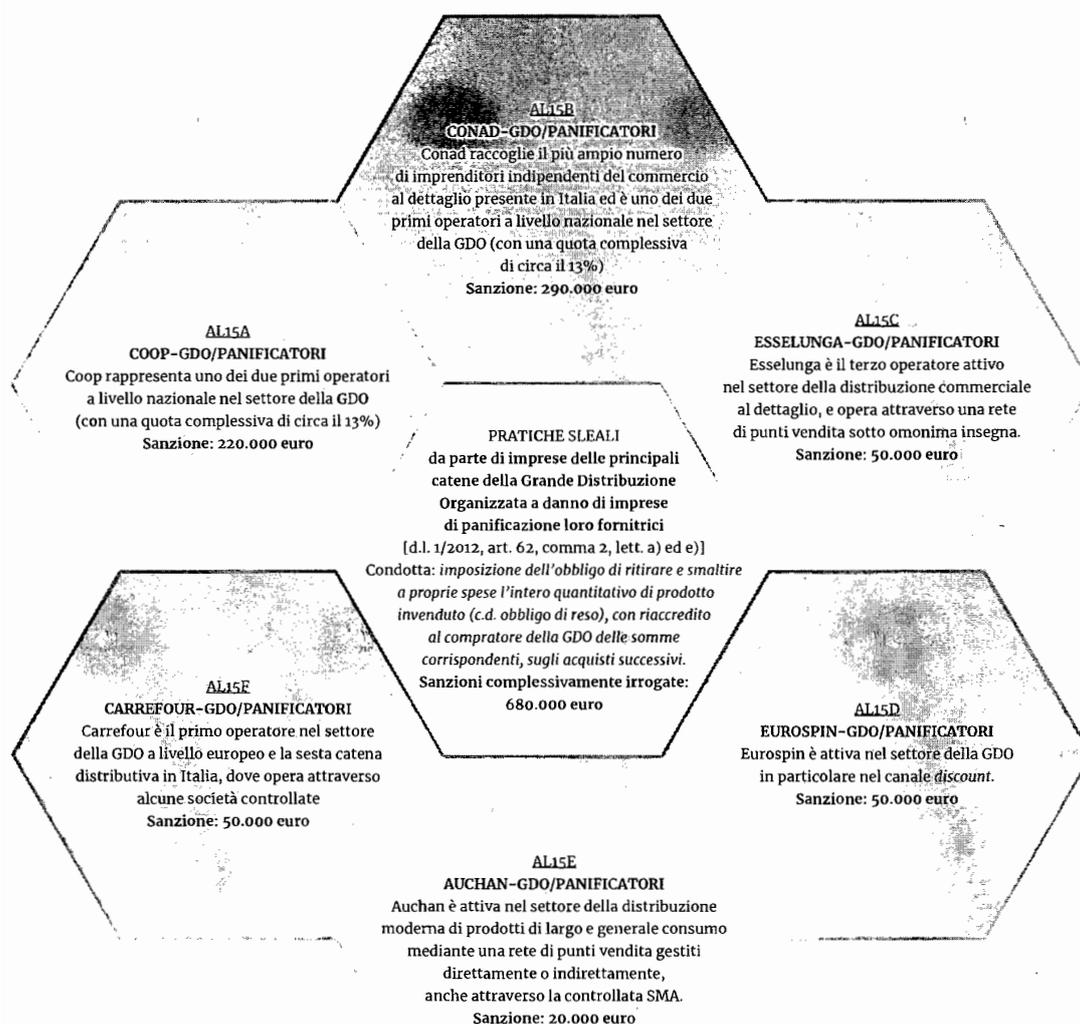
In particolare, il comma 2 dell'articolo 62 stabilisce che, nelle relazioni commerciali tra operatori economici in materia di cessione di prodotti agricoli e agro-alimentari, è vietato "imporre direttamente o indirettamente condizioni di acquisto, di vendita o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose" (lett. a) e "adottare ogni ulteriore condotta commerciale sleale che risulti tale anche tenendo conto del complesso delle relazioni commerciali che caratterizzano le condizioni di approvvigionamento" (lett. e).

Ai fini dell'applicazione di quest'ultima disposizione, l'art. 4 del Decreto del Ministero delle Politiche agricole e forestali 19 ottobre 2012, n. 199 (Decreto di attuazione) sancisce che rientra nella definizione di "condotta commerciale sleale" anche "il mancato rispetto dei principi di buone prassi e le pratiche sleali identificate dalla Commissione europea e dai rappresentanti della filiera agro-alimentare a livello comunitario nell'ambito del Forum di Alto livello", di cui in allegato al Decreto stesso; tra le pratiche corrette rientra l'assunzione da parte degli operatori della filiera dei propri rischi imprenditoriali; tra gli esempi di pratiche sleali vietate viene, invece, indicato il "trasferimento di un rischio ingiustificato o sproporzionato all'altra parte".

Nel giugno 2019, l'Autorità ha concluso sei procedimenti istruttori nei confronti di imprese afferenti alle principali catene distributive nazionali nel settore della Grande

Distribuzione Organizzata (GDO) accertando pratiche sleali a danno di imprese di panificazione loro fornitrici, in violazione dell'art. 62, comma 2 del d.l. 1/2012.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

Le istruttorie svolte hanno fatto emergere che il settore dei prodotti di panetteria freschi è estremamente frammentato dal lato dell'offerta, con circa 20.000 panifici a conduzione familiare, in gran parte gestiti da persone fisiche o da società di persone, che vendono sia in modo diretto (43%), che tramite commercianti e distributori terzi (la GDO rappresenta il 46% di quest'ultimo canale). I procedimenti hanno riguardato, in particolare, la distribuzione di pane fresco che, per sua natura e in base alla normativa di settore, è normalmente consumato entro le ventiquattro ore dalla sua produzione. Prassi consolidata e generalizzata del settore è l'obbligo di reso. Detto obbligo è stato concretamente applicato dalle imprese della GDO, determinando percentuali di reso significative (fino al 20% e in qualche caso al 30-40% del prodotto consegnato) e i panificatori sono stati messi nella condizione di accettare la clausola del reso contro il proprio stesso interesse commerciale, pena il concreto rischio di perdere la possibilità di rifornire la catena distributiva.

Nei procedimenti svolti, l'Autorità ha inquadrato la pratica del reso nel contesto di una situazione di significativo squilibrio contrattuale tra le catene della GDO. Parti dei procedimenti e la generalità dei rispettivi fornitori di pane fresco, costituiti per lo più da imprese artigiane e con pochi dipendenti. Tale sproporzione di forza negoziale è stata desunta da una pluralità di indici sintomatici, soggettivi e oggettivi, tra cui l'asimmetria dimensionale, in termini di fatturato, il numero di dipendenti e unità locali, le quote nei rispettivi mercati o

ambiti di operatività e il diverso potere di mercato. Tali elementi hanno consentito alle imprese della GDO di esercitare un rilevante potere di mercato dal lato della domanda (*buyer power*) sui fornitori di pane fresco, configurando relazioni commerciali strutturalmente caratterizzate da un significativo squilibrio, rilevante ai fini dell'applicabilità dell'art. 62 del d.l. 1/2012.

Le imprese della GDO coinvolte nei sei procedimenti hanno fatto leva sullo squilibrio contrattuale per imporre, senza alcuna trattativa individuale, a tutti o parte dei propri fornitori di pane, l'obbligo di reso, anche laddove essi non la ritenevano una condizione conveniente, così determinando un trasferimento eccessivo e ingiustificato, in capo ai fornitori, di un rischio tipico dell'attività distributiva.

La condotta, consistente nell'imposizione di condizioni commerciali ingiustificatamente gravose, è stata ritenuta in violazione dell'articolo 62, comma 2, lettere a) ed e) del d.l. 1/2012 e ha comportato l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per un totale di 680.000 euro.

AL22 COMMERCIALIZZAZIONE DEL GRANO SENATORE CAPPELLI

Nel novembre 2019 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio (AL22), accertando condotte in violazione dell'articolo 62 d.l. 1/2012, relativo alla disciplina delle relazioni commerciali concernenti la cessione di prodotti agricoli e alimentari, poste in essere dalla Società Italiana Sementi – SIS S.p.A. Nello specifico, tali condotte sono consistite: i) nell'imposizione da parte

1. *Procedimento AL15A (COOP)* - La responsabilità è stata ravvisata in capo a: congiuntamente, Coop Alleanza 3.0 Soc. Coop. e Centrale Adriatica Soc. Coop.; individualmente, Unicoop Firenze Soc. Coop., Unicoop Tirreno Soc. Coop. e Coop Centro Italia Soc.coop.; congiuntamente, Coop. Consorzio Nord Ovest S.c. a r.l., le cooperative Novacoop Soc. Coop., Coop Lombardia Soc. Coop. e Coop. Liguria Soc. Coop.. Diversamente, l'Autorità ha ritenuto di non poter addebitare l'illecito descritto a Coop Italia S.c. a r.l. *Procedimento AL15B (CONAD)* - La responsabilità, in particolare, è stata ravvisata in capo a PAC2000A Soc. Coop. a r.l., Conad del Tirreno Soc. Coop., Nordiconad Soc. Coop., Commercianti Indipendenti Associati Soc. Coop., Conad Centronord Soc. Coop., Conad Adriatico Soc. Coop. e da Dettaglianti Alimentari Organizzati Soc. Coop.. Diversamente l'Autorità ha ritenuto di non poter addebitare l'illecito in questione al Consorzio Nazionale Conad. L'Autorità ha altresì escluso l'imputabilità dell'illecito a Conad Sicilia. *Procedimento AL15C (ESSELUNGA)* - L'Autorità ha ritenuto le condotte attribuibili a Esselunga S.p.A., nei confronti di tutti o di una parte dei propri fornitori di pane fresco. *Procedimento AL15D (EUROSPIN)* - L'Autorità ha ritenuto le condotte attribuibili alle società afferenti a Eurospin, nei confronti dei propri fornitori di pane fresco. Le condotte illecite sono state poste in essere da: Eurospin Italia S.p.A., Spesa Intelligente S.p.A., Eurospin Lazio S.p.A., Eurospin Puglia S.p.A. e Eurospin Tirrenica S.p.A. Non è stata considerata imputabile la società Eurospin Sicilia S.p.A. *Procedimento AL15E (AUCHAN)* - L'Autorità ha ritenuto le condotte attribuibili ad Auchan S.p.A. e alla sua controllata SMA S.p.A. *Procedimento AL15F (CARREFOUR)* - L'Autorità ha ritenuto le condotte attribuibili alle imprese del gruppo Carrefour. Le condotte illecite sono state imputate a Carrefour Italia S.p.A., S.S.C. Società Sviluppo Commerciale S.r.l., GS S.p.A. e Di Per Di S.r.l.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



di SIS alle sue controparti, quale condizione per la fornitura delle sementi di una varietà *premium* di grano duro denominata 'Cappelli' (più comunemente nota come 'senatore Cappelli'), di conferire l'intera produzione di granella prodotta a partire dalle stesse sementi (il c.d. "vincolo di filiera chiusa"); ii) in discriminazioni e dinieghi ingiustificati di fornitura delle sementi di grano Cappelli; iii) in aumenti ingiustificati dei prezzi delle sementi di grano Cappelli.

Il settore interessato dal procedimento è quello sementiero e, in particolare, il mercato delle sementi di grano Cappelli. Le condotte hanno, inoltre, avuto effetti sul mercato della granella prodotta dai raccolti di grano Cappelli ottenuta dalle sementi fornite da SIS.

Le violazioni hanno interessato le annate agrarie 2016/2017, 2017/2018, 2018/2019.

A esito dell'istruttoria, l'Autorità ha concluso che SIS ha posto in essere tre distinte condotte contrarie all'art. 62, comma 2, lettere a), c), d), ed e), del d.l. 1/2012, ciascuna sanzionata con 50.000 euro (massimo edittale).

AL21 PREZZI DEL LATTE IN SARDEGNA

Nel giugno 2019, l'Autorità ha concluso, ritenendo venuti meno i motivi di un proprio intervento, il procedimento (AL21) che era stato avviato, ai sensi dell'art. 62, comma 2, lett. a), del d.l. 1/2012, nei confronti del Consorzio per la Tutela del Formaggio Pecorino Romano e di trentatré aziende operanti nel settore lattiero-caseario a esso aderenti, in merito alla vertenza sul prezzo del latte sardo. Il procedimento era stato avviato d'ufficio con riguardo a presunti elementi di criticità nel prezzo di cessione del latte alla stalla e, in particolare, per il fatto che lo stesso non sarebbe stato sufficiente a coprirne i costi di produzione. Nello specifico, il procedimento intendeva verificare se le condotte poste in essere dalle Parti, consistenti nella determinazione di un prezzo di acquisto del latte fresco ovino alla stalla da riconoscere ai propri conferenti, potessero essersi sostanziate nell'imposizione ai fornitori di latte ovino di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose.

Ai fini della valutazione del caso, l'Autorità ha tenuto conto dei fatti successivi all'avvio del procedimento e,

in particolare, dei contenuti dell'accordo raggiunto, per iniziativa governativa, nel marzo 2019 sui prezzi di cessione del latte crudo tra trasformatori e allevatori in Sardegna, che riconosce agli allevatori conferenti un prezzo di acquisto del latte ovino che si pone al di sopra della soglia del costo medio di produzione indicato da ISMEA. La valenza degli accordi raggiunti in sede di Tavolo tecnico e gli impegni assunti dai trasformatori "su imposizione della pubblica autorità", sono stati valutati dall'Autorità, nel contesto giuridico e fattuale di riferimento di grave crisi del settore e di situazione emergenziale, come strumento - transitorio e di natura strettamente eccezionale - per porre fine alla vertenza con gli allevatori e alla rappresentata situazione di ordine pubblico connessa alle proteste.

L'Autorità, tenuto conto di detto contesto giuridico e fattuale di riferimento e delle peculiarità del caso di specie, anche alla luce dei principi di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, ha deliberato di chiudere il procedimento per il venir meno dei motivi di intervento.

In merito ai contenuti del citato accordo, in una prospettiva integrata di esercizio dei propri poteri, l'Autorità, nell'ambito della propria attività di *advocacy*, ha altresì formulato alcune osservazioni, inviate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai Ministeri interessati e alla Regione Sardegna (AS1598).



Abuso di dipendenza economica

A525 MERCATO DISTRIBUZIONE QUOTIDIANI E PERIODICI NELL'AREA DI GENOVA E TIGULLIO

L'Autorità con delibera del 20 dicembre 2019 (A525) ha accertato che la società M-Dis Distribuzione Media S.p.A. (M-Dis) e la sua controllata To-Dis S.r.l. (To-Dis) hanno posto in essere un abuso di dipendenza economica ai sensi dell'articolo 9, comma 3-bis, della l. 192/1998. La disposizione citata vieta l'abuso, da parte di una o più imprese, dello stato di dipendenza economica, definita come la situazione in cui un'impresa è in grado di determinare, nei rapporti commerciali con un'altra impresa, un eccessivo squilibrio di diritti e di obblighi,

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

tenuto conto anche della reale possibilità, per la Parte che abbia subito l'abuso, di reperire sul mercato alternative soddisfacenti. L'abuso può anche consistere nel rifiuto di vendere o nel rifiuto di comprare, nella imposizione di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose o discriminatorie e nella interruzione arbitraria delle relazioni commerciali in atto.

L'abuso accertato è consistito nella interruzione arbitraria delle forniture di quotidiani e periodici da parte di M-Dis e To-Dis a un'impresa individuale che ha operato come distributore di stampa quotidiana e periodica dell'area di Genova e aree limitrofe. L'impresa individuale interessata aveva stipulato un contratto preliminare di cessione d'azienda a un distributore locale (acquirente) operante in Toscana.

L'istruttoria svolta ha consentito di riscontrare una situazione di dipendenza economica dell'impresa individuale interessata nei confronti di M-Dis e della sua controllata To-Dis, in ragione della circostanza che queste ultime sono distributori nazionali in esclusiva di un assortimento di quotidiani e periodici la cui incidenza, nell'area di Genova e provincia, è estremamente elevata e imprescindibile per un

distributore locale che operi in quell'area.

L'istruttoria ha, inoltre, evidenziato il carattere abusivo dell'interruzione delle forniture di quotidiani e periodici da parte di M-Dis e To-Dis nei confronti dell'impresa individuale, consistente nelle disdette dei contratti di distribuzione, in quanto arbitraria e tesa ad avvantaggiare una società controllata da M-Dis, operante come distributore locale nella medesima area in cui operava l'impresa individuale interessata.

L'Autorità ha ritenuto che l'abuso di dipendenza economica di M-Dis e della sua controllata To-Dis avesse una rilevanza per la concorrenza nel mercato della distribuzione locale di quotidiani e periodici, in quanto ha comportato l'esclusione di un operatore (e della società suo acquirente), nonché ostacolato la pressione concorrenziale sul mercato. La condotta ha avuto ulteriori effetti riguardanti la gestione non ottimale della distribuzione locale di stampa quotidiana e periodica, nonché ricadute sui livelli occupazionali del settore. Per la violazione accertata l'Autorità ha irrogato alle società interessate, congiuntamente e in solido, una sanzione amministrativa pari a 321.597,17 euro.

2.3 Le concentrazioni

C12258 ASCOPIAVE/RAMI DI AZIENDA DI ACEGASAPSAMGA

Nel novembre 2019, l'Autorità ha autorizzato con condizioni l'operazione di concentrazione (C12258) consistente nell'acquisizione da parte di Ascopiave S.p.A. di alcuni rami di azienda della società ACEGASAPSAMGA S.p.A. ("AAA", società controllata al 100% da Hera S.p.A. e operativa nei settori ambientale, idrico e nella distribuzione di gas ed energia elettrica), operativi nel settore della distribuzione del gas naturale negli ambiti territoriali minimi (di seguito "ATEM") di Padova 1, Padova 2, Udine 3 e Pordenone.

I mercati interessati dall'operazione sono stati individuati nell'attività di distribuzione del gas naturale e in quello delle future gare di ATEM per l'aggiudicazione della

concessione per lo svolgimento del servizio di distribuzione del gas naturale. Con riferimento al primo mercato, l'operazione non è stata ritenuta restrittiva, in quanto essa determinava la mera sostituzione di un operatore con un altro. Per quanto, invece, riguarda le future gare per l'aggiudicazione delle concessioni di distribuzione del gas naturale negli ATEM interessati, si è ritenuto che le sovrapposizioni fra le Parti, in termini di quota di punti di riconsegna (PDR), avrebbero potuto determinare il rafforzamento di una posizione dominante, con particolare riguardo al mercato della gara futura per il servizio di distribuzione del gas naturale nell'ATEM di Padova 1. In particolare, la concentrazione avrebbe potuto scoraggiare la partecipazione di eventuali terzi a detta gara, per via dell'incremento della quota di PDR

Attività di tutela e promozione della concorrenza



attualmente gestiti da AAA con quella attualmente in capo ad Ascopiave.

A fronte dell'invio della comunicazione di chiusura della fase istruttoria, le Parti hanno presentato alcune misure correttive, volte a favorire la partecipazione alla gara anche nello scenario *post merger*, consistenti essenzialmente: in una riduzione della barriera finanziaria all'accesso per l'eventuale subentrante, in termini di dilazione per il pagamento del VIR incrementale; in misure di riduzione degli obblighi occupazionali previsti dalla normativa; nella fornitura di informazioni relative alla descrizione delle reti e degli impianti, con evidenza dell'anno di posa e delle altre caratteristiche, ai fini della predisposizione dell'offerta tecnica in gara.

L'Autorità ha ritenuto che i rimedi proposti da Ascopiave avessero l'effetto di rendere maggiormente contendibile l'ATEM di Padova¹, prescrivendo, tuttavia, ulteriori integrazioni. L'Autorità ha quindi autorizzato la concentrazione subordinatamente al pieno rispetto sia delle misure proposte dalle Parti che delle integrazioni imposte.

C12207 SKY ITALIA/R2

Nel maggio 2019, l'Autorità ha autorizzato con condizioni, ai sensi dell'art. 6, comma 2, della l. 287/1990, l'operazione di concentrazione (C12207) relativa all'acquisizione da parte di Sky Italian Holding S.p.A. (Gruppo Sky) di taluni *asset* della televisione a pagamento sul digitale terrestre di Mediaset Premium S.p.A. (Gruppo Mediaset) e, in particolare, della piattaforma tecnologica di R2 S.r.l, del ramo editoriale (canali tv a pagamento del digitale terrestre di Mediaset Premium) e della numerazione LCN 301-399. Inoltre, tale operazione ha interessato taluni contratti transitori, aventi di fatto carattere di esclusiva, relativi alla piattaforma tecnologica del digitale terrestre, tra i quali il contratto relativo alla fornitura di servizi di piattaforma tecnologica di Mediaset Premium/R2. L'operazione ha interessato diversi mercati rilevanti, tutti con una estensione geografica nazionale, in particolare il mercato della *pay-tv*.

A seguito della notifica dell'operazione di concentrazione, l'Autorità ha avviato l'istruttoria,

ai sensi dell'art. 16, comma 4, della l. 287/1990, sul presupposto che la stessa fosse suscettibile di creare un rafforzamento della posizione dominante del gruppo Sky sul mercato della *pay-tv*, tale da eliminare o ridurre, in modo sostanziale e durevole, la concorrenza in tale mercato e nei mercati a esso connessi, quali il mercato della fornitura all'ingrosso di canali televisivi preconfezionati per la televisione a pagamento e i suoi possibili sub-segmenti (*basic* e *premium*) e il mercato della licenza dei diritti di trasmissione di contenuti audiovisivi e i suoi sub-segmenti.

Successivamente all'invio delle risultanze istruttorie da parte dell'Autorità, Sky ha comunicato di voler procedere alla restituzione di R2 a Mediaset, e di non voler più acquisire la numerazione LCN (canali 301-399).

Tuttavia, alla luce del fatto che la restituzione di R2 non ha ripristinato lo *status quo ante* e che la concentrazione aveva già realizzato alcuni effetti sui mercati, l'Autorità ha proceduto alla valutazione degli effetti anticoncorrenziali derivanti dall'operazione realizzata. In particolare, l'Autorità ha ritenuto che l'operazione avesse generato evidenti effetti anticoncorrenziali, con la conseguente scomparsa, anche in chiave prospettica, della pressione concorrenziale esercitata in precedenza da Mediaset Premium. Per tale motivo, ha deciso di imporre, per un periodo di tre anni, misure ritenute idonee a ripristinare la concorrenza nel mercato della *pay-tv*, consistenti nel divieto, per il gruppo Sky, di stipulare esclusive per i contenuti audiovisivi e i canali lineari per le piattaforme internet in Italia, autorizzando l'operazione di concentrazione subordinatamente alla piena ed effettiva attuazione delle misure prescritte.

C12245 F2i S.G.R./PERSIDERA

Nel novembre 2019 l'Autorità ha autorizzato con condizioni l'operazione di concentrazione (C12245) consistente nell'acquisizione da parte di F2i S.G.R. S.p.a. (di seguito, F2i), società attiva nella gestione di due fondi di investimento mobiliari, del controllo esclusivo della società Persidera S.p.A., operatore del settore del *broadcasting* digitale, che detiene i diritti d'uso e la relativa rete di cinque *multiplex*.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

L'operazione prevede che il complesso aziendale di Persidera sia suddiviso in NetCo – a cui sarà conferito il complesso aziendale della rete – e MuxCo – a cui saranno destinate le attività immateriali (diritti d'uso) e marginali attività materiali. NetCo sarà acquisita da EI Towers S.p.A., società controllata da F2i e partecipata da Mediaset S.p.A., che opera nel settore delle infrastrutture di rete e dei servizi integrati per le comunicazioni elettroniche. MuxCo sarà acquisita da F2i e stipulerà altresì un contratto di servizio con NetCo ed EI Towers per l'utilizzo della rete fisica di Persidera confluita in NetCo. I mercati interessati dall'operazione sono la generalità dei mercati delle infrastrutture e dei servizi per la radiodiffusione televisiva, nonché i mercati a valle della televisione gratuita e a pagamento, della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo e, infine, dei servizi di diffusione televisiva su reti terrestri locali in tecnica digitale (DTT).

L'operazione di concentrazione è stata ritenuta idonea a comportare il rafforzamento della posizione dominante della nuova entità nel mercato delle infrastrutture per la radiodiffusione televisiva, tale da eliminare, o ridurre in modo sostanziale e durevole, la concorrenza in tale mercato e nei mercati posti a valle dello stesso e, in particolare, nei mercati i) del *broadcasting* digitale, ii) della televisione gratuita, iii) della televisione a pagamento e iv) della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo.

La concentrazione avrebbe, infatti, determinato un rischio di preclusione totale o parziale degli *input* per gli operatori di rete nel mercato dei servizi di diffusione televisiva su reti terrestri in tecnica digitale, con effetti di restrizione della concorrenza in tale mercato e nei mercati televisivi posti a valle. Infine, nel mercato del *broadcasting* digitale si sono rilevati effetti di coordinamento, dovuti a possibili scambi informativi per il tramite di EI Towers, ad alcuni meccanismi contrattuali che incentivavano l'innalzamento dei prezzi della capacità trasmissiva.

Per tali motivi, l'Autorità ha condizionato l'operazione all'adempimento di talune misure consistenti in obblighi di accesso e di erogazione dei servizi di ospitalità, manutenzione e *full service* a favore degli operatori di rete

a condizioni eque, trasparenti e non discriminatorie e, comunque, non peggiorative rispetto a quelle attuali. Le misure riguardano anche la modifica dei patti parasociali, del 16 luglio 2018, fra F2i e Mediaset avente a oggetto EI Towers, nonché lo Statuto della stessa EI Towers.

C12231 BPER BANCA/UNIPOL BANCA

Nel luglio 2019, l'Autorità ha autorizzato con condizioni, ai sensi dell'art. 6, comma 2, della l. 287/1990, l'operazione di concentrazione (C12231) consistente nell'acquisizione del controllo di Unipol Banca S.p.A. (Unipol) da parte di BPER Banca S.p.A. (BPER).

L'istruttoria era stata avviata sul presupposto che l'operazione di concentrazione fosse suscettibile di determinare la creazione e/o il rafforzamento di una posizione dominante, in Sardegna, in una serie di mercati. In particolare, l'istruttoria ha interessato, relativamente alla regione Sardegna, i mercati locali della raccolta bancaria, degli impieghi alle famiglie consumatrici, degli impieghi alle famiglie produttrici-piccole imprese, della distribuzione dei fondi comuni di investimento, del risparmio amministrato e della previdenza complementare. Per la previdenza complementare, anche in ragione della tipologia di prodotti venduti dalle Parti, oltre all'esame delle quote su base nazionale è stato svolto anche uno *screening* a livello provinciale. L'istruttoria ha riguardato altresì, sempre per la Regione Sardegna, il mercato degli impieghi agli enti pubblici e quello degli impieghi alle imprese medio-grandi. Nel corso dell'istruttoria si è analizzata l'entità degli incrementi delle quote di mercato detenute nei vari mercati da BPER e Unipol, ritenendo che il raggiungimento di una quota congiunta almeno pari o superiore al 40% fosse idonea a determinare significativi ostacoli alla concorrenza.

All'esito dell'attività istruttoria, si è ritenuto che l'operazione di concentrazione fosse idonea a produrre la costituzione e/o il rafforzamento della posizione dominante di BPER in talune aree della Sardegna. L'Autorità, al fine di autorizzare la concentrazione, ha pertanto prescritto alcune misure volte a eliminare gli effetti distortivi causati dalla realizzazione della concentrazione:

Attività di tutela e promozione della concorrenza



in particolare, le misure prevedono, nelle aree geografiche problematiche, la vendita di alcuni sportelli posseduti da Unipol a un soggetto indipendente e in grado di essere un concorrente effettivo o potenziale nel mercato.

C12246 FRATELLI ARENA/RAMI DI AZIENDA DI SMA -DISTRIBUZIONE CAMBRIA-ROBERTO ABATE

L'Autorità ha autorizzato con condizioni l'operazione di concentrazione (C12246) consistente nell'acquisto, da parte di Fratelli Arena s.r.l., del controllo esclusivo di tre gruppi di rami di azienda, rispettivamente composti da: i) 33 rami di azienda condotti da SMA S.p.A.; ii) 8 rami di azienda condotti da Distribuzione Cambria S.r.l.; iii) 11 rami di azienda condotti da Roberto Abate S.p.A., società in liquidazione. L'operazione di concentrazione riguarda il settore della Grande Distribuzione Organizzata (di seguito "GDO"). Al fine di meglio comprendere le abitudini di spesa dei consumatori e le dinamiche della domanda nel settore della GDO, l'Autorità ha commissionato una ricerca di mercato campionaria, funzionale alla verifica della definizione dei mercati rilevanti e, più in generale, alla raccolta di elementi utili alla valutazione delle concentrazioni in tale settore, svolta su un campione rappresentativo nazionale. A esito delle risultanze istruttorie, della ricerca campionaria e degli approfondimenti svolti, l'Autorità, ai fini dell'operazione esaminata, ha individuato i mercati

rilevanti come segue:

- i. per i supermercati (ovvero i punti vendita aventi superfici di vendita comprese tra i 400-2.499 mq) il mercato rilevante comprende le *superette*, i supermercati, gli ipermercati e i *discount* all'interno di un'isocrona di 15 minuti di guida;
- ii. per gli ipermercati (ovvero i punti vendita da 2.500 mq in su), il mercato rilevante comprende tutti i supermercati (400-2.499 mq), gli ipermercati e i *discount* all'interno di una isocrona di 15 minuti di guida.

Nel caso esaminato, a esito di una analisi quantitativa - relativa alla posizione delle Parti nei mercati rilevanti e al vincolo competitivo esercitato dai punti vendita oggetto di acquisizione su quelli della società acquirente - e qualitativa - relativa alle caratteristiche specifiche dell'offerta di ciascuno dei mercati rilevanti - l'Autorità ha rilevato criticità concorrenziali in 8 mercati locali (2 mercati degli ipermercati e 5 mercati dei supermercati in provincia di Catania e 1 mercato dei supermercati in provincia di Messina).

Allo scopo di impedire il realizzarsi di effetti distortivi della concorrenza, l'Autorità ha autorizzato l'operazione prescrivendo alle Parti misure di natura comportamentale e strutturale, tra cui la cessione di diversi punti vendita e la sottoscrizione di un contratto di affitto di ramo di azienda.

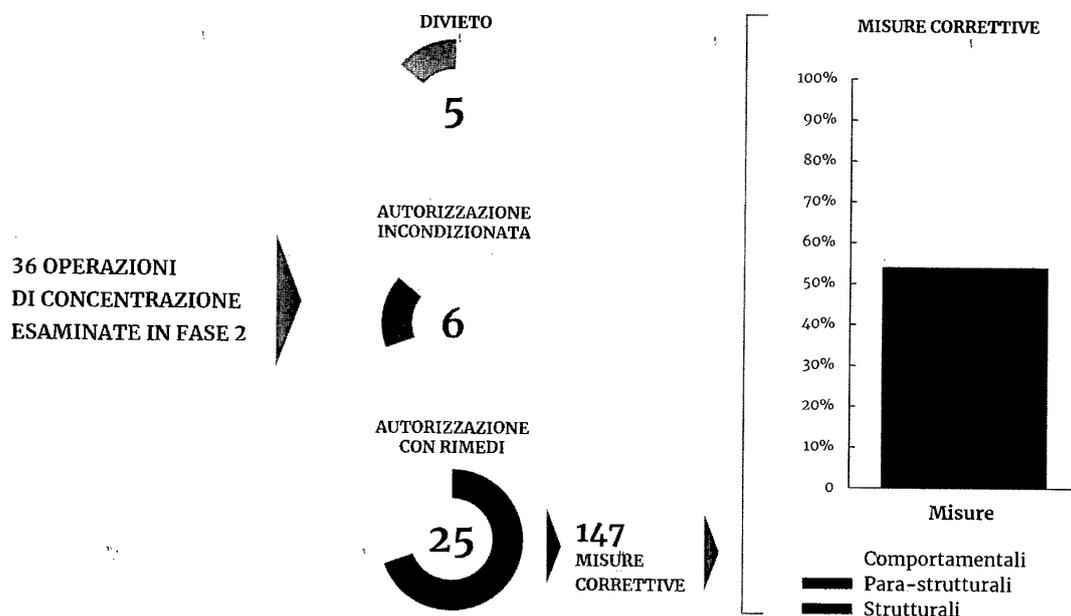
FOCUS I rimedi nelle operazioni di concentrazione

Il controllo delle concentrazioni rappresenta uno dei capisaldi dell'azione antitrust. Gran parte delle concentrazioni oggetto di notifica non dà luogo a criticità di natura concorrenziale ed è generalmente autorizzata incondizionatamente. La restante parte delle concentrazioni necessita invece di un approfondimento istruttorio: l'esito di tale approfondimento può essere l'autorizzazione incondizionata della concentrazione, l'autorizzazione condizionata al recepimento di alcune misure correttive o il divieto dell'operazione.

Nell'arco temporale compreso tra il 2007 e il 2017, l'Autorità ha esaminato in dettaglio 36 operazioni di concentrazione potenzialmente restrittive della concorrenza: 6 sono state autorizzate senza condizioni; in 25 casi l'Autorità ha autorizzato l'operazione imponendo rimedi per superare le criticità concorrenziali che si sarebbero altrimenti determinate; 5 operazioni sono state vietate. Nell'ambito delle operazioni autorizzate con rimedi, sono state prescritte complessivamente 147 misure correttive, sia di tipo strutturale (ad esempio, la cessione di punti vendita o impianti produttivi) che comportamentale (ad esempio, obblighi di cedere beni /servizi ai propri concorrenti a valle).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

Le misure correttive nelle operazioni di concentrazione (2007-2017)



Nel corso del 2019, l'Autorità ha concluso uno studio volto ad analizzare l'attuazione e il grado di efficacia delle misure prescritte in sede di valutazione di tali operazioni di concentrazione, sia sulla base degli elementi contenuti nei fascicoli dell'Autorità, sia raccogliendo informazioni dagli acquirenti degli asset oggetto di dismissione attraverso un questionario *ad hoc*, somministrato attraverso una piattaforma *online*. Nel periodo esaminato, le misure strutturali hanno interessato principalmente il settore bancario e la distribuzione al dettaglio. Una parte preponderante delle misure complessivamente imposte ha interessato la cessione di reti di vendita; la parte restante si distribuisce equamente tra la dismissione di partecipazioni finanziarie e la vendita di rami d'azienda di varia natura, mentre solo in un numero limitato di casi è stata prevista la cessione di intere vere e proprie società.

Valutazione delle misure strutturali



Attività di tutela e promozione della concorrenza



Lo studio ha evidenziato come le misure strutturali imposte siano state generalmente idonee al superamento delle criticità concorrenziali determinate dalle concentrazioni.

Oltre il 70% degli acquirenti degli *asset* dismessi in ottemperanza ai rimedi imposti dall'Autorità, ha valutato positivamente il grado di competitività degli *asset* acquistati. Inoltre, secondo la maggior parte dei rispondenti, gli *asset*, una volta acquistati, hanno mantenuto una quota di mercato stabile se non addirittura in crescita. Nella maggioranza dei casi, gli *asset* oggetto di dismissione sono risultati completi, costituiti cioè da tutti gli elementi necessari per garantire la loro piena operatività sul mercato, e sono stati pienamente integrati con altri *asset* delle imprese acquirenti.

Tempi effettivi di esecuzione delle misure strutturali

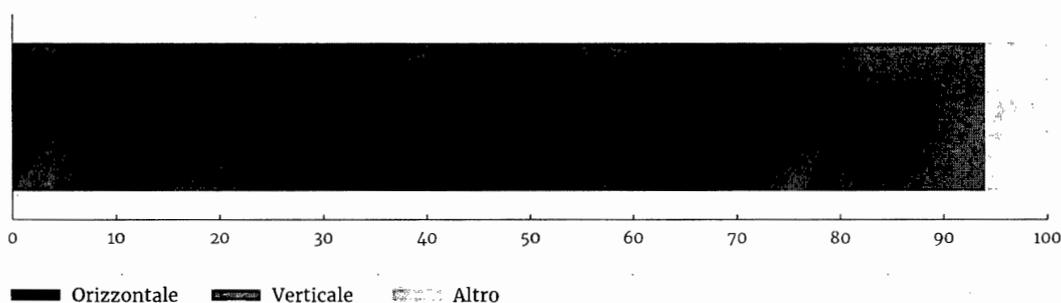


In merito alle tempistiche di attuazione, tuttavia, è emerso che in oltre due terzi dei casi l'effettiva attuazione delle cessioni sia avvenuta in ritardo rispetto ai tempi originariamente prescritti dall'Autorità, a causa delle proroghe richieste dalle imprese per attuare le misure. In media, le cessioni di *asset* si sono realizzate in circa 16 mesi. Al contempo, una volta realizzate le prescritte cessioni, nella maggioranza dei casi gli *asset* dismessi sono diventati pienamente operativi in tempi piuttosto contenuti (inferiori a 6 mesi).

Nel complesso, l'analisi svolta mostra che le misure strutturali imposte dall'Autorità hanno presentato un buon grado di efficacia, che può essere ulteriormente rafforzato rendendo più celere l'attuazione delle misure, nonché attraverso l'adozione di procedure e soluzioni utili ad assicurare il (mantenimento del) valore competitivo degli *asset* dismessi e la loro cessione in tempi brevi ad acquirenti qualificati.

Quanto alle misure comportamentali, lo studio ha evidenziato come esse siano state utilizzate in quasi l'80% dei casi per risolvere criticità concorrenziali di natura orizzontale (55 misure su 69), mentre in meno del 15% dei casi per rimuovere restrizioni di tipo verticale (10 misure).

Utilizzo misure comportamentali per tipologia di criticità concorrenziale



Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

Inoltre, in un terzo delle operazioni esaminate le misure comportamentali sono state impiegate in sinergia con misure di tipo strutturale, mentre nelle restanti concentrazioni i rimedi comportamentali hanno costituito l'unico strumento per risolvere specifiche preoccupazioni concorrenziali. L'analisi ha mostrato come i rimedi comportamentali abbiano il vantaggio di poter essere attuati in tempi relativamente brevi (in media 3,7 mesi) ma, caratterizzandosi spesso per una durata alquanto lunga o addirittura permanente, comportano fasi di verifica dell'ottemperanza che spesso interessano diversi anni.

Al fine di massimizzare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, in linea con le migliori pratiche internazionali, lo studio svolto suggerisce l'opportunità di privilegiare l'utilizzo di misure strutturali e di circoscrivere le misure comportamentali a situazioni in cui le prime non risultino praticabili o siano sproporzionate rispetto alla portata restrittiva della concentrazione.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



3. L'attività di promozione della concorrenza

3.1 Il ruolo dell'*advocacy* nella promozione della concorrenza

Un importante ambito di intervento dell'Autorità è quello relativo alle regolazioni che possono ridurre il livello della concorrenza fra le imprese e danneggiare le dinamiche competitive fra gli operatori, con ricadute negative sui consumatori. L'obiettivo è rafforzare il diffondersi del principio della libera concorrenza, come previsto a livello eurounitario dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (art. 119) e a livello nazionale dalla Costituzione, ai sensi della quale le leggi statali e regionali devono rispettare i vincoli dell'ordinamento comunitario, tra cui, appunto, si annoverano i principi e le regole di concorrenza (art. 117, comma 1).

La riduzione degli effetti negativi sul livello di concorrenzialità dei mercati è anche uno degli obiettivi perseguiti attraverso la promozione a livello internazionale dei principi della *better regulation* da parte dell'OCSE e della Commissione europea.

In questa prospettiva, l'Autorità dispone di importanti poteri di segnalazione, ai sensi degli artt. 21, 22 e 21-bis della l. 287/1990, per garantire che la produzione normativa rispetti effettivamente i principi e le norme di concorrenza. La *competition advocacy*, in particolare, consente all'Autorità di promuovere la cultura della concorrenza attraverso diversi interventi, di natura consultiva e propositiva, che hanno come destinatari principali i legislatori e i regolatori, affinché vengano osservati i principi e le regole della concorrenza. Negli ultimi tempi, peraltro, il legislatore ha rafforzato l'incisività degli interventi dell'Autorità attribuendole il potere di impugnare davanti al giudice amministrativo l'atto ritenuto contrario ai principi della concorrenza,

laddove l'amministrazione non si adegui alle indicazioni espresse nel parere dell'Autorità.

In un sistema di *multilevel governance* come quello italiano, barriere regolatorie che ostacolano in modo sproporzionato il dispiegarsi delle forze competitive e le dinamiche concorrenziali dei mercati possono essere introdotte a qualunque livello amministrativo (nazionale, regionale e locale). Come più volte ribadito dalla Corte costituzionale, l'*“ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., (...) include sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese pregiudizievoli per l'assetto concorrenziale dei mercati; sia le misure di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, riducendo i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche, in particolare le barriere all'entrata, e al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese”* (*ex multis*, Corte costituzionale, sentenza n. 265/2016).

Gli interventi di *advocacy* dell'Autorità sono finalizzati non solo a rimuovere tali barriere, ma anche a suggerire al legislatore le soluzioni più idonee dal punto di vista concorrenziale, secondo la corretta applicazione del test di proporzionalità. L'applicazione di tale test, in particolare, consente di circoscrivere l'introduzione delle restrizioni anticoncorrenziali e di limitarne la portata allo stretto indispensabile per il raggiungimento dell'obiettivo di tutela dell'interesse prevalente che il legislatore, di volta in volta, intende perseguire.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

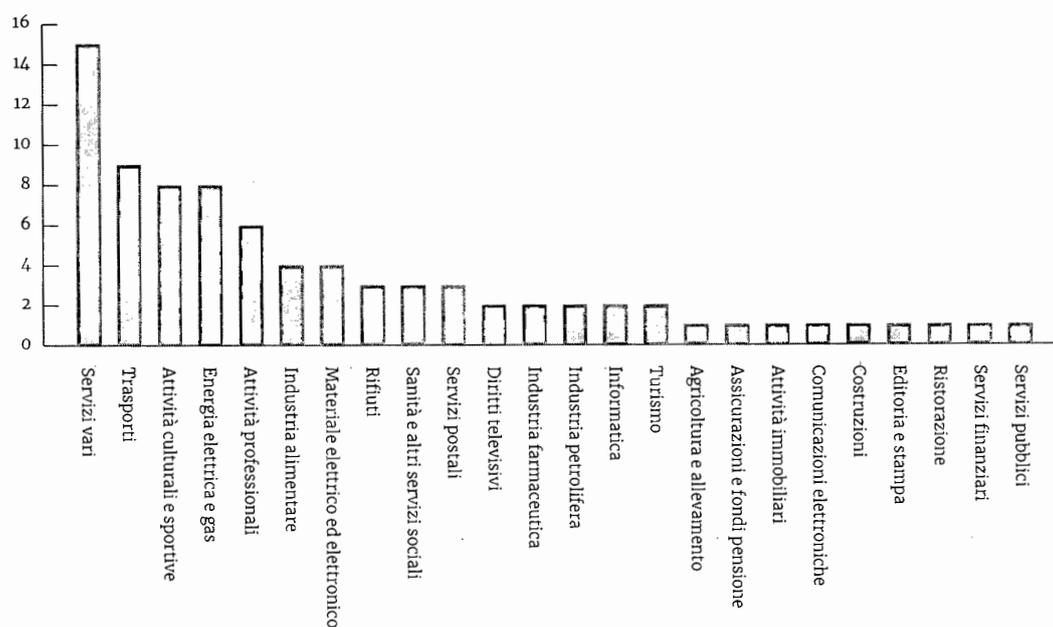
3.2 L'attività di advocacy svolta nel corso del 2019

Nel 2019 l'Autorità ha realizzato 82 interventi di advocacy, utilizzando tutti gli strumenti normativi di cui dispone e intervenendo in numerosi settori di mercato

per sollecitare il legislatore a rimuovere gli ostacoli ingiustificati al corretto svolgersi delle dinamiche concorrenziali.

INTERVENTI DI ADVOCACY (2019) PER TIPO DI STRUMENTO NORMATIVO UTILIZZATO	
STRUMENTO NORMATIVO	NUMERO DI INTERVENTI
Segnalazioni ai sensi dell'art. 21 della legge n. 287/1990	26
Pareri ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/1990	43
di cui inviati alla PCM per impugnazione di legge regionale di fronte alla Consulta	6
Pareri motivati ai sensi dell'art. 21-bis della legge n. 287/1990	12
di cui ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 175/2016 (T. U. in materia di società partecipazione pubblica)	3
Parere ai sensi dell'art. 19, comma 1, del d.lgs 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche).	1
Totale	82

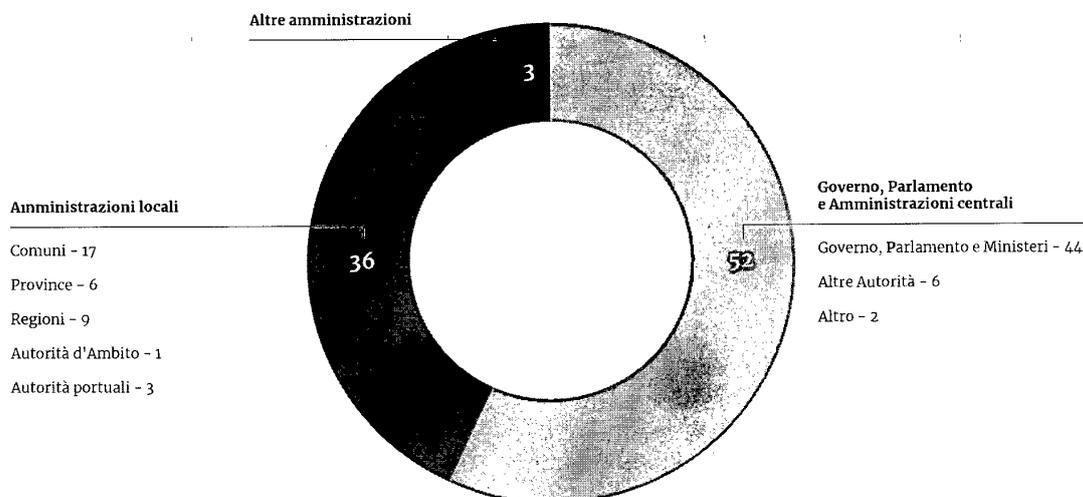
Numero di interventi di advocacy (2019), suddivisi per settore



Attività di tutela e promozione della concorrenza



Destinatari degli interventi di advocacy realizzati nel 2019



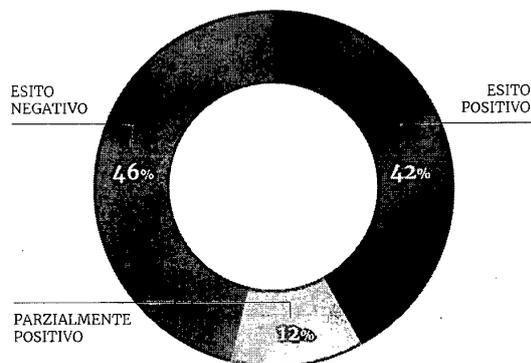
3.3 Monitoraggio dell'attività di advocacy

Allo scopo di migliorare l'efficacia dei propri interventi, l'Autorità ha avviato da diversi anni un monitoraggio del tasso di rispondenza dei destinatari alle prescrizioni contenute negli interventi di advocacy realizzati nel biennio precedente.

Nel corso del 2019, l'Autorità ha svolto il monitoraggio degli interventi di advocacy relativi al biennio 2017-2018. Tale attività ha riguardato, in particolare, 216 casi, distinti per base giuridica secondo quanto disposto dagli articoli 21, 21-bis e 22 della l. 287/1990. Il lasso di tempo che intercorre tra il momento dell'adozione degli interventi e quello in cui si svolge il monitoraggio dipende dal fatto che, da un lato, i destinatari necessitano di un certo periodo di tempo per adeguarsi ai contenuti degli interventi di advocacy e, dall'altro, l'Autorità deve poter svolgere le verifiche necessarie. In seguito all'attività di monitoraggio, la valutazione è stata positiva nel 54% dei casi (di cui il 42% con ottemperanza piena e il 12% con una parziale

ottemperanza) e negativa nel 46% dei casi (in cui si è registrata la mancata ottemperanza da parte del destinatario). La valutazione si riferisce a 182 interventi, tenuto conto che sul totale di 216 casi, sono stati ritenuti non valutabili 34 interventi.

Esito complessivo dell'attività di advocacy del biennio 2017-2018



Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

Il dato appare dunque in linea con i risultati dello scorso monitoraggio (in cui il 53% degli interventi aveva avuto una valutazione positiva) e conferma che, sul totale degli interventi, il tasso di ottemperanza rimane superiore alla metà. Per ciò che concerne i singoli strumenti di intervento, quelli che mostrano i risultati migliori continuano a essere (in linea con i monitoraggi precedenti) i pareri rilasciati ai sensi dell'art. 22 della l. 287/1990, che hanno fatto registrare un tasso di ottemperanza complessivo pari al 68%, che raggiunge l'85% nel caso in cui i pareri siano rilasciati su richiesta delle amministrazioni pubbliche. Tali risultati, riferiti allo strumento in questione, confermano un *trend* già emerso in occasione di precedenti monitoraggi e sottolineano

il ruolo dell'Autorità quale consulente in materia di concorrenza per le amministrazioni, sia centrali che locali. Per ciò che concerne, invece, i 51 pareri motivati rilasciati nel biennio ai sensi dell'art. 21-bis, (compresi 17 pareri TUSPP, rilasciati a seguito della comunicazione ex art. 5, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 recante *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*), il tasso di successo (che quantifica il numero di volte in cui l'atto amministrativo è stato modificato a seguito del parere reso dall'Autorità e in senso a esso conforme) è stato del 57% (29 esiti positivi), a fronte di 43% di esiti negativi (22 casi); in quasi tutti i casi con esito negativo, l'Autorità ha proposto ricorso al giudice amministrativo competente.

3.4 I profili anticoncorrenziali segnalati

Nel corso del 2019, l'attività di *advocacy* ha evidenziato numerose criticità concorrenziali con particolare riguardo alle procedure di affidamento diretto, ai requisiti di partecipazione alle gare, all'introduzione

di limitazioni all'esercizio dell'attività d'impresa, al rispetto del Testo Unico sulle Società Partecipate e all'analisi concorrenziale dei mercati di TLC.

Ambiti di intervento dell'Autorità nel corso del 2019 per tipologia di restrizione segnalata

AFFIDAMENTI DIRETTI

- Nuovi affidamenti
- Proroga di affidamenti in essere
- Modalità di rilascio delle concessioni

GARE

- Lotti di gara
- Requisiti di partecipazione discriminatori
- Corretta estensione degli ambiti territoriali
- ATI

LIMITAZIONI ALL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ D'IMPRESA

- Disposizioni discriminatorie
- Autorizzazioni/Nulla osta
- Barriere all'entrata
- Vincoli all'esercizio dell'attività d'impresa
- Contributi pubblici
- Fissazione di tariffe
- Accesso a dati sensibili per le imprese

PARTECIPAZIONI PUBBLICHE

- Rispetto del TUSPP

ANALISI DEI MERCATI DELLE TLC

- Livello di concorrenzialità dei mercati TLC

Attività di tutela e promozione della concorrenza



Affidamenti diretti

Le procedure a evidenza pubblica permettono di mettere in competizione fra loro gli operatori attivi in un certo mercato e consentono alle amministrazioni pubbliche di selezionare quelli più efficienti e maggiormente idonei alle proprie esigenze. Per questo motivo, numerosi interventi dell'Autorità hanno messo in rilievo come il ricorso a forme di affidamento diretto non consentono, alle amministrazioni che vi fanno ricorso, di ottenere i benefici propri di un processo di selezione pubblica (tra cui, il contenimento dei prezzi finali dei servizi offerti) e non incentivano le imprese a migliorare le proprie prestazioni per la concorrenza.

In questa prospettiva, l'Autorità nel 2019 è intervenuta per evidenziare al legislatore nazionale gli effetti anticoncorrenziali prodotti dall'art. 1, comma 908,

della Legge di Bilancio 2019 (legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*), che ha esteso alle amministrazioni pubbliche operanti nei piccoli comuni la possibilità di affidare in via diretta i servizi di tesoreria e di cassa a Poste Italiane S.p.A.; tale disposizione, infatti, oltre a precludere il confronto competitivo tra i soggetti interessati all'offerta di tali servizi (che si sarebbe potuto ottenere attraverso procedure a evidenza pubblica), favorisce indebitamente un operatore privato rispetto ad altri operatori parimenti autorizzati a svolgere il servizio. La previsione normativa in esame, peraltro, risulta tanto più grave in quanto contrasta con il processo di liberalizzazione dei servizi postali in atto, già oggetto, anche nel corso del 2019, di diversi interventi di *advocacy* dell'Autorità ([AS1574](#)).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

FOCUS Servizi postali

Nel corso del 2019, l'Autorità ha svolto una rilevante attività di *advocacy* nel settore dei servizi postali finalizzata, in primo luogo, a rendere effettiva la completa apertura dei mercati postali alla concorrenza come voluta dal legislatore con la *Legge annuale per il mercato e la concorrenza* (art. 1, commi 57 e ss. della legge 4 agosto 2017, n. 124), che ha liberalizzato gli ultimi servizi postali per i quali rimaneva vigente un sistema di riserva a favore di Poste Italiane S.p.A. (in particolare, i servizi di notificazione a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della strada). L'intervento dell'Autorità si è reso necessario in considerazione della circostanza che, a distanza di due anni dall'entrata in vigore della suddetta disposizione normativa, l'avvio del processo di liberalizzazione risultava (e risulta ancora) privo di effetto. Sono emerse, in particolare, alcune lacune del quadro regolatorio settoriale che non consentono agli operatori di organizzare la necessaria attività formativa dei propri dipendenti, come previsto all'art. 9 dell'Allegato A alla Delibera n. 77/18/CONS dell'AGCOM e dalle Linee Guida del Ministero della Giustizia del 12 marzo 2019. In conseguenza di ciò, l'Autorità ha inviato un parere al Parlamento, al Governo e all'AGCOM, nel quale ha auspicato l'introduzione di integrazioni che permettano di superare le carenze rilevate nell'impianto normativo-regolamentare (AS1610).

In tema di servizi postali, l'Autorità ha, inoltre, messo in evidenza le restrizioni concorrenziali contenute nello *Schema di contratto di programma 2020-2024*, stipulato tra il Ministro dello Sviluppo economico e Poste Italiane S.p.A., che disciplinerà, tra le altre cose, le modalità di erogazione del servizio postale universale nel quinquennio 2020-2024 e i relativi obblighi della società affidataria (AS1627). In particolare, l'Autorità ha sottolineato come le previsioni contenute nel contratto di programma affidano a Poste Italiane S.p.A. anche l'offerta di servizi estranei al servizio postale universale (e, in alcuni casi, estranei anche al settore postale), sulla base di convenzioni che eludono le procedure di gara a evidenza pubblica, con conseguenti distorsioni concorrenziali e aggravio dei conti pubblici. L'Autorità ha ritenuto che, al fine di favorire il pieno sviluppo delle dinamiche concorrenziali nel settore postale, ormai totalmente liberalizzato, e negli altri settori di natura non postale interessati dallo schema di contratto di programma, quest'ultimo debba essere ricondotto alla sua originaria finalità di regolare unicamente le modalità di erogazione del servizio postale universale. Al contempo, il perimetro del servizio universale deve essere ristretto ai soli servizi per cui esso risulti indispensabile, riconducibili essenzialmente alla mera corrispondenza fra privati. La scelta di mantenere più ampio il perimetro del servizio universale comporta un onere aggiuntivo per il fornitore del servizio universale, che inevitabilmente si riflette sulla sua efficienza e sul suo conto economico, oltre che sul bilancio dello Stato. Infine, tale situazione, anche in virtù dell'esenzione del servizio universale dall'imposta sul valore aggiunto (IVA), determina evidenti distorsioni concorrenziali a svantaggio degli operatori concorrenti.

L'Autorità ha, inoltre, riscontrato distorsioni della concorrenza con riferimento alle modalità di affidamento dei servizi automobilistici sostitutivi/integrativi dei servizi ferroviari, alla loro gestione e alle modalità del loro finanziamento. In particolare, è stato messo in evidenza, con un parere inviato a tutte le Regioni e alle Province Autonome, come la normativa nazionale (art. 34-octies del decreto-legge 18 ottobre

2012, n. 179 recante *Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*) e comunitaria (Regolamento CE 1370/2007) abbiano espressamente previsto che l'affidamento di servizi automobilistici sostitutivi/integrativi, effettuati in maniera stabile e continuativa, debba avvenire con procedure a evidenza pubblica, e non con affidamento diretto, come avviene invece per i contratti di servizio ferroviario (AS1629).

Attività di tutela e promozione della concorrenza



Concessioni

**Eccessiva
durata
delle concessioni**

**Proroga
delle
concessioni**

**Modalità di calcolo
dei canoni
concessori**

Effetti restrittivi della concorrenza sono stati segnalati anche nei casi di proroga delle concessioni. L'Autorità ha segnalato al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti che l'obiettivo di garantire la continuità aziendale della società risultante dall'eventuale fusione tra Moby e CIN non sembra poter giustificare una proroga della concessione rispetto alla sua naturale scadenza (luglio 2020), e che sarebbe invece opportuno procedere a una previa verifica della necessità di assoggettare determinati servizi a Obblighi di Servizio Pubblico (OSP); una volta individuati tali servizi, sarebbe preferibile procedere a un loro affidamento tramite procedure trasparenti e non discriminatorie, tenendo anche conto della possibilità che gli stessi siano forniti in forma non esclusiva ([AS1568](#)).

In materia di concessioni l'Autorità è intervenuta anche stigmatizzando la durata eccessiva della concessione accordata. Sul punto, l'Autorità ha osservato che, in generale, la durata delle concessioni – che andrebbe di regola giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie – non deve necessariamente essere parametrata al periodo di recupero degli investimenti necessari per lo svolgimento dell'attività in quanto, per il rilascio della nuova concessione, l'amministrazione dovrebbe già aver contabilizzato il valore degli investimenti effettuati dal concessionario uscente ([AS1584](#)).

Allo stesso modo, l'Autorità ha ritenuto eccessivamente lunga la durata decennale delle concessioni per i posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche disposta dalla Regione Lazio (l.r. n. 22/2019), tenuto conto anche della natura dell'attività che il soggetto aggiudicatario

andrà a svolgere, la quale non richiede particolari investimenti. L'Autorità ha ritenuto tale disposizione idonea a pregiudicare il corretto dispiegarsi delle dinamiche di mercato, favorendo gli operatori uscenti e ostacolando l'ingresso di nuovi concorrenti, in aperto contrasto con i principi espressi dalla Direttiva Servizi e dal decreto legislativo 26 marzo 2010, n.59 (*Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno*) ([AS1638](#)).

Nell'ambito delle concessioni demaniali marittime, l'Autorità ha ribadito, attraverso una segnalazione inviata al legislatore nazionale e a tutte le Regioni e Province autonome, che l'applicazione di canoni concessori per l'utilizzazione del demanio marittimo, differenziati in ragione della sola natura giuridica del soggetto titolare della concessione, produce effetti discriminatori tra operatori che svolgono le medesime attività di pesca e acquacoltura, determinando distorsioni concorrenziali non giustificate da esigenze generali e, comunque, non proporzionate ([AS1558](#)).

Gare

Se, da un lato, il ricorso agli affidamenti diretti pregiudica il confronto concorrenziale fra gli operatori di mercato e impedisce alle amministrazioni (e indirettamente, ai cittadini) di beneficiare degli effetti positivi che derivano dal processo di selezione delle imprese, dall'altro il ricorso a una gara può non essere di per sé sufficiente a garantire che il meccanismo di selezione sia efficace, come nel caso in cui i bandi di gara non incentivino o non consentano un'ampia partecipazione delle imprese alla gara stessa.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

Lotti di gara

In tale contesto, l'Autorità ha ritenuto che la suddivisione dei lotti di gara deve tener conto della struttura dei mercati merceologici e geografici di riferimento. La dimensione e il numero dei lotti dovranno, pertanto, essere modulati in modo da consentire la partecipazione alla gara anche alle piccole e medie imprese che operano nei mercati interessati. In questo senso, l'Autorità è intervenuta nei confronti delle gare per i servizi di elisoccorso invitando le stazioni appaltanti a prevedere lotti di minori dimensioni, in modo da agevolare la partecipazione alle gare delle piccole e medie imprese. A seguito dell'istruttoria I806, sopra descritta, l'Autorità ha accertato che, nel periodo 2005-2017, il numero di gare è stato contenuto e caratterizzato da durata ed entità elevate, anche a causa del fatto che le stazioni appaltanti hanno raramente suddiviso l'appalto in lotti, favorendo la partecipazione degli operatori di maggiori dimensioni e scoraggiando quella delle imprese minori (AS1573).

Requisiti di partecipazione discriminatori

In altri casi, dall'analisi dell'Autorità è emerso che i bandi contengono delle disposizioni che discriminano i potenziali partecipanti alla gara. Con riguardo alla gara concernente il conferimento di rifiuti solidi urbani non pericolosi, organizzata da Area Sud Milano S.p.A, l'Autorità ha messo in evidenza come il parametro dell'ubicazione dell'impianto di conferimento, per come strutturato, appaia suscettibile di introdurre una grave limitazione del novero dei soggetti che possono prendere parte alla suddetta gara, nonché una ingiustificata discriminazione tra coloro che sono ammessi a partecipare (AS1617). L'intervento dell'Autorità è avvenuto ai sensi dell'art. 21-bis della l. 287/1990; preso atto del fatto che la gara è andata deserta, la stessa Autorità ha deciso di non proporre ricorso al giudice amministrativo. Allo stesso modo, l'Autorità ha segnalato gli effetti discriminatori delle procedure di selezione effettuate da alcune amministrazioni pubbliche con riguardo, in particolare, al ruolo di Responsabile Protezione Dati (AS1636).

Infine, un altro tipo di effetti discriminatori è quello che avvantaggia gli *incumbent* rispetto ai potenziali nuovi entranti. A tal proposito, nel parere inviato all'Autorità di Regolazione dei Trasporti relativo allo schema di atto di regolazione recante "Misure per la redazione dei bandi e delle convenzioni relativi alle gare per l'assegnazione in esclusiva dei servizi di trasporto pubblico locale passeggeri svolti su strada e per ferrovia", l'Autorità ha avuto modo di precisare che è fondamentale fornire a tutti gli operatori interessati garanzie sulla piena disponibilità dei beni strumentali allo svolgimento del servizio stesso. Un bando di gara che preveda obblighi ingiustificatamente gravosi – quali quello di mantenere e rilevare beni che potrebbero non essere strettamente necessari allo svolgimento dei servizi oggetto di gara – rischia di disincentivare la partecipazione di soggetti diversi dall'*incumbent*. La partecipazione alle gare, infatti, può essere scoraggiata quando, ad esempio, a lotti ingiustificatamente ampi si accompagna l'obbligo di acquisto di tutto il materiale rotabile utilizzato dal gestore uscente (AS1577).

Limitazioni esercizio dell'attività d'impresa

Un importante ambito di intervento dell'Autorità è quello relativo alla promozione della concorrenza attraverso la segnalazione delle restrizioni concorrenziali introdotte nell'ordinamento dal legislatore.

Autorizzazioni

In materia di limitazioni al numero di autorizzazioni per lo svolgimento dell'attività di consulenza per la circolazione dei mezzi di trasporto, l'Autorità ha di nuovo precisato che l'imposizione di limitazioni numeriche all'esercizio di una attività – non giustificate da alcuna esigenza di interesse generale – distorce le dinamiche concorrenziali, impedendo l'accesso di nuovi operatori al mercato e limitando la competizione tra quelli esistenti. L'Autorità ha messo in evidenza la possibilità di superare tali limiti quantitativi, in ottemperanza con quanto previsto da diverse norme nazionali tra cui l'art. 11 del d.lgs. n. 59/2010, che ha recepito la Direttiva Servizi (AS1591).

Attività di tutela e promozione della concorrenza

**Effetti discriminatori**

Nel settore delle ristrutturazioni edilizie, l'Autorità ha segnalato al legislatore nazionale come l'introduzione dei contributi per la riqualificazione energetica (il c.d. "ecobonus") e per l'installazione di impianti fotovoltaici, prevista dal c.d. "Decreto Crescita", appaia suscettibile di creare restrizioni della concorrenza nell'offerta di servizi di riqualificazione energetica a danno delle piccole e medie imprese, favorendo i soli operatori economici di più grandi dimensioni (AS1622). Il meccanismo, introdotto dal legislatore, del rimborso all'impresa sotto forma di credito d'imposta esclusivamente in compensazione di altre imposte dovute, infatti, favorisce questi ultimi – i soli che hanno la possibilità di compensare i crediti d'imposta in ragione del proprio consistente volume di debiti fiscali – a discapito degli operatori di piccole e medie dimensioni che non hanno, invece, tale possibilità (AS1592).

Sempre nell'ambito del settore energetico, l'Autorità ha segnalato gli effetti discriminatori prodotti dalla delibera con cui il Comune di Imperia ha affidato direttamente alla società Enel Sole S.r.l., per la durata di nove anni, la manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché alcuni lavori di efficientamento energetico, di una porzione della rete di illuminazione pubblica comunale (AS1585). L'Autorità è intervenuta ai sensi dell'art. 21-bis della l. 287/1990. Poiché l'amministrazione non si è adeguata al parere, l'Autorità ha disposto l'impugnazione davanti al giudice amministrativo competente. Il ricorso è pendente. Nell'ambito dei diritti d'autore, l'Autorità ha segnalato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministro per i Beni e le Attività culturali le distorsioni concorrenziali prodotte dall'entrata in vigore del decreto del Ministero per i Beni e le Attività culturali del 5 settembre 2018, che ha introdotto la nuova disciplina relativa ai criteri di ripartizione dei compensi dovuti agli artisti interpreti ed esecutori.

Ad avviso dell'Autorità, detta disciplina dei diritti d'autore tende a sostituire assetti monopolistici – che non possono essere giustificati, né tantomeno sono necessari sulla base della legislazione vigente – con assetti ugualmente restrittivi della concorrenza che,

tra l'altro, rischiano di porre l'operatore storico di riferimento in una posizione di indubbio vantaggio negoziale rispetto alle *collecting* nuove entranti, penalizzando le possibili spinte innovatrici introdotte da queste ultime (AS1579).

Casi di regolamentazione discriminatoria sono stati segnalati dall'Autorità anche a livello regionale; è il caso della legge regionale n. 5/2019 della Regione Piemonte, che disciplina diverse forme di attività ricettive all'aperto, considerata eccessivamente restrittiva e discriminatoria dall'Autorità, in quanto le numerose prescrizioni non appaiono giustificate dalla necessità di salvaguardare specifiche esigenze di carattere imperativo, ma si risolvono unicamente in limitazioni che comprimono in maniera indebita la capacità concorrenziale delle singole strutture, ostacolando l'operatività sul mercato. (AS1583).

Allo stesso modo, l'Autorità ha segnalato alcune disposizioni discriminatorie contenute nella legge della Regione Puglia n. 3/2019 avente a oggetto l'attività di panificazione (AS1580).

In tutti e due questi ultimi casi, l'Autorità ha inviato un parere su richiesta della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 4 del d.l. 1/2012, al fine di sollevare l'impugnazione delle norme di fronte alla Consulta per violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e) Cost.

Sempre a livello locale, l'Autorità ha segnalato le criticità concorrenziali derivanti dall'attività di consulenza alle imprese agricole trentine svolta dalla Fondazione Edmund Mach di San Michele all'Adige (di seguito FEM). Grazie alle prerogative istituzionali e alle funzioni demandate dalla provincia Autonoma di Trento, FEM gode di un vantaggio concorrenziale non replicabile dagli altri concorrenti presenti nel mercato dei servizi di consulenza in questione, che non sono quindi in grado di operare in condizioni di parità. Allo scopo di porre rimedio a tali distorsioni, l'Autorità ha evidenziato la necessità di introdurre un obbligo, in capo a FEM, di operare tramite società separata per i servizi di consulenza, in modo da limitare, tra gli altri, il rischio di sussidi incrociati (AS1581).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

Infine, l'Autorità ha segnalato le distorsioni concorrenziali prodotte dalla legge della Regione Toscana n. 53/2018, relativa alla concessione di contributi a favore della società Artex per il co-finanziamento dell'attività svolta dalla stessa società a sostegno dell'artigianato artistico e tradizionale, sulla base dei programmi presentati da Artex e approvati dalla Giunta regionale; la medesima normativa regionale limita la possibilità degli altri operatori di beneficiare dei descritti contributi. L'Autorità ha rilevato che quanto disposto dalla citata normativa regionale contrasta con i principi posti a tutela della concorrenza e del mercato, in quanto l'erogazione di contributi pubblici a un soggetto privato per lo svolgimento di attività culturali non può prescindere da un previo confronto competitivo (AS1648).

Barriere all'ingresso

Particolarmente dannose per la concorrenza sono considerate anche le disposizioni che introducono barriere all'ingresso dei mercati o che ostacolano l'avvio di nuove attività economiche.

In questo ambito, l'Autorità è intervenuta, tra gli altri, nei confronti della Regione Sicilia e della Regione Basilicata per ribadire la propria contrarietà al ricorso al criterio della spesa storica, già usato in passato dalle due Regioni, per ripartire l'aggregato regionale di spesa sanitaria; tale criterio, infatti, applicando automaticamente, per la ripartizione delle risorse pubbliche, gli aggregati di spesa storici sganciati da qualsiasi valorizzazione quali/quantitativa delle *performance* dei singoli operatori, tende a cristallizzare nel tempo le quote di mercato, disincentivando il confronto competitivo fra le diverse imprese. L'Autorità ha, pertanto, auspicato che siano definiti rapidamente nuovi criteri di attribuzione del *budget* per le strutture sanitarie private convenzionate, che consentano di seguire un approccio più attento alla valutazione della qualità e della *performance* delle strutture e di prevedere meccanismi per favorire l'accesso a fondi pubblici anche da parte di nuovi operatori (AS1582 e AS1616).

Nel caso della Regione Sicilia, l'Autorità è intervenuta ai sensi dell'art. 21-bis della l. 287/1990. Poiché

l'amministrazione non si è adeguata al parere, l'Autorità ha disposto l'impugnazione davanti al giudice amministrativo competente. Il ricorso è pendente. Allo stesso modo, nell'ambito dei servizi resi agli automobilisti, l'Autorità ha evidenziato al legislatore nazionale come l'art. 10 del decreto del Presidente della Repubblica 19 settembre 2000, n. 358 (*Regolamento recante norme per la semplificazione del procedimento relativo all'immatricolazione, ai passaggi di proprietà e alla reimmatricolazione degli autoveicoli, dei motoveicoli e dei rimorchi*), nella sua attuale formulazione, contiene previsioni in contrasto con i principi di liberalizzazione e concorrenza di derivazione europea di cui alla direttiva 2006/123/CE (c.d. "Direttiva servizi") e con i successivi decreti di liberalizzazione (decreti c.d. "Cresci Italia" e "Salva Italia"), nella misura in cui lo stesso continua a disporre che i collegamenti telematici degli Sportelli Telematici dell'Automobilista siano attivati "in modo da evitare turbative di mercato e al fine di assicurare l'apertura contemporanea di un numero di sportelli adeguato alle esigenze del territorio". L'Autorità ha sottolineato che, poiché le attività di consulenza automobilistica costituiscono servizi privati in regime di concorrenza, esse dovrebbero poter essere svolte in condizioni non discriminatorie e senza limitazioni all'accesso che non risultino strettamente necessarie, giustificate e proporzionate al perseguimento di rilevanti interessi generali non altrimenti tutelabili (AS1572).

L'Autorità ha, inoltre, valutato eccessivamente restrittive le misure previste dalla legge della Regione Puglia n. 17/2019, che subordinano l'accesso e l'esercizio dell'attività di direttore tecnico di agenzia di viaggi all'espletamento di uno specifico esame di abilitazione. Ad avviso dell'Autorità, non sembra che sussistano asimmetrie informative tali da giustificare una limitazione della concorrenza attraverso l'imposizione di specifiche procedure di abilitazione. Anche in questo caso, l'Autorità ha adottato il parere su richiesta della Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 4 del decreto legge 1/2012, allo scopo di sollevare l'impugnazione delle norme di fronte alla Consulta per violazione degli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera e) Cost. (AS1596).

Attività di tutela e promozione della concorrenza



Infine, l'Autorità ha segnalato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministro per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo la necessità di definire i nuovi criteri di ripartizione del compenso copia privata (CCP), settore video, e rimuovere, in tale ambito, gli ostacoli normativi che impediscono agli organismi di gestione collettiva (di seguito, OGC) e alle entità di gestione indipendenti (di seguito, EGI) di partecipare al processo di ripartizione, ricevendo direttamente dalla SIAE (Società Italiana degli Autori ed Editori) la quota di CCP video loro spettante. A tal riguardo, l'Autorità ha evidenziato come l'assetto ad oggi in essere – che comprime la libertà degli aventi diritto di scegliere il soggetto cui affidare la gestione del CCP video – non sia coerente né con la normativa vigente (che consente “anche” e non soltanto alle associazioni di categoria di svolgere l'attività di gestione del CCP) né con l'evoluzione dei mercati relativi alla gestione dei diritti d'autore e dei diritti connessi, ove già operano sia OGC, sia EGI, che gestiscono tali diritti per conto dei propri mandanti/associati e, in alcuni casi, anche il CCP destinato ad artisti, interpreti ed esecutori (AS1637).

Vincoli sproporzionati all'esercizio dell'attività d'impresa

Numerose risultano anche le disposizioni che introducono vincoli eccessivi e sproporzionati allo svolgimento dell'attività economica degli operatori di mercato, limitandone la libertà d'impresa. Tali vincoli risultano particolarmente dannosi soprattutto in quei mercati che potrebbero beneficiare dell'introduzione di innovazioni tecnologiche in grado di incrementare la qualità dei servizi offerti ai consumatori, come nel caso, ad esempio, dei servizi di noleggio con conducente. Nell'ambito delle professioni sanitarie, la legge di Bilancio 2019 ha reintrodotta limitazioni all'utilizzo della pubblicità che sono state valutate dall'Autorità – in una segnalazione inviata al legislatore nazionale – non necessarie né proporzionate all'interesse generale di tutela della salute del consumatore. In particolare, la previsione secondo la quale il contenuto legittimo di una “comunicazione informativa”, avente a oggetto i titoli, le specializzazioni professionali, le caratteristiche del servizio offerto e il prezzo delle

prestazioni, debba altresì “garantire la sicurezza dei trattamenti sanitari”, introduce un parametro di valutazione delle comunicazioni talmente vago e indeterminato da generare incertezza circa la legittimità della comunicazione stessa da parte dei professionisti. Allo stesso modo, appare parimenti indeterminata la previsione secondo cui le “comunicazioni informative” non devono contenere alcun elemento di carattere promozionale o suggestivo. In entrambi i casi, l'Autorità ha ravvisato il rischio che gli ordini professionali intervengano strumentalmente per riempire i vuoti normativi, reintroducendo restrizioni alla concorrenza che avrebbero come effetto quello di limitare ingiustificatamente l'impiego, da parte dei professionisti, di un'importante leva concorrenziale, quale la pubblicità, e di ostacolare la possibilità per i consumatori di effettuare scelte maggiormente consapevoli (AS1574).

Sempre nell'ambito dei servizi professionali, l'Autorità ha segnalato al legislatore nazionale l'esigenza di chiarire meglio i requisiti in base ai quali, a seguito delle disposizioni introdotte nella Legge di Stabilità 2012 (legge 12 novembre 2011, n. 183 recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*), è consentito ai professionisti di organizzarsi in forma societaria. A fronte dell'esistenza di incertezze interpretative da parte di diversi Ordini professionali, l'Autorità ha auspicato che i Ministeri della Giustizia e dello Sviluppo economico vogliano intraprendere, nell'ambito delle rispettive competenze, iniziative idonee a garantire un'interpretazione uniforme delle norme, specificando che i due requisiti – numero dei soci e partecipazione al capitale sociale – debbano essere intesi come alternativi e non come cumulativi, allo scopo di ridurre gli ostacoli alla possibilità per i professionisti di organizzarsi in forma di società tra professionisti (AS1589).

Eccessivamente restrittive sono state ritenute anche le disposizioni contenute nella legge della Regione Friuli Venezia Giulia n. 6/2019, relative ai requisiti funzionali, dimensionali e operativi particolarmente stringenti per l'esercizio dell'attività di *bed and breakfast* all'interno del territorio regionale. L'Autorità,

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

ritenendo che tale disciplina si ponga in contrasto con i principi costituzionali a tutela della concorrenza e della libertà di iniziativa economica, ha inviato un parere su richiesta della Presidenza del Consiglio dei

Ministri ai sensi dell'art. 4 del decreto legge 1/2012, al fine di sollevare l'impugnazione delle norme di fronte alla Consulta per violazione degli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera e) Cost. (AS1594).

FOCUS Servizi di NCC

L'Autorità, nel corso degli ultimi anni, ha rilevato in diverse occasioni l'opportunità di rivedere la regolazione del mercato dei servizi di trasporto non di linea di persone, disciplinati dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21 (*Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*), con l'obiettivo, fra gli altri, di favorire la diffusione delle nuove tecnologie digitali fra gli operatori di mercato che offrono tali servizi.

In particolare, l'Autorità ha chiesto più volte (*ex multis*, AS501, AS683, AS1137, AS1122, AS1354) una riforma che operi un alleggerimento della regolazione esistente, ad esempio disponendo una maggiore flessibilità operativa per i soggetti dotati di licenza taxi ed eliminando le disposizioni che limitano su base territoriale l'attività degli operatori NCC, ciò al fine di equiparare dal lato dell'offerta gli operatori dotati di licenza taxi e quelli dotati di autorizzazione NCC e facilitare lo sviluppo di forme di servizio più innovative e benefiche per i consumatori (come, ad esempio, Uber black e Mytaxi).

I recenti interventi dell'Autorità sono rimasti, tuttavia, inascoltati: si ricorda, a tal proposito, che la *Legge annuale per il mercato e la concorrenza* (l. 124/2017), approvata nell'agosto del 2017, conteneva una delega al Governo per la revisione della disciplina in materia di autoservizi pubblici non di linea. Tale delega, tuttavia, non è mai stata esercitata. Al contrario, il legislatore ha recentemente approvato alcune norme che confermano e incrementano le restrizioni concorrenziali ai servizi di NCC: si tratta, in particolare, dell'art. 10-bis del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (*Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione*, il c.d. "Decreto semplificazioni"), convertito in legge dall'art. 1, comma 1, l. 12/2019, che ha modificato parzialmente la l. 21/1992, introducendo nuovi vincoli all'attività di NCC.

In particolare, ad avviso dell'Autorità i vincoli relativi alle modalità di ricevimento di una prenotazione, quelli territoriali e quelli organizzativi risultano particolarmente anacronistici in un contesto in cui si sta rapidamente diffondendo l'uso di *app* che consentono un'immediata intermediazione fra domanda e offerta, e il cui utilizzo, paradossalmente, è adesso previsto dalla legge in questione, almeno per alcune attività (come il ricevimento delle prenotazioni). In altre parole, i vincoli tradizionalmente imposti alle imprese che forniscono servizi di NCC, e quelli introdotti o confermati anche dalle più recenti modifiche apportate alla l. 21/1992, impediscono al settore di beneficiare delle efficienze connesse all'uso dei servizi tecnologici e delle piattaforme digitali; tali inefficienze portano a una mancata riduzione dei prezzi dei servizi offerti, con un danno per i consumatori stimabile in circa 115 milioni di euro l'anno.

L'Autorità, pertanto, ha recentemente auspicato – anche alla luce del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che dovrà essere emanato ai sensi del citato "Decreto Semplificazioni" – che il legislatore avvii una profonda riforma di tutto il comparto dei servizi di trasporto non di linea, che abbia come punti cardine l'equiparazione tra servizi offerti dai taxi e le altre forme di mobilità non di linea e l'ingresso nel settore di nuovi servizi a forte contenuto tecnologico che agevolino l'incontro fra domanda e offerta. Per favorire questo processo, di liberalizzazione, l'Autorità ha anche suggerito la previsione di misure compensative per gli operatori, quali ad esempio i tassisti, che, essendo gravati da obblighi di servizio pubblico, possono essere maggiormente sfavoriti dall'ingresso di nuovi *player* (AS1620).

Attività di tutela e promozione della concorrenza

**Pareri ai sensi del TUSPP**

Le amministrazioni pubbliche sono tenute a inviare all'Autorità l'atto deliberativo di costituzione di una società di cui detengano una partecipazione o l'atto di acquisizione di una partecipazione, affinché la stessa Autorità verifichi il rispetto delle disposizioni contenute nel decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*, il c.d. TUSPP). Nel caso in cui l'Autorità ravvisi il mancato rispetto di dette disposizioni, può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della l. 287/1990.

Nel corso del 2019, l'Autorità è intervenuta riguardo a due delibere del Consiglio Generale dell'Automobile Club d'Italia (ACI), una del 30 ottobre 2018, recante *Schema tipo di Regolamento di Governance delle società controllate dagli AC provinciali*, e una del 19 dicembre 2018, recante *Regolamento di Governance delle società controllate da ACI*, per segnalare la loro mancata conformità ai principi generali desumibili dal TUSPP e, per ciò stesso, la loro contrarietà alle norme poste a tutela della concorrenza e del mercato. L'Autorità ha rilevato, fra le altre cose, come entrambi i Regolamenti, nel disciplinare l'oggetto sociale delle società controllate, non prevedessero il requisito della *stretta necessità* delle attività svolte dalla società partecipata al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente che la controlla, come invece stabilito dal TUSPP. L'Autorità ha riscontrato anche la mancata rispondenza alle prescrizioni del TUSPP sugli oneri motivazionali cui devono sottostare le delibere relative alla costituzione di una partecipazione pubblica, nonché alle indicazioni relative all'obbligo di separazione contabile per quelle società che svolgono attività economiche protette da diritti speciali o esclusivi, insieme con altre attività in regime di libero mercato. ACI si è adeguata a quanto indicato nel parere dell'Autorità che, pertanto, ha disposto l'archiviazione del procedimento (AS1614).

Nel novembre 2019 l'Autorità ha nuovamente esercitato i propri poteri ai sensi dell'articolo 21-bis della l. 287/1990 nei confronti di ACI, relativamente alle deliberazioni del Consiglio Generale del 24 luglio 2019 aventi a oggetto il riassetto della società Ventura S.p.A.. Nello specifico,

l'Autorità ha ritenuto che la comunicata riorganizzazione societaria - e, in particolare, l'acquisto della totalità delle azioni di una società attiva nella vendita di servizi turistici (ivi compresa l'attività di gestione di agenzie di viaggio e organizzazione di viaggi anche per scopi privati) - fosse in contrasto con l'articolo 4, commi 1 e 2, e l'articolo 5, comma 1, del TUSPP, contravvenendo al principio della stretta necessità rispetto al perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente. Preso atto del mancato adeguamento di ACI al parere motivato, l'Autorità ha disposto l'impugnazione davanti al giudice amministrativo competente (AS1645).

Sempre nel corso del 2019, l'Autorità ha avuto l'occasione di sottolineare al legislatore statale le criticità concorrenziali contenute nel disegno di legge A.S. 1110 recante "*Modifica all'articolo 4 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, concernente le partecipazioni in società operanti nel settore lattiero-caseario*", nella parte in cui introduce una modifica all'art. 4 del TUSPP al fine di escludere dall'applicazione delle disposizioni ivi contenute le partecipazioni in società attive nel settore lattiero-caseario. Nel suo intervento, l'Autorità ha precisato che una tale previsione risulta ingiustificata e sproporzionata, atteso che il settore lattiero-caseario è un ambito estraneo al perseguimento delle finalità istituzionali proprie degli enti pubblici e dovrebbe, pertanto, continuare a essere presidiato dalle regole di mercato e della concorrenza (AS1609).

Pareri rilasciati all'AGCOM

Nel caso in cui l'AGCOM esamini il livello concorrenziale dei mercati di TLC, allo scopo di valutare l'opportunità di imporre, mantenere, modificare o revocare obblighi regolatori a carico delle imprese che vi operano, deve richiedere un parere all'Autorità, ai sensi dell'art. 19, comma 1, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (*Codice delle comunicazioni elettroniche*).

Nel corso del 2019, in particolare, l'Autorità ha rilasciato un parere all'AGCOM relativo al mercato dei servizi di accesso alla rete fissa, valutando vari aspetti, tra cui

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

il progetto di separazione volontaria della rete fissa di accesso di TIM, rilevando come tale progetto non abbia un impatto significativo nella individuazione dei mercati rilevanti e sul livello di rilevante potere di mercato detenuto da TIM stessa, che comunque deterrà il controllo totalitario della società a cui verrà attribuita la rete. Per tali motivi, l'Autorità ha ritenuto che, a seguito di tale separazione, non sussistano i presupposti per ipotizzare alcuna revoca delle misure regolamentari, in

particolare per ciò che concerne gli obblighi di controllo dei prezzi e di non discriminazione.

Altri profili oggetto di intervento hanno riguardato la corretta definizione del mercato rilevante, la possibilità di differenziare geograficamente i rimedi regolamentari, l'individuazione di obblighi di controllo dei prezzi in tutte le aree del Paese e l'opportunità di chiudere alcune delle centrali locali di TIM ([AS1615](#)).

Attività di tutela e promozione della concorrenza



4.

Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela della concorrenza

FOCUS Intesa unica e complessa

Secondo l'orientamento europeo, un modello di collusione ripetuto da imprese diverse, per un certo periodo di tempo, ben può essere considerato manifestazione di un unico illecito, caratterizzato in parte da accordi e in parte da pratiche concertate (Corte Giust, 8 luglio 1999, causa C-49/92, *Commissione v. Anic Partecipazioni S.p.A.*).

Dal punto di vista probatorio, l'intesa unica e complessa “postula necessariamente una valutazione globale e d'insieme delle evidenze documentali agli atti, senza che necessariamente ognuna di queste debba riguardare tutte le parti coinvolte, in modo che la fenomenologia indagata possa emergere da un rapporto di coerenza narrativa nella descrizione della fattispecie” (CdS, VI, 14 ottobre 2019, nn. 6974 e 6985, I793), essendo determinante “la sussistenza di un piano complessivo, dato dalla complementarità delle condotte e dalla generale conoscenza dello stesso e della funzionalizzazione ad un complessivo meccanismo anticoncorrenziale” (CdS, VI, 14 ottobre 2019, n. 6973, I793). In merito, si è sottolineato che “la particolarità di tale tipologia di intesa risiede nel peculiare atteggiarsi dell'elemento soggettivo e oggettivo”, laddove: i) l'elemento soggettivo attiene alla consapevolezza da parte di un'impresa dell'azione delle altre imprese; ii) l'elemento oggettivo “attiene alla condotta che deve avere rilevanza sul piano causale, contribuendo alla realizzazione dell'illecito” (CdS, VI, 5 agosto 2019, nn. 5558, 5559, 5560, 5561, 5562, 5563, 5564; 2 settembre 2019, nn. 6022, 6023, 6027, 6030, 6032; 6 settembre 2019, n. 6025; 1° ottobre 2019, n. 6565, tutte relative al caso I783; nonché CdS, VI, 23 settembre 2019, n. 6314, I772).

Sotto il profilo probatorio “la prova di accordi bilaterali tra [un'impresa] e le altre società indicate assume valenza sufficiente (...) a dimostrare l'esistenza dell'intesa unica in quanto si tratta di tasselli che si inseriscono in un quadro complessivo indiziario idoneo a provare l'intesa stessa” mentre “non è necessario (...) che ci sia della partecipazione dell'appellante ad ogni singolo episodio contestato dall'Autorità” (CdS, VI, 5 agosto 2019, nn. 5559, 5560, 5561, 5564; 2 settembre 2019, nn. 6022, 6023, 6027, 6030; 6 settembre 2019, n. 6025; 1° ottobre 2019, n. 6565, relative al caso I783) ed “è applicabile il principio secondo il quale la continuità dell'infrazione non può essere esclusa per il solo fatto che la partecipazione soffra di uno sviluppo diacronico - nel caso di intese aventi prolungata articolazione temporale - isolato, ovvero parcellizzato nel corso di individuati o circoscritti periodi. (...) una volta acquisita la prova diretta (...) della partecipazione consapevole dell'impresa ad almeno uno degli episodi di aumento concordato (...), diventa estremamente implausibile sostenere che tale partecipazione consapevole non vi fosse per gli episodi analoghi” (CdS, VI, 14 ottobre 2019, n. 6973, I793).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

4.1 Profili sostanziali

Disciplina antitrust e normative settoriali

Il giudice amministrativo ha ribadito il principio secondo cui “il carattere abusivo di un comportamento alla luce dell’art. 102 TFUE 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 (Corte di giustizia CE, 6 dicembre 2012, C-457/10, Astrazeneca, Consiglio di Stato, VI, 15 maggio 2015, n. 2479 e 12 febbraio 2014, n. 693). Ne consegue che, pur in presenza di comportamenti leciti alla luce di singole normative settoriali, l’interprete potrà ravvisare la sussistenza dell’illecito anticoncorrenziale laddove la combinazione degli stessi sia espressiva di un intento escludente, da accertare indiziariamente come un ‘quid pluris’ che si aggiunge alla sommatoria di comportamenti altrimenti leciti” (Tar Lazio, I, 17 ottobre 2019, nn. 11954, 11957, A511; Tar Lazio, 17 ottobre 2019, n. 11960, A513). È stato anche aggiunto che lo strumento della “copertura normativa” dei comportamenti anticoncorrenziali delle imprese è “da intendersi, tra l’altro, in senso restrittivo, potendo essere ammessa solo in presenza di condotte specificamente imposte che rappresentino puntuale attuazione di disposizioni normative inequivocabili” (CdS, 19 marzo 2019, n. 1974, I753; CdS, 19 marzo 2019, n. 1797, I747).

Disciplina antitrust e diritti speciali

È stata confermata “l’applicabilità dell’art. 102 anche in presenza dell’esercizio di diritti speciali o esclusivi affidati per legge”. Infatti, la deroga all’applicazione della normativa sulla concorrenza (artt. 8 l. 287/90 e 106 TFUE) è “ravvisabile soltanto per quei comportamenti che appaiano strettamente connessi all’adempimento degli specifici compiti affidati all’impresa e, nel caso di specie, non risulta provato [dall’impresa] – né nel procedimento né nella presente sede – che l’interesse generale richiamato sarebbe pregiudicato con l’astensione dalle condotte contestate. Le regole “antitrust”, pertanto, devono trovare applicazione sempre, tranne – secondo la stretta interpretazione propria delle norme derogatorie – quando

tale applicazione impedisca la cura dell’interesse generale secondo quanto affidato ‘ex lege’ come finalità istituzionale” (Tar Lazio, I, 26 settembre 2019, n. 11330, A508).

Nozione di impresa

Il giudice amministrativo ha ribadito la nozione consolidata di impresa in senso antitrust, che “si riferisce a tutti i soggetti che svolgono un’attività economica e, quindi, siano ‘attivi’ in uno specifico mercato; per questo sono ormai considerate ‘imprese’, ai fini specifici della tutela della libera concorrenza, anche gli esercenti le professioni intellettuali che offrono sul mercato, dietro corrispettivo, prestazioni suscettibili di valutazione economica” (Tar Lazio, I, 26 settembre 2019, n. 11330, A508). Pertanto, anche i notai costituiscono imprese in senso antitrust, in quanto “esercitano la loro professione ‘in condizioni di concorrenza’, e la circostanza che le attività notarili perseguano obiettivi di interesse generale, miranti in particolare a garantire la legalità e la certezza del diritto degli atti conclusi tra privati, non è sufficiente a far considerare quelle attività come una forma di partecipazione diretta e specifica all’esercizio dei pubblici poteri”; di conseguenza, “i Consigli notarili, in quanto enti rappresentativi di imprese che offrono sul mercato in modo indipendente e stabile i propri servizi professionali, costituiscono associazioni di imprese ai sensi dell’art. 2, comma 1, della legge n. 287 del 1990” (CdS, VI, 19 marzo 2019, n. 1797, I747 e CdS, VI, 26 marzo 2019, n. 2005, I749; CdS, VI, 19 marzo 2019, n. 1794, I753). Sotto diverso profilo, la nozione di impresa antitrust si basa su quella di entità “economica unitaria”, per cui “è necessario che la società capogruppo controlli le altre società e sia in grado di esercitare un’influenza dominante”, nel rispetto dei “principi della personalità della responsabilità” (CdS, VI, 5 agosto 2019, nn. 5558, 5559, 5560, 5561, 5562, I783). Pertanto, è stato sottolineato che “secondo una costante giurisprudenza della Corte di Giustizia, il principio della responsabilità personale non osta all’imputazione ad un soggetto del comportamento illecito tenuto da un soggetto

Attività di tutela e promozione della concorrenza



diverso. Va in particolare richiamato l'orientamento secondo cui «il comportamento di una controllata può essere imputato alla società controllante in particolare qualora, pur avendo personalità giuridica distinta, tale controllata non determini in modo autonomo la sua linea di condotta sul mercato, ma si attenga, in sostanza, alle istruzioni che le vengono impartite dalla società controllante» (...). Ciò si verifica perché, in tale situazione, la società controllante e la propria controllata fanno parte di una stessa unità economica e, pertanto, formano una sola impresa (...). A tale riguardo, nella particolare ipotesi in cui una società controllante detenga la totalità o la quasi totalità del capitale della sua controllata che ha commesso un'infrazione alle norme in materia di concorrenza dell'Unione, sussiste una presunzione relativa secondo cui tale società controllante esercita effettivamente un'influenza determinante nei confronti della sua controllata" (CdS, VI, 15 luglio 2019, n. 4990, I760).

Mercato rilevante – Definizione

Il giudice amministrativo ha ribadito la consolidata giurisprudenza secondo cui la definizione del mercato "è necessaria per individuare l'ambito nel quale le imprese interessate sono in concorrenza tra loro e dunque il contesto economico e giuridico nel quale l'intesa può restringere o

falsare il meccanismo concorrenziale, consentendo di verificare il grado di offensività dell'intesa stessa" (CdS, VI, 5 agosto 2019, n. 5561; 2 settembre 2019, nn. 6022, 6023, 6027, 6030; 6 settembre 2019, n. 6025; 1° ottobre 2019, n. 6565, tutte rese nel caso I783; nonché CdS, VI, 23 settembre 2019, n. 6314, I772; CdS, VI, 29 novembre 2019, n. 8191, I793). Se dal punto di vista merceologico, il mercato "comprende tutti i prodotti e/o servizi che sono considerati intercambiabili o sostituibili dal consumatore, in ragione delle caratteristiche dei prodotti, dei loro prezzi e dell'uso al quale sono destinati", dal punto di vista geografico esso "comprende l'area nella quale le imprese in causa forniscono o acquistano prodotti o servizi, nella quale le condizioni di concorrenza sono sufficientemente omogenee e che può essere tenuta distinta dalle zone geografiche contigue perché in queste ultime le condizioni di concorrenza sono sensibilmente diverse" (CdS, 2 settembre 2019, nn. 6022, 6023, 6027, 6030; 6 settembre 2019, n. 6025; 1° ottobre 2019, n. 6565, tutte rese nel caso I783). Per il caso delle gare di appalto, è stato ribadito che "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" (CdS, VI, 14 gennaio 2019, nn. 318, 319, 321 e 322, I729).

4.2 Intese

Nozione di accordo e pratica concordata

Si è ribadita la "diversità esistente tra l'accordo e la pratica concordata. Il primo ricorre quando le imprese hanno espresso la loro comune volontà di comportarsi sul mercato in un determinato modo. La seconda ricorre quando si realizza una forma di coordinamento fra imprese che senza essere spinta fino all'attuazione di un vero e proprio accordo, sostituisce, in modo consapevole, un'espressa collaborazione fra le stesse per sottrarsi ai rischi della concorrenza" (CdS, VI, 5 agosto 2019, n. 5561; 2 settembre 2019, nn. 6022, 6023, 6027, 6030; 6 settembre 2019, n. 6025; 1° ottobre 2019, n. 6565, tutte rese nel caso I783; nonché CdS, VI, 19 dicembre 2019, nn. 8584 e 8588, I792; CdS, VI,

23 settembre 2019, n. 6314, I772) atteso che "accordi e pratiche concordate sono forme collusive che condividono la medesima natura e si distinguono solo per la loro intensità e per le forme in cui esse si manifestano (v., ex plurimis, Corte Giust. UE, 5 dicembre 2013, C-449/11P), e possono coesistere anche nell'ambito di una stessa intesa", "l'eventuale qualificazione, da parte dell'Autorità antitrust, di una determinata situazione di fatto come "accordo", anziché come "pratica concordata", non vale a modificare la sostanza dei fatti materiali addebitati alle imprese sanzionate per un'intesa restrittiva della concorrenza" (CdS, VI, 13 febbraio 2019, n. 1025, I771; CdS, VI, 19 dicembre 2019, nn. 8584 e 8588, I792).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

Principio di autonomia delle condotte

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, "ogni operatore economico deve determinare autonomamente la propria condotta sul mercato; ciò non esclude che egli abbia il diritto a reagire in maniera razionale al comportamento, constatato o atteso, dei propri concorrenti; gli proibisce però di instaurare con i concorrenti stessi ogni contatto, diretto o indiretto, volto a influenzare il reciproco comportamento sul mercato o mettersi reciprocamente al corrente dei comportamenti che si intendono porre in atto. Se tali contatti fossero ammessi, infatti, si sostituirebbe 'all'alea della concorrenza il vantaggio della concertazione' ed il consumatore sarebbe privato sistematicamente dei benefici che gli derivano dalla tendenza fisiologica di ogni impresa concorrente a conquistarsi fette di mercato offrendo condizioni più favorevoli rispetto ad altre imprese" (CdS, VI, 19 dicembre 2019, nn. 8585 e 8591, I792; CdS, VI, 13 febbraio 2019, n. 1025, nonché 13 febbraio 2019, n. 1025, entrambe relative a I771; CdS, VI, 21 marzo 2019, nn. 1900, 1551, 1160, 1883, I793).

Prova dell'intesa

Con riguardo alla prova dell'intesa, si è rilevato come "in materia di illecito antitrust, il reperimento della prova c.d. piena (quali testo dell'intesa, documentazione inequivoca, confessione dei protagonisti) è ipotesi piuttosto remota. Per questo motivo è necessario, in un'ottica di maggiore tutela della concorrenza e del mercato, fare ricorso alla prova logica o indiziaria per dimostrare un illecito. Non può, infatti, trascurarsi come usualmente le attività derivanti da pratiche ed accordi anticoncorrenziali si svolgano in modo clandestino e che la documentazione relativa sia ridotta al minimo, sicché, anche qualora l'Autorità scopra documenti attestanti in modo esplicito un contatto illegittimo tra operatori, essi saranno di regola solo frammentari e sporadici, di modo che si rivela spesso necessario ricostruire taluni dettagli per via meramente deduttiva"; inoltre, "tenuto conto della notorietà del divieto di partecipare ad accordi anticoncorrenziali, (...), non si può pretendere che l'Autorità produca documenti che attestino in modo esplicito un accordo tra gli operatori interessati, dovendo gli elementi frammentari e sporadici di cui l'Autorità potrebbe disporre, in ogni caso poter essere completati con deduzioni che permettano di ricostruire taluni dettagli, con

la conseguenza che l'esistenza di una pratica o di un accordo anticoncorrenziale può essere dedotta da un certo numero di coincidenze e di indizi che, considerati nel loro insieme, possono rappresentare, in mancanza di un'altra spiegazione coerente, la prova di una violazione delle regole sulla concorrenza" (CdS, VI, 31 luglio 2019, n. 5401, I785). Pertanto, "la giurisprudenza, consapevole della rarità dell'acquisizione di una prova piena, ritiene che la prova della pratica concordata, oltre che documentale, possa anche essere indiziaria, purché gli indizi siano gravi, precisi e concordanti" (CdS, VI, 5 agosto 2019, n. 5560; 2 settembre 2019, nn. 6022, 6023, 6027, 6032; 6 settembre 2019, n. 6025; 1° ottobre 2019, n. 6565, tutte rese nel caso I783; in senso analogo, CdS, VI, 19 dicembre 2019, nn. 8584, 8585 e 8588, I792, nonché CdS, VI, 29 novembre 2019, n. 8191, I793 e CdS, VI, 23 settembre 2019, n. 6314, I772; CdS, 15 luglio 2019, n. 4990, I760). Si è, tuttavia, rilevato che "non occorre che ogni singola prova dedotta dall'istituzione risponda necessariamente a tali criteri con riguardo ad ogni singolo elemento dell'infrazione; è sufficiente che il complesso di indizi addotti dall'istituzione, complessivamente valutato, risponda a tale esigenza" (CdS, VI, 14 ottobre 2019, n. 6985, I793). Inoltre, il giudice ha rammentato "il principio in base al quale le singole condotte delle imprese vanno valutate tenendo conto del quadro complessivo e non in modo atomistico", e che "l'esame dei riscontri gravanti in capo alla singola impresa se, da un lato, è l'elemento che collega ogni azienda al tessuto collusivo e quindi deve dar vita ad una 'probatio' soddisfacente, dall'altro non può essere ridotto ad una parcellizzazione degli elementi già riconnessi tra loro in sede di affermazione dell'intesa collusiva" (CdS, VI, 14 ottobre 2019, n. 6985, I793; CdS, VI, 31 luglio 2019, n. 5401, I785; CdS, VI, 13 febbraio 2019, n. 1025, I771; in senso analogo, CdS, VI, 5 agosto 2019, n. 5563, I783; Tar Lazio, I, 4 giugno 2019, n. 7177, I812).

Prova della pratica concordata

È stata confermata la distinzione "tra elementi di prova endogeni ed esogeni. I primi sono afferenti all'anomalia della condotta delle imprese, non spiegabile secondo un fisiologico rapporto tra di loro, con onere della prova in capo all'Autorità. I secondi sono afferenti all'esistenza di contatti

Attività di tutela e promozione della concorrenza



sistematici tra le imprese e scambi di informazioni, con onere in capo all'impresa che dovranno fornire una diversa spiegazione lecita delle loro condotte" (CdS, IV, 19 dicembre 2019, n. 8581 e 8599, I793; CdS, VI, 5 agosto 2019, nn. 5558, 5559, 5560, 5561, 5562, 5563, 5564; 2 settembre 2019, nn. 6022, 6023, 6027, 6030, 6032; 6 settembre 2019, n. 6025; 1° ottobre 2019, n. 6565, tutte relative a I783; nonché CdS, VI, 23 settembre 2019, n. 6314, I772). Riguardo all'onere della prova, il giudice amministrativo ha osservato che "di norma la prova dell'elemento endogeno, ovvero dell'irrazionalità della condotta incombe sull'Autorità; se però nel caso in esame emergono elementi di riscontro di tipo esogeno l'onere probatorio contrario viene spostato in capo all'impresa. L'affermazione però non va intesa in modo meccanico, ovvero nel senso che fra le modalità di valutazione dei due elementi citati vi sia una rigida distinzione. (...) Si deve allora concludere che la valutazione degli elementi endogeno ed esogeno va fatta congiuntamente: in presenza di un elemento endogeno per così dire sospetto, anche se non assolutamente univoco, sarà l'esame degli eventuali elementi endogeni a far propendere per una delle due ipotesi possibili, ovvero a far concludere per la sussistenza o insussistenza di un'intesa vietata" (CdS, IV, 19 dicembre 2019, n. 8581 e 8599, I793).

Prova dell'intesa e dissociazione

Con riguardo al grado di partecipazione all'intesa, si è ritenuto "superfluo valutare se il singolo partecipante all'intesa abbia avuto all'interno della stessa un ruolo maggiore o minore, attivo o addirittura meramente passivo, in quanto l'intesa risulta contestabile anche nei confronti di chi si limiti a trarne vantaggio assumendo un ruolo meramente passivo, dovendosi riconoscere l'esonero della responsabilità solo in caso di dissociazione espressa dall'intesa" (CdS, VI, 19 dicembre 2019, n. 8585, I792 e 31 luglio 2019, n. 5401, I785). Dal punto di vista temporale, ciò comporta che per "un'infrazione estesa su più anni, la circostanza che non sia stata fornita la prova diretta della partecipazione di una società a tale infrazione durante un periodo di tempo determinato non impedisce l'accertamento di detta partecipazione durante tale periodo, purché tale accertamento si fondi su indizi obiettivi e concordanti, e

l'assenza di dissociazione pubblica di tale società può essere presa in considerazione al riguardo" (CdS, VI, 14 ottobre 2019, n. 6985, I793).

Intesa per oggetto e per effetto

Il giudice amministrativo ha ribadito che "occorre distinguere le 'intese per oggetto' e le 'intese per effetto'. Le prime si caratterizzano per il fatto che hanno un oggetto di per sé vietato e, quindi, sono, per loro stessa natura, dannose per il buon funzionamento del normale gioco della concorrenza, con la conseguenza che è inutile dimostrare in concreto la sussistenza di effetti dannosi sul mercato. Le seconde, invece, ricorrono quando non sussistono i presupposti per configurare la sussistenza di una intesa per "oggetto", con la conseguenza che, in tale caso, è necessario verificare in concreto quali siano gli effetti che causano nel mercato. Ne deriva, quindi, che in questo secondo caso devono sussistere tutti gli elementi comprovanti che il gioco della concorrenza è stato, di fatto, impedito, ristretto o falsato in modo significativo" (CdS, VI, 5 agosto 2019, n. 5558, 5559, 5560, 5561, 5562, 5563, 5564; 2 settembre 2019, nn. 6022, 6023, 6027, 6030; 6 settembre 2019, n. 6025; 1° ottobre 2019, n. 6565, tutte rese nel caso I783; nonché CdS, VI, 23 settembre 2019, n. 6314, I772; Tar Lazio 4 giugno 2019, n. 7177, I812). Laddove sussista un duplice profilo di illiceità dell'intesa (per l'oggetto e per gli effetti), "uno solo di questi due profili è ritenuto sufficiente per qualificare l'intesa come illecita, e quindi a legittimare l'irrogazione di una sanzione" (CdS, VI, 29 novembre 2019, n. 8191 e 21 marzo 2019, nn. 1900, 1551, 1160, 1883, tutte relative a I793; CdS, VI, 6 settembre 2019, n. 6025, I783), con la conseguenza che "per un verso, la prova dell'effetto concreto è sufficiente ai fini dell'accertamento della violazione del divieto e, per altro verso, il divieto può applicarsi anche in caso di effetto anticoncorrenziale solo potenziale" (CdS, VI, 13 febbraio 2019, n. 1025, I771). Per quanto riguarda la qualificazione delle restrizioni "per oggetto", il giudice amministrativo ha fatto rinvio alla sentenza della Corte di Giustizia (causa C/67/13 P, *Groupement des Cartes Bancaires c. Commissione*), secondo cui occorre considerare un "grado di dannosità per la concorrenza sufficiente perché si possa ritenere che l'esame

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

dei loro effetti non sia necessario”, avendo riguardo “al tenore delle disposizioni dell’intesa stessa, agli obiettivi che si intendono raggiungere, al contesto economico e giuridico nel quale l’intesa stessa si colloca. Nella valutazione di tale contesto, occorre prendere in considerazione anche la natura dei beni o dei servizi coinvolti e le condizioni reali del funzionamento e della struttura del mercato o dei mercati in questione” (CdS, VI, 14 ottobre 2019, n. 6985, I793; CdS, VI, 23 settembre 2019, n. 6314, I772; CdS, IV, 23 dicembre 2019, n. 8695, I761; Tar Lazio 4 giugno 2019, n. 7177, I812). Nell’ambito di tale valutazione, “talune forme di coordinamento tra imprese possono essere considerate per loro stessa natura dannose per il buon funzionamento del mercato (come proprio nel caso di fissazione orizzontale dei prezzi da parte dei cartelli), per cui, sulla base dell’esperienza, la probabilità di effetti negativi è talmente alta che può essere ritenuto inutile ai fini dell’applicazione dell’art. 101 accertare che hanno effetti concreti sul mercato” (CdS, VI, 19 dicembre 2019, n. 8585, I792; CdS, VI, 14 ottobre 2019, n. 6985, I793; CdS, VI, 13 febbraio 2019, n. 1025, I771; Tar Lazio, I, 4 giugno 2019, n. 7177, I812). Tra le intese rientranti in tale tipologia, il giudice ha considerato “il comportamento di due imprese che commercializzano due medicinali concorrenti, avente ad oggetto la diffusione di informazioni ingannevoli sugli effetti collaterali negativi dell’uso di uno di tali medicinali per indicazioni non coperte dall’AIC di quest’ultimo, al fine di ridurre la pressione concorrenziale derivante da tale uso su un altro medicinale coperto da un’AIC per dette indicazioni, [il quale] integra una restrizione della concorrenza ‘per oggetto’, concretandosi in un’illecita ripartizione del mercato” (CdS, VI, 15 luglio 2019, n. 4990, I760).

Intesa e crisi di settore

Confermando un consolidato orientamento giurisprudenziale, si è statuito che “la concertazione perpetrata non può certo trovare giustificazione neppure nel momento di crisi che stava vivendo il settore” in quanto “l’obiettivo di un cartello ben può consistere anche soltanto nell’attenuare in maniera collusiva la riduzione dei prezzi di taluni beni o servizi in un contesto caratterizzato da fattori esogeni quali ad esempio la progressiva crisi di un settore o la riduzione della

domanda” (CdS, VI, 13 febbraio 2019, n. 1025, I771).

Intesa segreta

Il giudice ha ritenuto integrata la segretezza dell’intesa “se non altro perché essa non era certo palesata al pubblico e per averne la prova si è dovuta acquisire corrispondenza delle imprese coinvolte, che di norma è coperta dal segreto epistolare” (CdS, VI, 19 dicembre 2019, n. 8581 e 8599; 14 ottobre 2019, nn. 6973, 6974, 6985, nonché 21 marzo 2019, n. 1900, tutte relative a I793). Analogamente, si è rilevato che “in relazione alla segretezza, il supporto probatorio, fondato su contatti di posta elettronica non conoscibili all’esterno e da matrici organizzative di spartizione dei lotti in sede di gara, evidenzia la carenza di trasparenza e pubblicità dell’accordo stesso” (CdS, VI, 19 dicembre 2019, n. 8585, I792).

Intese di prezzo

Il giudice amministrativo ha confermato che “le indicazioni di associazioni di imprese di tenere un determinato livello di prezzi, anche laddove non vincolanti e costituenti una mera raccomandazione, costituiscono intese restrittive della concorrenza, anche nell’ipotesi in cui richiamino a giustificazione della propria condotta la dignità della professione o la qualità della prestazione” (CdS, VI, 19 dicembre 2019, nn. 8588 e 8591, I792).

Intesa e strumenti civilistici leciti

Per quanto riguarda l’utilizzo di strumenti civilistici leciti, è stato sottolineato che “il fatto che un modello contrattuale sia espressamente tipizzato dal legislatore non lo mette al riparo da censure antitrust laddove emerga che, in un caso concreto, lo stesso sia stato utilizzato per finalità anticoncorrenziali: ciò che rileva a fini antitrust, infatti, non è la legittimità o meno di una specifica condotta, ma la portata anticoncorrenziale di una serie di atti, anche, in tesi, in sé legittimi” (CdS, VI, 19 dicembre 2019, n. 8588, I792). Più specificamente, si è ribadito che “anche l’utilizzo di strumenti civilistici leciti e assolutamente legittimi, quali appunto il subappalto, non esclude il suo concreto utilizzo, avvenuto con finalità anticoncorrenziale e, quindi, per il perseguimento di interessi illeciti” (CdS, VI, 31 luglio 2019, n. 5401, I785).

Attività di tutela e promozione della concorrenza



4.3 Abuso di posizione dominante

Posizione dominante e speciale responsabilità

Premesso che “l'esistenza di una posizione dominante deriva in generale dalla concomitanza di più fattori che, presi isolatamente, non sarebbero stati necessariamente decisivi” (Tar Lazio, I, 17 ottobre 2019, nn. 11954, 11957, A511), essa si configura quale “posizione di potenza economica grazie alla quale l'impresa che la detiene è in grado di ostacolare la persistenza di una concorrenza effettiva su un determinato mercato e ha la possibilità di tenere comportamenti in linea di massima indipendenti nei confronti dei concorrenti, dei clienti e, in ultima analisi, dei consumatori” (Corte di Giustizia, 14 febbraio 1978, C - 27/76 United Brands). (...) “La norma [NdR: art. 102 TFUE] delinea una fattispecie ‘aperta’ con la conseguenza che, per aversi posizione dominante, non è necessario che un'impresa si trovi in una posizione di monopolio o di quasi monopolio su un dato mercato, atteso che ciò che rileva è la possibilità per l'impresa di essere in grado (se non di decidere, quantomeno) di influire notevolmente sul modo in cui si svolgerà detta concorrenza (Corte di giustizia CE 14 febbraio 1978, c-27/76, e 13 febbraio 1979, C-85/76, Hoffmann/La Roche)” (Tar Lazio, I, 17 ottobre 2019, nn. 11954, 11957, A511).

Inoltre, è stato ribadito il principio secondo cui “la ‘dominanza’ genera nell'impresa una ‘speciale responsabilità’ di non compromettere, con il suo comportamento, lo svolgimento di una concorrenza effettiva e non falsata in mercati in cui, proprio per il fatto che vi opera un'impresa dominante, il grado di concorrenza è già ridotto (Corte di giustizia CE, 14 novembre 1996, n. 333/94)” (Tar Lazio, I, 17 ottobre 2019, nn. 11954, 11957, A511, nonché 17 ottobre 2019, n. 11960, A513). Attesa detta “speciale responsabilità”, “si pone come irrilevante l'elemento psicologico del dolo o della colpa, potendosi realizzare la fattispecie dello sfruttamento abusivo della posizione dominante anche in mancanza dell'elemento volitivo (v. anche: 6.12.12, in C-457/10, 19.4.12, in c-549/10, 17.2.11, in C-52/09, 11.12.08, in C-52/07)” (Tar Lazio, I, 26 settembre 2019, n. 11330, A508).

Abuso – Fattispecie

L'art. 102 TFUE “al pari dell'art. 3 L. 287/90, vieta l'abuso di posizione dominante, ma non fornisce una definizione dello stesso, rimettendo, in tal modo, all'interprete la specificazione dei concetti generali presenti nella disposizione nonché l'individuazione delle fattispecie delle condotte meritevoli di sanzione, stante la non esaustività dell'elencazione dei comportamenti ivi descritti” (Tar Lazio, I, 17 ottobre 2019, nn. 11954 e 11957, A511).

Pertanto, l'applicazione dell'art. 102 del Trattato “implica un'attività di contestualizzazione, frutto di una valutazione complessa, che rapporta fattispecie giuridiche che, per il loro riferimento alla varia e mutevole realtà economica, sono di loro necessariamente indeterminate, come quelle di mercato rilevante e di abuso di posizione dominante, al caso specifico” (Tar Lazio, 17 ottobre 2019, nn. 11954 e 11957, A511 e 17 ottobre 2019, n. 11960, A513). Poiché, infatti, “l'esistenza di una posizione dominante (...) non è di per sé incompatibile con le norme in materia di concorrenza, atteso che è possibile che l'impresa competa lecitamente sul mercato con gli altri concorrenti (...), il problema è allora quello di individuare una linea di demarcazione tra ‘uso’ e ‘abuso’ della posizione di concorrente dominante, ciò che dovrà avvenire in ragione del principio generale di proporzionalità, indagando, in concreto, il potere economico dell'impresa e comparando lo stesso alle distorsioni della concorrenza che la condotta di quell'impresa in quello specifico ambito è in grado di generare” (così sempre Tar Lazio, I, 17 ottobre 2019, nn. 11954 e 11957, A511 e 17 ottobre 2019, n. 11960, A513).

Oggetto ed effetti dell'abuso

È stato confermato il consolidato principio secondo cui “ai fini dell'art. 102 TFUE, la prova dell'oggetto e quella dell'effetto anticoncorrenziale si confondono tra loro: se si dimostra che lo scopo perseguito dal comportamento di un'impresa dominante è di restringere la concorrenza, un tale comportamento è di per sé pregiudizievole, in quanto può anche comportare tale effetto (sentenza del Tribunale Ue, del 29 marzo 2012, causa T336/07, Telefonica; sentenza

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

del Tribunale Ue, del 30 settembre 2003, causa T203/01 Michelin). L'illecito, in sostanza, si perfeziona con la condotta anticoncorrenziale, di per sé idonea a turbare il funzionamento corretto e la libertà stessa del mercato, nella misura in cui la stessa sia astrattamente idonea a produrre effetti anticoncorrenziali. Non vi è quindi bisogno di una prova ulteriore, oltre quella già raggiunta" (CdS, VI, 31 luglio 2019, n. 5401, I785; conformemente Tar Lazio, I, 17 ottobre 2019, nn. 11954 e 11957, A511; Tar Lazio, I, 17 ottobre 2019, n. 11960, A513; nonché Tar Lazio, I, 26 settembre 2019, n. 11330, A508). Tutt'al più, "(...) la scarsa rilevanza degli effetti può essere valorizzata (...) ai fini della valutazione della gravità della condotta" (Tar Lazio, I, 17 ottobre 2019, n. 11954, A511).

Abuso escludente

La declinazione del principio dell'"illecito di pericolo" nel caso di abuso escludente comporta che "si può ravvisare la sussistenza dell'illecito anticoncorrenziale laddove la combinazione degli elementi raccolti sia espressiva di un intento escludente, da accertare indiziariamente come un 'quid pluris' che si aggiunge alla

sommatoria di comportamenti altrimenti leciti, e ciò a prescindere dal concreto verificarsi degli effetti" (Tar Lazio, Sez. I, 17 ottobre 2019, n. 11954, A511).

Abuso per estensione

Secondo il giudice amministrativo "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" (Tar Lazio, I, 26 settembre 2019, n. 11330, A508 - SIAE/Servizi intermediazione diritti d'autore).

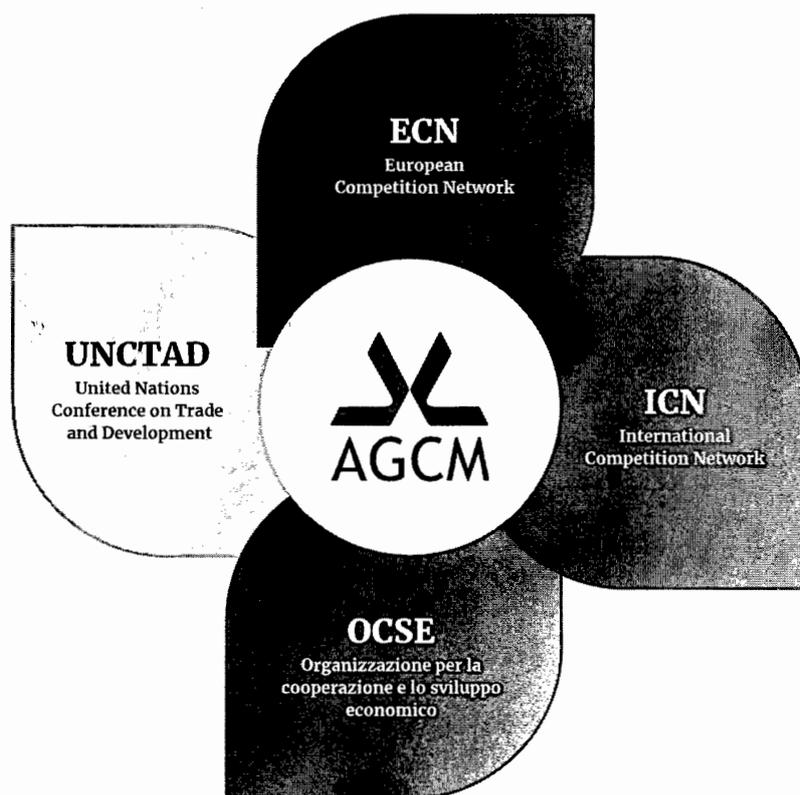
Attività di tutela e promozione della concorrenza



5. Attività internazionale in materia di concorrenza

L'Autorità svolge un ruolo di primo piano nelle diverse sedi e organismi internazionali cui partecipa: la Rete europea della concorrenza (ECN), la Rete internazionale della

concorrenza (ICN), la Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD) e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).



L'attività internazionale nel 2019 si distingue per le importanti iniziative volte a definire una cornice comune con riferimento a diversi aspetti dell'applicazione del diritto della concorrenza, tra cui le garanzie procedurali, la cooperazione internazionale, e l'impatto del digitale sulle *policy* di concorrenza.

Attività nell'ambito dell'ECN

L'ECN riunisce la Commissione europea e le Autorità nazionali competenti ad applicare la normativa comunitaria in materia di concorrenza e costituisce un *forum* privilegiato per la discussione degli indirizzi interpretativi, la circolazione dei modelli applicativi e

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

lo scambio di informazioni tra le Autorità partecipanti. Obiettivo della Rete, istituita dal Regolamento (CE) n. 1/2003, è assicurare un elevato livello di coerenza degli esiti applicativi della normativa comunitaria, pur temperato dalla necessaria considerazione delle eventuali specificità dei mercati nazionali. Iniziative di *enforcement* disarmoniche, infatti, potrebbero comportare la segmentazione del mercato unico lungo le frontiere nazionali, nonché incentivare risposte strategiche da parte delle imprese interessate. Anche nel corso del 2019, si sono registrate numerose attività di collaborazione e cooperazione tra i membri ECN direttamente finalizzate all'applicazione della normativa comunitaria. L'Autorità ha richiesto assistenza investigativa ai sensi dell'articolo 22(1) del Reg. n. 1/2003 a due Autorità di concorrenza della Rete per l'esecuzione di accertamenti ispettivi. A sua volta, l'Autorità italiana ha prestato assistenza, rivolgendosi a una richiesta di informazioni alle imprese interessate per conto dell'Autorità richiedente.

Al di là delle richieste di assistenza investigativa, che sono generalmente più rare, le Autorità della Rete provvedono più frequentemente a scambiarsi informazioni contenute nei loro fascicoli istruttori tramite richiesta formale ex art. 12 del Reg. 1/2003.

La Rete rappresenta anche un mezzo informale per lo scambio di esperienze e di informazioni non confidenziali, divenendo nel tempo sempre più un *forum* per la discussione e lo sviluppo delle politiche della concorrenza. A questi fini, il confronto si articola a diversi livelli, organizzandosi in gruppi di lavoro settoriali o orizzontali. In particolare, l'Autorità ha preso parte ai gruppi settoriali relativi ai settori energia, assicurazioni e banche, agro-alimentare, comunicazioni e farmaceutico. Tra i gruppi dedicati a questioni di carattere orizzontale, nel periodo esaminato hanno proseguito le proprie attività, con il coinvolgimento dell'Autorità, il Gruppo *Cartelli*, il Gruppo *Concentrazioni*, il Gruppo *Cooperation Issues and Due Process*, il Gruppo *Chief Economist*, il Gruppo *Horizontal & Abuse*, il Gruppo *Digital*, il Gruppo *Intese Verticali* e il Gruppo *attività informatiche forensi*. Nell'ambito del gruppo di lavoro sulle intese verticali

si è svolta la discussione con le altre Autorità nazionali di concorrenza e la Commissione europea in merito alla revisione del Regolamento UE n. 330/2010, assumendo una *Posizione comune* basata su prassi applicative e principali criticità riscontrate. L'Autorità italiana ha contribuito attivamente alla discussione sulle possibili direzioni di modifica del Regolamento e continua a seguire il processo di revisione.

Un importante sviluppo all'interno della Rete è la creazione nel 2019 del Gruppo *Investigazioni Digitali e Intelligenza Artificiale*, che conferma la tendenza delle Autorità di concorrenza ad affiancare ai giuristi e agli economisti figure professionali come i *data scientist*, in grado di comprendere la relazione tra algoritmi, *big data*, intelligenza artificiale e ruolo dell'individuo nella formazione di intese anticoncorrenziali. L'Autorità ha preso parte al primo incontro del gruppo di lavoro.

Attività nell'ambito dell'ICN

L'ICN comprende più di 140 membri, appartenenti alle diverse nazioni del mondo, e persegue due principali finalità: da un lato, promuovere un'interpretazione e applicazione coerente della disciplina antitrust tra le Autorità nazionali, pur nella consapevolezza dell'esistenza di sistemi giuridici e istituzionali molto differenti; dall'altro lato, predisporre strumenti funzionali allo scambio di informazioni e al raccordo tra le Autorità di concorrenza in occasione di procedimenti istruttori sovranazionali.

L'Autorità partecipa attivamente all'attività dell'ICN. In particolare, nel corso del 2019, ha proseguito nel ruolo di coordinamento del Gruppo di Lavoro sulle Condotte Unilaterali, che approfondisce lo studio delle condotte anticoncorrenziali poste in essere dalle imprese in posizione dominante o dotate di potere di mercato, promuovendo la convergenza delle prassi applicative tra le Autorità di concorrenza. Insieme alla Commissione europea, l'Autorità italiana coordina il progetto sulla valutazione del potere di mercato nell'economia digitale. In occasione della riunione plenaria 2019, svoltasi a Cartagena (Colombia), l'ICN ha promosso – sotto la spinta delle Autorità europee e della DG Concorrenza –

Attività di tutela e promozione della concorrenza



un'importante iniziativa per facilitare ulteriormente la convergenza tra le normative e le prassi applicative delle Autorità di concorrenza verso i fondamentali principi di trasparenza e giusto processo da garantire alle imprese coinvolte nei procedimenti antitrust. In particolare, l'ICN ha approvato il *Framework on Fair and Effective Competition Authority Procedures (CAP)*, che consiste in un quadro di riferimento costituito da principi condivisi sulle garanzie procedurali, da un meccanismo di cooperazione tra Autorità e da un processo di verifica sull'andamento dell'applicazione del quadro di riferimento. La particolarità dell'iniziativa CAP risiede nel fatto che essa è aperta a tutte le Autorità responsabili per l'attuazione delle norme di concorrenza, indipendentemente dall'affiliazione all'ICN. L'Autorità italiana ha aderito all'iniziativa CAP quale membro fondatore a decorrere dal primo maggio 2019. Allo stesso tempo, nel corso della riunione plenaria 2019, l'ICN ha approvato per i propri membri la Raccomandazione in materia di garanzie procedurali (*Recommended Practices for Investigative Process*), coerente con i principi del CAP, ma in grado di fornire linee guida più dettagliate con riferimento ai provvedimenti istruttori, pur riconoscendo la diversità dei contesti giuridici e istituzionali in cui operano le Autorità. Infine, anche nel 2019 l'Autorità ha coordinato, per conto dell'ICN, l'evento annuale del *Competition Advocacy Contest*. Si tratta di una competizione aperta a tutte le Autorità del mondo, promossa e gestita congiuntamente da ICN e Banca Mondiale, che mira a selezionare i più efficaci esempi di promozione della concorrenza. L'edizione 2019-2020 del *Contest*, è dedicata ad alcuni aspetti dell'impatto dell'economia digitale, ad esempio sul mercato del lavoro o sulla *privacy* e ai relativi interventi delle Autorità di concorrenza. L'Autorità coordina, inoltre, un progetto pluriennale riguardante la valutazione della dominanza nei mercati digitali, che intende verificare l'eventuale necessità di migliorare gli strumenti analitici e investigativi da utilizzare con riguardo a piattaforme ed ecosistemi digitali e, in ultima analisi, aggiornare le pratiche migliori ICN relative all'esame della dominanza, approvate nel 2007 quando la rivoluzione digitale era ancora agli inizi.

Attività nell'ambito OCSE

Anche nel 2019, il Comitato Concorrenza dell'OCSE ha organizzato eventi e tavole rotonde sull'analisi delle opportunità e criticità determinate dallo sviluppo digitale, cui l'Autorità italiana ha contribuito attivamente. L'Autorità ha organizzato congiuntamente all'OCSE e ospitato un *workshop* formativo, rivolto a funzionari antitrust dei Paesi OCSE, riguardante gli abusi di posizione dominante e il mondo digitale, articolato in tre sessioni dedicate alla definizione del mercato rilevante, la valutazione del potere di mercato e i possibili rimedi alle condotte anti-concorrenziali. Allo stesso tempo, l'OCSE ha proseguito la discussione di altri argomenti di elevato interesse per le Autorità di concorrenza dei Paesi membri, tra cui: i rapporti tra Autorità di concorrenza e regolatori settoriali e il loro impatto sulle dinamiche concorrenziali e gli assetti di mercato; il tema dello standard del controllo giurisdizionale sugli atti delle Autorità antitrust; la presenza di barriere all'uscita (es., costi non recuperabili, contratti di lungo periodo) che impediscono alle imprese meno efficienti di uscire dal mercato, comportando un effetto negativo sulla riallocazione delle risorse e sul livello di concorrenza e di innovazione e, in ultima analisi, di produttività e crescita economica; infine, il rapporto tra diritto della concorrenza e proprietà intellettuale. L'Autorità ha partecipato con un proprio contributo sull'esperienza italiana. Sul tema del rapporto tra concorrenza e proprietà intellettuale, l'OCSE intende rivedere la Raccomandazione su brevetti e *know how* adottata nel 1989, per tener conto dei significativi sviluppi avvenuti negli ultimi anni, come il rilascio di licenze a condizioni eque, ragionevoli e non discriminatorie legate anche, ma non solo, al processo di standardizzazione e all'inclusione negli standard di brevetti essenziali. Nell'esperienza dell'Autorità, gli interventi in cui le licenze hanno rivestito un ruolo centrale nella valutazione concorrenziale sono stati limitati e, per lo più, afferenti ad abusi di posizione dominante, consistenti in rifiuti a contrarre in contesti caratterizzati da una specifica normativa settoriale nazionale, dalla

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

necessità di sviluppare un nuovo prodotto o dalla fase iniziale di liberalizzazione di un determinato settore. Questa esperienza è stata condivisa anche nel corso di un *workshop* organizzato dall'OCSE a febbraio 2019 sul tema del rapporto tra concorrenza e proprietà intellettuale, specificatamente nel comparto farmaceutico. Nell'ambito delle attività di assistenza tecnica e formazione promosse dall'OCSE, l'Autorità ha fornito supporto ad alcune Autorità di concorrenza più giovani, inviando i propri esperti in Argentina per un seminario sull'accertamento dei cartelli negli appalti pubblici e in Ucraina per un evento sulla normativa sulla concorrenza nel settore farmaceutico.

Attività nell'ambito UNCTAD

Nel corso del 2019, l'iniziativa più rilevante portata a termine dal Gruppo di Esperti di Concorrenza (*Intergovernmental Group of Experts* o IGE) dell'UNCTAD in occasione della riunione del 10-12 luglio 2019, è stata l'approvazione di *Principi guida* per la promozione della cooperazione internazionale in materia di concorrenza, in applicazione della sezione F del Set ONU su Principi e Regole Multilaterali di Controllo delle Pratiche Restrittive. La redazione del testo è stata affidata a un gruppo di lavoro composto da Autorità di concorrenza di 10 Paesi, tra cui l'Italia, al termine di un processo di confronto e scambio di esperienze tra 54 Autorità di concorrenza in tutto il mondo. L'iniziativa dell'UNCTAD è rivolta in particolare ai Paesi in via di sviluppo e ai Paesi con economie in transizione, con esperienza limitata nella cooperazione internazionale, con l'obiettivo di fornire loro strumenti e metodi per la cooperazione. Il documento prevede anche un ruolo dell'UNCTAD nel facilitare la cooperazione interistituzionale: ad esempio promuovendo la fiducia reciproca tra le Autorità, elaborando disposizioni sulla riservatezza, fornendo testi e orientamenti giuridici accessibili al pubblico pertinenti per la cooperazione, mantenendo un elenco di persone di contatto che possano facilitare la cooperazione internazionale presso l'Autorità di ciascuno Stato membro.

Cooperazione bilaterale

La cooperazione bilaterale con Autorità di concorrenza di altri Paesi è complementare alla partecipazione ai contesti internazionali multilaterali ed è prioritariamente orientata a fornire occasioni di confronto con altre Autorità mature e di formazione a quelle meno esperte.

In tale contesto, assume rilievo il progetto di gemellaggio amministrativo "*Further development of protection of competition in Serbia*", nell'ambito del quale l'Autorità presta assistenza tecnica all'Autorità nazionale di concorrenza della Repubblica Serba.

Il progetto, finanziato interamente dall'Unione europea e di durata biennale, prevede una pluralità di iniziative di formazione, rivolte all'Autorità di concorrenza serba, alle altre istituzioni a vario titolo coinvolte nell'applicazione delle norme di concorrenza (magistratura, regolatori settoriali, amministrazioni centrali) e alla società civile in generale.

A febbraio si è tenuta presso il Parlamento della Repubblica Serba la conferenza inaugurale del progetto, cui hanno partecipato 94 rappresentanti di numerose istituzioni serbe, nonché della comunità legale e accademica. Ad aprile si è svolta la conferenza internazionale "*Forward Agenda for Competition Policy*", organizzata sotto l'egida del progetto di gemellaggio in occasione della Giornata Serba della Concorrenza, che ha approfondito i temi della cooperazione regionale e delle decisioni con impegni. In totale, hanno partecipato all'evento circa 150 rappresentanti di numerose istituzioni serbe, nonché della comunità legale e accademica.

Nel corso del 2019, si sono svolti oltre quindici cicli di seminari presso la sede dell'Autorità serba e due visite di studio di funzionari serbi presso la sede dell'Autorità italiana. Inoltre, nel periodo di riferimento è stato approvato il piano della comunicazione, redatto con il contributo dell'Autorità italiana, volto ad accrescere la visibilità del progetto di gemellaggio e il profilo dell'Autorità di concorrenza in Serbia. È stata, altresì, avviata l'attività di formazione in materia antitrust in favore dei regolatori settoriali.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



Sviluppi legislativi a livello europeo

Nel 2019, si registra un'intensa attività legislativa che ha portato all'entrata in vigore di alcune direttive e all'avvio del processo di revisione di alcuni regolamenti europei. Oltre alla entrata in vigore della Direttiva (UE) n. 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, che rafforza il ruolo delle Autorità garanti della concorrenza degli Stati membri, si segnala l'entrata in vigore ad aprile 2019 della Direttiva (UE) 2019/633, che disciplina le pratiche commerciali scorrette nelle relazioni inter-imprenditoriali della filiera agro-alimentare, al fine di evitare che lo squilibrio tra le posizioni negoziali delle Parti venga sfruttato per imporre al contraente debole condizioni inique. Sono stati avviati i processi di revisione di alcuni regolamenti europei in materia di accordi o intese di natura orizzontale (tra imprese concorrenti) e verticale (tra imprese attive in diverse fasi della filiera produttiva, es. produttore e distributore). I regolamenti e le linee guida interpretative garantiscono certezza giuridica alle imprese, chiarendo le condizioni per beneficiare di esenzioni per categoria di accordi, quando i benefici dell'intesa in termini di efficienza economica compensino le restrizioni della concorrenza che da esse discendono.

Per quanto riguarda gli accordi di natura verticale, il Regolamento UE n. 330/2010 disciplina le modalità con cui le imprese organizzano i propri canali distributivi e rimane in vigore fino al 31 maggio 2022. Il processo di revisione, avviato nel novembre 2018 dalla Commissione europea, ha come obiettivo di stabilire se far venir meno il Regolamento, prolungarne la durata o modificarne le disposizioni, approvando quindi un nuovo testo. Si tratta di un'occasione importante per rivedere il Regolamento alla luce degli sviluppi del commercio elettronico e delle piattaforme digitali, che ha portato alla luce nuove forme

di accordi o intese verticali la cui portata concorrenziale non è ancora chiara.

In merito, nel 2019 si è svolta una consultazione pubblica, in cui i soggetti interessati – imprese (incluse quelle attive nella distribuzione di beni e servizi e piattaforme/intermediari attivi nell'*e-commerce*), studi legali, associazioni di categoria, associazioni di consumatori e accademici – sono stati invitati a rispondere a un questionario *online*. Le risposte al questionario (164) e i contributi ricevuti (13) sono stati pubblicati di recente sul sito della Commissione europea. In materia di accordi di cooperazione orizzontale, la Commissione europea ha avviato il processo di revisione di due Regolamenti, quello sugli accordi di ricerca e sviluppo e sugli accordi di specializzazione, entrambi in scadenza nel 2022. Sebbene considerati tra i più delicati sotto il profilo antitrust, gli accordi orizzontali possono in taluni casi ritenersi compatibili con il diritto della concorrenza, qualora consentano di realizzare incrementi di efficienza, trasferibili ai consumatori senza che la concorrenza risulti inevitabilmente compromessa. La Commissione, mediante la pubblicazione di una comunicazione sugli accordi di cooperazione orizzontale anch'essa oggetto di revisione, ha fornito un quadro di analisi applicabile alle forme più comuni di accordi, al fine di verificare se esse possano beneficiare di un'esenzione ai sensi dell'art. 101(3). A novembre 2019, è stata avviata la consultazione pubblica sui due Regolamenti. La comunicazione della Commissione e il processo di revisione dei due Regolamenti costituiscono un'occasione per discutere delle nuove forme di cooperazione tra le imprese, favorite dallo sviluppo della digitalizzazione e di ecosistemi, come la *blockchain* e gli *smart contract*, e per valutare potenziali benefici e criticità concorrenziali sollevate, ad esempio, dallo scambio di informazioni sensibili tra operatori.

DSB

**Attività di tutela
del consumatore**



1.

Dati di sintesi

Dati sui procedimenti svolti

Nel 2019 sono stati condotti 89 procedimenti istruttori ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, *Codice del consumo* (di seguito, anche CdC), per pratiche commerciali scorrette, violazione della disciplina *consumer rights* (a seguito delle misure introdotte dal

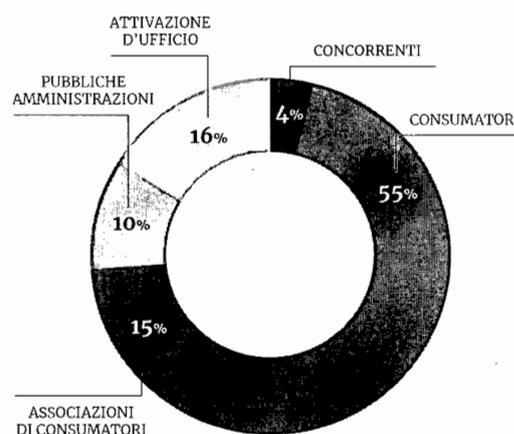
decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 21, *Attuazione della direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori*), clausole vessatorie, accessibilità dei pagamenti (ai sensi del Regolamento UE 260/2012) e inottemperanze. Lo schema che segue riassume gli esiti dei procedimenti:

PROCEDIMENTI ISTRUTTORI

Violazioni	71
Pratiche scorrette e/o <i>consumer rights</i>	58
Inottemperanze	8
Clausole vessatorie	2
Accessibilità dei pagamenti (art. 9 Reg. UE 260/2012)	3
Accettazione impegni	14
Non violazioni	1
Non applicabilità	3
TOTALE	89

Si registrano anche 59 casi in cui l'Autorità, intervenendo con lo strumento della *moral suasion*, ha ottenuto da parte dei professionisti la rimozione di profili di illiceità rilevati e ha così potuto procedere alla loro archiviazione senza svolgere accertamenti istruttori. L'Autorità ha il potere di intervenire d'ufficio, nondimeno le segnalazioni da parte dei singoli consumatori e delle loro associazioni restano lo strumento di impulso principale per l'attivazione degli interventi di tutela del consumatore, come emerge dal grafico a lato:

Procedimenti istruttori per soggetti segnalanti:
ripartizione percentuale



Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

Risulta, inoltre, confermata l'importanza del formulario online (*web form*) disponibile sul sito dell'Autorità per le denunce da parte dei consumatori: nel 2019 sono stati 2.714 i *web form* inviati. Anche il *contact center* telefonico dell'Autorità ha continuato a svolgere la sua funzione di informazione e indirizzo dei consumatori che, tramite il numero verde gratuito a ciò deputato, possono informarsi sulle modalità di segnalazione all'Autorità, sulle iniziative in corso, nonché sui precedenti interventi

effettuati a tutela dei consumatori: nel 2019 gli operatori del *contact center* hanno ricevuto 5.529 chiamate.

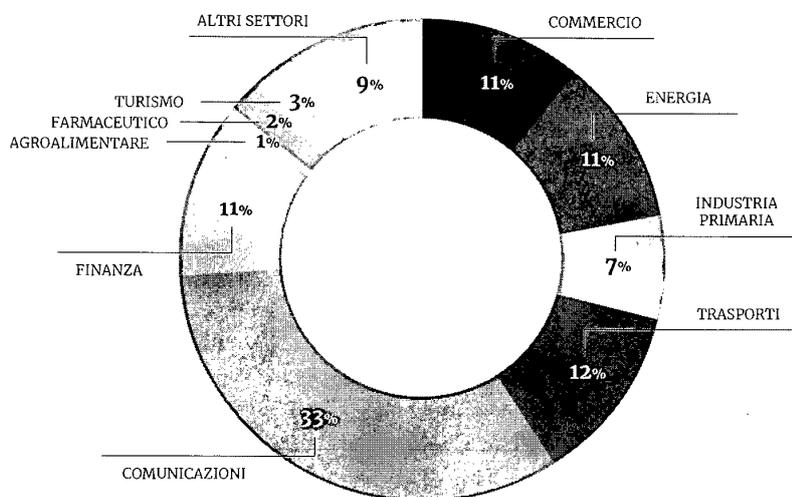
Nel 2019, i procedimenti conclusi con l'accertamento di pratiche commerciali scorrette, violazioni *consumer rights* e inottemperanza a precedenti delibere dell'Autorità hanno condotto all'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per un totale di 74,663 milioni di euro, in crescita rispetto all'anno precedente (l'ammontare totale era di circa 65 milioni):

Sanzioni per esito del procedimento

PRATICHE SCORRETTE CONSUMER RIGHTS- REG. 260/12	INOTTEMPERANZA	TOTALE
61	8	69
N. Procedimenti	N. Procedimenti	N. Procedimenti
69.578.000	5.085.000	74.663.000
Sanzioni (EUR)	Sanzioni (EUR)	Sanzioni (EUR)

Il grafico che segue illustra l'incidenza, per settore economico, delle sanzioni irrogate:

Sanzioni per settore economico: ripartizione percentuale



Attività di tutela del consumatore



Trend dei procedimenti istruttori 2012-2019

Dall'analisi del trend dei procedimenti istruttori condotti dall'Autorità nel periodo 2012-2019, si nota per il

2019 la stabilità del numero dei casi istruiti, ma una maggiore incidenza, rispetto all'anno precedente, delle violazioni accertate rispetto ai procedimenti chiusi con accettazione degli impegni.

ANNO	PROCEDIMENTI ISTRUTTORI	VIOLAZIONE	IMPEGNI	VIOLAZIONE + IMPEGNI
2012	120	78	12	90
2013	116	79	9	88
2014	159	99	33	132
2015	123	86	18	104
2016	112	83	11	94
2017	117	90	24	114
2018	90	63	21	84
2019	89	71	14	85
Totale	926	649	142	791

Gli accertamenti ispettivi

In materia di tutela del consumatore, l'Autorità ha deliberato l'accertamento ispettivo ai sensi dell'articolo 27, commi 2 e 3, del CdC in 26 dei 71 procedimenti istruttori avviati in materia di pratiche commerciali scorrette, pubblicità ingannevole e comparativa e

consumer rights (37% dei casi) con 1,6 sedi ispezionate in media per procedimento.

Per lo svolgimento dell'attività ispettiva, l'Autorità si è avvalsa della collaborazione del Nucleo Speciale Antitrust della Guardia di Finanza.

Tutela del consumatore - Procedimenti avviati e accertamenti ispettivi

71

Procedimenti
avviati
(a)

26

Con accertamento
ispettivo
(b)

43

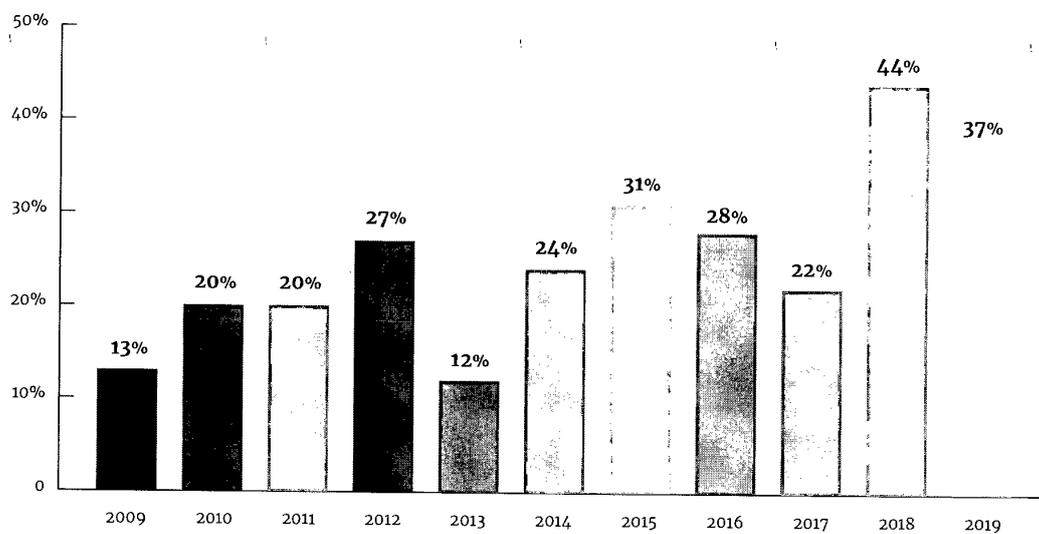
Sedi
ispezionate
(c)

37%

(b)/(a)

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

Tutela del consumatore - Incidenza % degli accertamenti ispettivi sulle istruttorie nel periodo 2009-2019



Attività di tutela del consumatore



2.

I principali interventi

2.1 Industria primaria, energia, trasporti e commercio

Vendite online di prodotti non disponibili e/o mancata consegna di prodotti ordinati



I casi

Imprese di *e-commerce* offrivano *online* apparecchiature elettroniche per telecomunicazioni e altri prodotti in realtà non disponibili, non procedevano a consegnare ai consumatori la merce acquistata, divulgavano informazioni fuorvianti sullo stato degli ordini di acquisto e non restituivano le somme versate nonostante i reclami e gli annullamenti degli ordini.



Parti e sanzioni

[per complessivi
1,5 milioni di euro]

Tecnotrade S.r.l.s.
(tecnotradeshop.it)
(PS11425, sanzione 65.000 euro)

HP Group S.r.l. (plazalo.com)
(PS11291, sanzione 200.000 euro)

Tiger Group S.r.l. (tigershop.it)
(PS11263, sanzione 250.000 euro)

Stars S.r.l.
(starsmegastore.com)
(PS11231, sanzione 110.000 euro)

Mega Trade S.r.l.
e Promotional Trade S.r.l.
(sottocosto.online)
(PS11281, sanzione in solido
280.000 euro)

Cliccatissimo S.r.l.s.
(mevostore.it)
(PS11264, sanzione 300.000 euro)

Strikeshop Italia S.r.l.s.
(phonestrikeshop.com)
(PS11462, sanzione 300.000 euro).



Profili / valutazione

Le condotte sono state ritenute illecite in quanto pratiche commerciali scorrette ex artt. 24 e 25 CdC; per violazione dei diritti del recesso e di rimborso dei consumatori ex artt. 54 e 56 del CdC; per mancato rispetto degli obblighi informativi nei contratti a distanza ex art. 49 del CdC.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

L'Autorità ha sanzionato per complessivi 750.000 euro le società ADB Interior Srls e DB Web Holding Srls, attive nella vendita *online* di oggetti di arredamento (PS11484), per avere posto in essere pratiche commerciali scorrette consistenti nel grave ritardo o nella mancata consegna di prodotti acquistati *online*, nel mancato rimborso a fronte dell'annullamento dell'ordine o dell'esercizio del diritto di recesso, nonché nell'ingannevolezza di alcune informazioni relative alla disponibilità dei prodotti. Alle società sono state irrogate sanzioni.

Nel solco della strategia volta a tutelare gli acquirenti *online* dall'annullamento degli ordini dopo il pagamento dei beni presentati come disponibili, sono stati effettuati alcuni interventi di *moral suasion*, conclusi positivamente (PS11256, PS10603 e PS10711), al fine di invitare gli operatori coinvolti a modificare i processi di acquisto. In particolare, l'Autorità ha richiesto di prevedere l'addebito delle somme solo dopo l'effettiva verifica

circa la disponibilità del prodotto ordinato, nonché la presentazione in modo chiaro e accessibile delle informazioni sulla disponibilità dei prodotti all'atto della conclusione del contratto e sulle condizioni che giustificano l'annullamento di transazioni.

L'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti di Sixthcontinent Europe S.r.l. (PS11332), che svolge attività di vendita, sul proprio sito, di carte per gli acquisti (*shopping card*) agli utenti registrati, volta ad accertare la scorrettezza della pratica consistente nel bloccare gli *account* di consumatori che rifiutino di fornire dati personali e/o effettuino acquisti di carte emesse da altro operatore, senza rimborso delle somme versate, dei crediti maturati e delle altre utilità derivanti dalla partecipazione alla propria *community*. Visto il numero elevato di istanze di intervento, la notizia dell'avvio del procedimento è stata pubblicata sul Bollettino dell'Autorità (n. 51/2019).

Attività di tutela del consumatore



FOCUS Buy and Share nell'e-commerce

Particolare attenzione è stata rivolta alle vendite *online* attraverso il c.d. *Buy and Share*.

I consumatori sono invitati ad "acquistare" i prodotti prenotandoli e versando un prezzo notevolmente scontato (di solito pari al 30% del suo valore), salvo poi dover attendere, per ricevere il prodotto, il completamento di un processo di compensazione del prezzo del bene ordinato grazie ai pagamenti effettuati da altri consumatori aderenti. A seguito della prenotazione del prodotto, infatti, il consumatore viene inserito in una lista di attesa o gruppo di acquisto, di cui non sono resi noti i meccanismi di funzionamento.

Solo a seguito delle prenotazioni e dei versamenti effettuati da altri consumatori il primo acquirente può eventualmente ottenere il prodotto selezionato al prezzo di prenotazione. In alcuni casi, inoltre, si prevede che l'acquirente debba attivarsi per reperire altri consumatori disposti a effettuare analoghe prenotazioni e versamenti. Il meccanismo del Buy&Share è in grado di funzionare grazie all'adesione di un numero crescente di consumatori attratti dalla prospettiva ingannevole della possibilità di acquistare a un prezzo scontato ben che, in realtà, non risultano disponibili per la consegna.



Parti e sanzioni [per oltre 1 milione di euro]

Girada S.r.l.s. (girada.com)
(PS10842B, sanzione 350.000 euro)

Zuami S.r.l.s. (zuami.it)
(PS11175, sanzione 100.000 euro)

Gladiatori Roma s.r.l.s.
(bazaza.it e listapro.it)
(PS11211, sanzione 200.000 euro)

Shop Buy S.r.l.s. (shopbuy.it)
(PS11262, sanzione 150.000 euro)

Ibalo S.r.l.s (ibalo.it)
(PS11283, sanzione 130.000 euro)

E CO WORLD di Sorrentino Enrico (66x100.com)
(PS11261, sanzione 100.000 euro).



Profili / valutazione

- Ingannevole prospettiva della possibilità di acquistare *online* beni tecnologici a un prezzo scontato, omettendo che il pagamento richiesto all'atto dell'ordine costituiva in realtà una mera "prenotazione", essendo la consegna del prodotto subordinata a determinate condizioni (scorrimento di lista d'attesa o gruppo di acquisto);
- in alcuni casi, mancata consegna dei beni nonché il successivo ostacolo all'esercizio da parte dei consumatori dei loro diritti di rimborso e di recesso;
- in alcuni casi, mancato rispetto della disciplina sugli obblighi informativi e sui diritti dei consumatori nei contratti a distanza nonché sul foro competente.

Altri quattro procedimenti sono stati avviati (PS11368, PS11489, PS11543 e PS11547), disponendo anche l'adozione di una misura cautelare nei confronti di Oobs S.r.l.s. (PS11368).

La valutazione dell'ottemperanza ai provvedimenti assunti ha portato a riscontrare il mancato rispetto da parte di una società di alcuni degli impegni resi obbligatori nel provvedimento finale (IP300 nei confronti di Girada S.r.l.s.) nonché all'avvio di altri procedimenti di inottemperanza nei confronti della stessa società (IP322) e di Zuami S.r.l.s. (IP321) a provvedimenti inibitori precedentemente assunti (PS10842B e PS11175).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

Elettronica – Industria

Nel settore della vendita di elettrodomestici, l'Autorità è nuovamente intervenuta nei confronti di House to House S.p.A., con una sanzione di 270.000 euro (IP318), per non aver ottemperato a un precedente provvedimento con cui era stata censurata la diffusione di informazioni ingannevoli sulle caratteristiche dei prodotti venduti, sia in relazione alle prestazioni pubblicizzate (che consentirebbero al consumatore di non dover più stirare gli indumenti), che in merito alla classe energetica dell'apparecchio (pubblicizzata come A+ ma effettivamente corrispondente a B) e ai possibili vantaggi fiscali correlati all'acquisto.

Garanzia legale e convenzionale sui prodotti elettronici

Per quanto concerne il rispetto della disciplina in tema di garanzia legale e convenzionale, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti delle società ASUSTeK Italy s.r.l., ASUS Europe B. V. e ASUS Holland B. V. (PS8161), che sono state sanzionate (per complessivi 3 milioni di euro) per aver posto in essere una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20, 21, 24 e 25 del CdC, consistente: i) nell'ostacolare l'esercizio da parte dei consumatori dei diritti derivanti dalla garanzia sui prodotti difettosi; ii) nel frapporre ostacoli nel caso di sostituzione del prodotto o di rimborso del prezzo di acquisto in ragione di lunghi tempi di attesa e dell'applicazione di complesse procedure; iii) nel diffondere informazioni ingannevoli sulla garanzia legale e convenzionale, sia in merito ai diritti del consumatore sia alla portata degli impegni del professionista, con riferimento a oggetto, durata, limiti e condizioni di assistenza; iv) nell'ingiustificato addebito di spese predeterminate in maniera forfettaria per la verifica del difetto di conformità del prodotto. Nell'ambito dello stesso procedimento, la società Arvato Distribution GmbH è stata sanzionata per 100.000 euro con riguardo alla violazione dell'art. 64 del CdC, per aver indicato, senza specificarne i costi, un numero telefonico con prefisso 199 (escluso dal novero delle numerazioni consentite per "comunicazioni telefoniche a tariffa di

base") ai fini della prestazione del servizio di assistenza tecnica e della garanzia legale sui prodotti venduti attraverso l'ASUS e-shop, da essa gestito in qualità di rivenditore autorizzato.

L'Autorità è inoltre intervenuta nei confronti della società Eglobalcentral (PS10565), attiva nel commercio a distanza di prodotti elettronici, irrogando una sanzione pari a 120.000 euro per la pratica commerciale scorretta consistente nella mancata prestazione della garanzia legale di conformità e dell'assistenza post-vendita per i prodotti venduti online, nella diffusione di informazioni inesatte circa il diritto dei consumatori all'esercizio della garanzia stessa, nonché nell'omessa pubblicazione di informazioni rilevanti in violazione degli artt. 20, 21, 22 e 49 del CdC. Anche in questo ambito è stato applicato lo strumento della *moral suasion*, in esito al quale due operatori attivi nell'offerta di prodotti di elettronica, adeguandosi all'invito dell'Autorità, hanno modificato le proprie comunicazioni commerciali relative alla garanzia convenzionale e assistenza post-vendita, con particolare riferimento alla sostituzione e riparazione dei prodotti oggetto della garanzia offerta, nonché al rimborso dei relativi costi (PS11296 e PS11297).

Energia – Offerte commerciali scorrette

L'Autorità ha concluso un procedimento nei confronti di Optima Italia S.p.A. (PS10569), irrogando alla società una sanzione di 1 milione di euro in relazione alla scorrettezza, ai sensi degli artt. 21, 22, 24 e 25 del CdC, delle modalità di promozione e commercializzazione dell'offerta "VitaMia" per la fornitura integrata di servizi di elettricità, gas, telefonia e internet. In particolare, l'Autorità ha censurato: i) l'ingannevolezza della promozione nella misura in cui prospettava l'offerta come *flat*, ossia a canone fisso mensile e priva di ulteriori costi, omettendo di indicare le significative condizioni limitative della stessa; ii) l'aggressività della condotta consistente nell'applicare a una molteplicità di consumatori una fatturazione a conguaglio, che comportava l'esborso, in soluzione unica e a fine anno contrattuale, di importi rilevanti e imprevedibili. L'Autorità ha inoltre accertato la scorrettezza ai sensi

Attività di tutela del consumatore



degli artt. 20 e 21 del CdC della pratica commerciale posta in essere dalla società Agenzia S.B.T. S.r.l. ([PS11285](#)), consistente nel promuovere con modalità ingannevoli la propria attività di consulenza vantando, contrariamente al vero, di aver conseguito una certificazione inerente il “Servizio Conciliazione Cliente Energia” e sfruttando indebitamente il marchio del servizio istituito dall’Autorità di regolazione di settore (ARERA). Alla società è stata irrogata una sanzione di 50.000 euro.

Energia – Promozione e commercializzazione scorretta di impianti fotovoltaici

In relazione all’attività di vendita di impianti fotovoltaici, l’Autorità si è nuovamente attivata, nel solco della strategia già attuata nell’anno precedente, al fine di reprimere violazioni del CdC inerenti alla falsa prospettazione delle caratteristiche e dei vantaggi economici conseguibili, nonché alla contrattualizzazione scorretta dei clienti da parte di imprese operanti nel settore fotovoltaico, anche con il coinvolgimento di banche *partner*.

Nello specifico, l’Autorità ha sanzionato Green Style Energie Rinnovabili S.r.l. per 480.000 euro ([PS10900B](#)),

in relazione a tre pratiche commerciali scorrette poste in essere nell’attività di vendita di impianti fotovoltaici, inerenti: *i*) le modalità di presentazione degli agenti di vendita che, per agganciare il cliente, utilizzavano i marchi di noti operatori del settore energetico, in violazione dell’art. 21 del CdC; *ii*) le modalità di conclusione del contratto di acquisto dell’impianto fotovoltaico e di quello accessorio di finanziamento, attraverso la descrizione ingannevole dei vantaggi economici, del prezzo e delle modalità di pagamento dell’impianto, nonché della reale natura dei vincoli contrattuali derivanti dai relativi moduli, in violazione dell’art. 26 del CdC; *iii*) il mancato rispetto dell’obbligo informativo sull’esercizio del diritto di recesso, ai sensi dell’art. 52 del CdC. Con lo stesso provvedimento, sono state sanzionate le società finanziarie Fidelity S.p.A. e Santander Consumer Bank S.p.A. per rispettivi 117.000 e 135.000 euro, per non aver predisposto misure adeguate a verificare l’effettiva volontà dei consumatori di richiedere un finanziamento e, quindi, l’acquisizione del loro effettivo consenso, concorrendo così all’attivazione dei contratti di finanziamento non richiesti, in violazione dell’art. 20 del CdC.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

Settore Idrico – Scorretta gestione di reclami, istanze di prescrizione, perdite idriche occulte e morosità

L'Autorità ha concluso tre procedimenti istruttori nei confronti di primari operatori:



Parti e sanzioni

[per complessivi
6,85 milioni di euro]

ACEA ATO5 S.p.A. attiva
nel Lazio Meridionale-Frosinone
(PS9918, sanzione 1 milione di euro)

Abbanoa S.p.A. attiva nella Regione Sardegna
(PS11319, sanzione 3,85 milioni di euro)

Publiacqua S.p.A. attiva nella Provincia di Firenze
(PS10987, sanzione 2 milioni di euro)



Profili / valutazione

Violazione degli artt. 24 e 25 CdC per aver posto in essere pratiche commerciali aggressive nei rapporti con gli utenti del servizio: *i*) inadeguata gestione dei reclami (risposte tardive o non risolutive) e mancata sospensione delle procedure di riscossione degli importi contestati e di distacco della fornitura (Acea Ato5); *ii*) mancato trattamento delle istanze di prescrizione relative a fatture risalenti a oltre 5 anni dalla data del consumo o mancato riconoscimento della stessa (Abbanoa, Acea Ato 5); *iii*) omessa gestione delle istanze di rettifica delle fatture in presenza di perdite idriche occulte ovvero applicando criteri stringenti e ostativi ai fini dello storno parziale degli importi fatturati (Abbanoa e Acea Ato 5); *iv*) in merito alla riscossione delle fatture relative ai consumi idrici delle utenze condominiali, indebito condizionamento dei condòmini solventi in presenza di morosità di uno o più condòmini, con minaccia di riduzione del flusso e sospensione della fornitura a tutto il condominio (Publiacqua).

Sono stati efficacemente portati a termine anche numerosi interventi di *moral suasion* al fine di invitare alcuni operatori a modificare le procedure e l'informativa resa agli utenti, in caso di voltura o subentro, relativi a punti di fornitura idrica in caso di morosità pregresse sul medesimo punto di fornitura (PS11302, PS11303, PS11304, PS11305, PS11306, PS11307, PS11308, PS11309, PS11310, PS11311 e PS11223). Gli operatori hanno integrato l'informativa resa alla clientela, le Condizioni Generali di Contratto e i rispettivi siti *web*, al fine di esplicitare che il nuovo cliente volturante/subentrante non è tenuto al pagamento del debito pregresso del precedente intestatario del punto di prelievo, ove sia dimostrata l'effettiva estraneità rispetto a quest'ultimo,

specificando le modalità attraverso le quali dimostrare tale estraneità.

Energia – Promozione ingannevole di carburante

L'Autorità ha concluso un'istruttoria nei confronti di Eni S.p.A. (PS11400) avente a oggetto l'ingannevolezza, ai sensi degli artt. 21 e 22 del CdC, dei *claim* ambientali contenuti nei messaggi pubblicitari e nel materiale informativo diffusi per la promozione del carburante "Eni Diesel+", con riguardo al vanto circa il positivo impatto ambientale, il risparmio dei consumi e la riduzione delle emissioni gassose e di CO₂ connessi all'utilizzo del carburante in quanto caratterizzato da

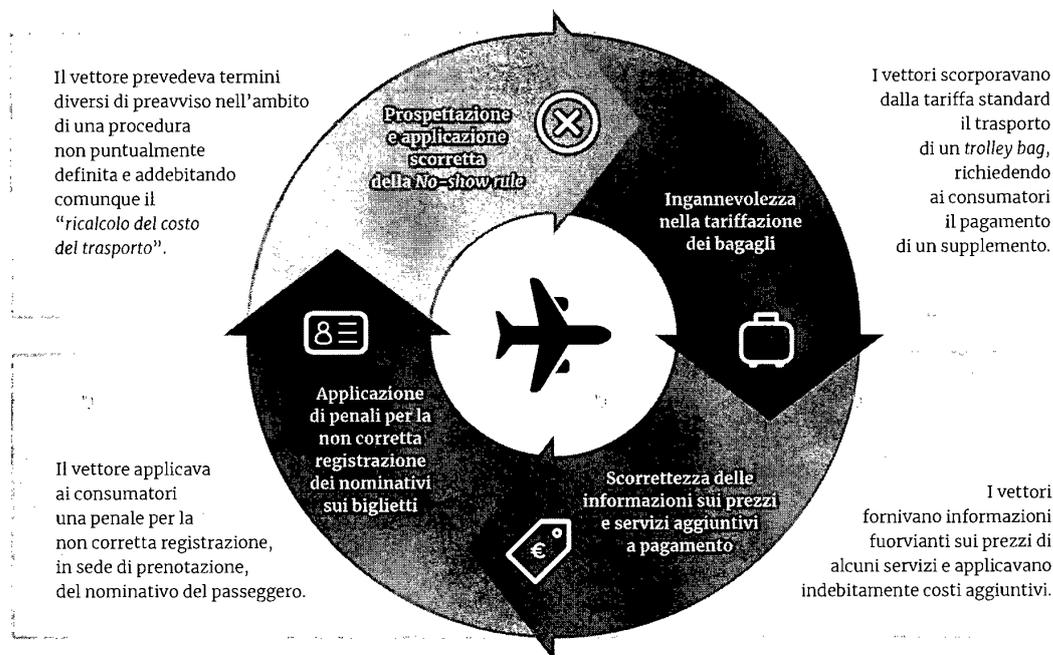
Attività di tutela del consumatore



una componente indicata come *green diesel*, sebbene il prodotto sia un gasolio per autotrazione per sua natura altamente inquinante. A conclusione del procedimento

è stata irrogata una sanzione di 5 milioni di euro, anche in ragione dell'ampia diffusione della campagna pubblicitaria.

Le condotte illecite nel trasporto aereo



No-Show Rule

La *No-show rule* è la regola tariffaria secondo cui, al passeggero in possesso di biglietto A/R o multi-tratta che non si presenti al volo di andata o a quello precedente, è impedito di fruire del/i tragitto/i successivo/i indicati nel medesimo titolo di viaggio già pagato salvo l'acquisto, per il medesimo servizio, di un nuovo biglietto a tariffa aggiornata/ricalcolata.

L'Autorità ha concluso un'istruttoria nei confronti di Aeroflot Russian Airlines PJSG (PS10742), censurando le modalità scorrette, ai sensi degli artt. 20, 21 e 22 del CdC, di prospettazione e applicazione ai consumatori della *No-show rule* nonché della relativa procedura di

"eccezione". Alla società è stata irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria di 150.000 euro.

La tariffazione dei bagagli

Due compagnie aeree *low-cost* hanno di fatto proceduto a un aumento della tariffa standard del servizio di trasporto aereo con modalità ingannevoli, scorporando un servizio essenziale, prevedibile e inevitabile per la quasi totalità dei passeggeri (la possibilità di trasportare un *trolley bag*) e richiedendo un supplemento di prezzo di importo variabile a seconda della modalità (a bordo o in stiva) e del momento (all'atto della prenotazione oppure del *check-in* o dell'imbarco al *gate*) di acquisto del supplemento.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

L'Autorità è intervenuta ai sensi degli artt. 20, 21 e 22 del CdC ritendendo ingannevole la prospettazione della tariffa standard in quanto idonea ad alterare l'immediata comparazione dell'offerta con i prezzi proposti dagli altri vettori e ha disposto le seguenti sanzioni:

- Ryanair DAC (PS11237 - sanzione 3 milioni di euro);
- Wizz Air Hungary Ltd (PS11272 sanzione 1 milione di euro).

Penali per l'indicazione dei nominativi sui biglietti

È stata sanzionata Blue Panorama Airlines S.p.A. per 1 milione di euro (PS11076) con riguardo alla pratica commerciale scorretta, ai sensi degli artt. 24 e 25 del CdC. La condotta consisteva nell'applicazione ai consumatori di una penale per la non corretta registrazione, in sede di prenotazione, del nominativo del passeggero (omissione dell'eventuale secondo/terzo nome o cognome oppure alterazione/mancanza di alcune lettere) che avveniva direttamente in aeroporto, nell'imminenza del volo e a pena di divieto d'imbarco, ed è risultata sostanzialmente indipendente da esigenze di sicurezza della circolazione aerea.

Scorrettezza delle informazioni e applicazione di servizi a pagamento

L'Autorità è intervenuta con lo strumento della *moral suasion*, riuscendo a ottenere la rimozione dei profili di scorrettezza posti in essere da due vettori, in relazione alle informazioni diffuse sui prezzi di alcuni servizi e all'indebita applicazione di costi:

- un vettore ha dato seguito all'invito dell'Autorità modificando il proprio sito internet, specificando che il *check-in* in aeroporto è sempre gratuito e indicando le situazioni in cui anche il *web check-in* è gratuito, nonché i costi del servizio di scelta del posto (PS11537);
- un altro vettore ha eliminato i sovraccosti richiesti ai consumatori per contattare il numero telefonico dedicato alle richieste di assegnazione dei premi spettanti in conseguenza dei punti accumulati con un programma fedeltà (PS11137). Per le misure di

attuazione realizzate è stata disposta la pubblicazione di uno specifico **Avviso** sul sito internet dell'Autorità.

Trasporto ferroviario – NTV Offerte commerciali scorrette

Nel settore del trasporto ferroviario, l'Autorità ha chiuso, con accoglimento degli impegni, un procedimento avente a oggetto la scorrettezza delle condotte attuate da Italo-Nuovo Trasporto Viaggiatori S.p.A. (PS9894) nella prospettazione e nella strutturazione delle offerte promozionali, con specifico riguardo a: i) l'enfasi posta sullo sconto a fronte delle omesse o inadeguate informazioni su altre caratteristiche dell'offerta, rilevanti per una scelta commerciale consapevole; ii) la sostanziale vanificazione (o riduzione) del vantaggio economico prospettato ai consumatori nelle campagne promozionali, in considerazione della frequente variabilità in aumento del prezzo preso a base dello sconto e la sostanziale indisponibilità di posti in offerta. Gli impegni proposti sono stati ritenuti idonei a far venire meno i profili di scorrettezza oggetto di istruttoria, in quanto adeguati a: fornire una più ampia e chiara informazione sulle promozioni (numero complessivo dei posti disponibili per la specifica offerta nonché possibilità di "verifica della disponibilità della promo"); incidere sulla struttura dell'offerta sostituendo alla formula promozionale ("sconto fino al XX%...") un'indicazione meno indeterminata sulle percentuali di riduzione ("sconto dal XX % al YY %"); eliminare qualsiasi incertezza e possibile variazione dei prezzi oggetto delle promozioni, in quanto adesso basate su un'unica tariffa *low cost*.

Trasporto su strada e Autonoleggio

In prosecuzione di un filone istruttorio già approfondito nel corso degli ultimi anni, l'Autorità è intervenuta nel settore dell'autonoleggio per contrastare una pratica commerciale aggressiva posta in essere da B Rent S.r.l. (PS11065), nell'ambito dell'attività di noleggio autoveicoli senza conducente, sanzionando la predetta società (per 250.000 euro) per aver addebitato a diversi clienti, al momento della riconsegna dell'autovettura o

Attività di tutela del consumatore



dopo di essa, importi ingiustificati a titolo di rimborso per danni riscontrati sui veicoli noleggiati, per spese amministrative di gestione pratica danni e per oneri ferroviari. Dalle risultanze istruttorie è emerso che gli addebiti venivano effettuati in modo automatico sulla carta di credito data in garanzia dai consumatori, senza alcuna forma di contraddittorio sulla esistenza e consistenza del danno.

Nel solco della medesima strategia repressiva, l'Autorità ha concluso nei confronti delle società Goldcar Italy S.r.l. e Goldcar Spain S.L., già oggetto di un provvedimento sanzionatorio e di un successivo procedimento di inottemperanza, un secondo procedimento di inottemperanza (IP310), irrogando in solido una sanzione di 3,4 milioni di euro. Le società sono state ritenute responsabili per la reiterata violazione della delibera con la quale era stata censurata la scorrettezza delle modalità di prospettazione e commercializzazione di servizi c.d. "accessori" al servizio di autonoleggio e l'addebito ingiustificato, sulla carta di credito data in garanzia, di importi per presunti danni arrecati all'auto presa in noleggio, realizzatasi attraverso un'articolata procedura di *check-out* e *check-in* per contestare ai consumatori - che non avevano sottoscritto i prodotti accessori - danni preesistenti al noleggio.

L'Autorità ha svolto, con esito positivo, attività di *moral suasion* nei confronti di un vettore aereo e di un *broker* di servizi di autonoleggio (PS11056), che hanno modificato il messaggio diffuso via internet dove garantivano di offrire servizi di noleggio ai prezzi più convenienti rinvenibili sul mercato e, addirittura, gratuitamente nel caso in cui il consumatore rinvenisse una proposta a un prezzo inferiore. Dando seguito all'invito dell'Autorità, gli operatori hanno precisato che l'offerta di un noleggio gratuito è valida solo in caso di proposta a un prezzo più basso proveniente da siti *web* di fornitori di servizi di noleggio auto e non anche di offerta rinvenuta su siti *web* di soggetti comparatori.

Analogo intervento di *moral suasion* è stato svolto positivamente nei confronti di una compagnia di assicurazioni e di un vettore aereo (PS11122), i quali hanno modificato le modalità di presentazione della polizza commercializzata sul sito *web* del vettore aereo, in modo da rendere immediatamente edotto il consumatore della presenza di tetti massimi di rimborso (mentre prima lasciavano intendere che la polizza rimborsasse, in caso di danni all'autovettura durante il periodo di noleggio, l'intero importo delle franchigie previste dal noleggiatore).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

“Auto a costo zero”



I casi

Quattro operatori hanno diffuso, sui rispettivi siti *web*, informazioni consistenti nella suggestiva promessa della possibilità di acquistare un'automobile “a costo zero” o fortemente ridotto, grazie alla corresponsione agli aderenti di un rimborso fisso, a titolo di remunerazione per la prestazione di un'attività pubblicitaria da svolgere mediante il veicolo acquistato (c.d. *carvertising*). Da un lato, si esponevano i consumatori a ingenti e immediati esborzi al momento dell'adesione all'offerta e, dall'altro lato, si inducevano gli stessi a ritenere, contrariamente al vero, che il vantato rimborso mensile derivasse da un'attività economica reale – l'attività pubblicitaria svolta attraverso l'automobile – che avrebbe consentito loro, nel tempo, di recuperare quanto versato per l'acquisto dell'auto. In realtà, il sistema si basava in modo pressoché esclusivo sulla disponibilità delle *fee* d'ingresso corrisposte dagli aderenti (non sulla redditività dell'attività pubblicitaria), senza possibilità di onorare, se non limitatamente, le promesse formulate.



Parti e sanzioni

[per complessivi
1,6 milioni di euro]

Vantage Group s.r.l.
(PS11279, sanzione 1,2 milioni di euro)
Pubblicamente s.r.l.
(PS11446, sanzione 200.000 euro)
Golden Car s.r.l.s.
(PS11447, sanzione 100.000 euro)
Entity Holding Italia s.r.l.s. (PS11450, sanzione 100.000 euro)



Profili / valutazione

Pratiche commerciali scorrette ingannevoli in violazione degli artt. 20, 21 e 22 CdC nella promozione e commercializzazione delle offerte di acquisto auto “a costo zero”, denominate “My Car No Cost”, “Spot & Go”, “Golden Car” e “AutoNuovaGratis”.

Nei confronti di Vantage Group, il primo operatore a sviluppare tale schema, l'Autorità ha accertato anche una pratica commerciale aggressiva in violazione degli artt. 24 e 25 del CdC, relativa al mancato mantenimento degli

impegni di rimborso, assunti nei confronti dei consumatori aderenti all'offerta commerciale *My Car No Cost*, nonché all'imposizione di ostacoli all'esercizio dei loro diritti contrattuali nella fase esecutiva del rapporto.

Attività di tutela del consumatore



2.2 Comunicazioni, finanza e assicurazioni, posta e immobiliare

FOCUS Vendite abbinate

Garantire al consumatore la possibilità di scegliere un bene o un servizio senza subire condizionamenti per l'acquisto o la sottoscrizione di altri servizi - non indicati, preattivati o imposti - è un obiettivo centrale per l'Autorità, la cui missione è tutelare il consumatore mettendolo in condizione di fare scelte libere e consapevoli.

Nei settori delle telecomunicazioni e creditizio-finanziario gli interventi dell'Autorità hanno riguardato un'ampia tipologia di condotte, accomunate dall'intento di imporre - con modalità informative omissive-ingannevoli e/o aggressive - forme di abbinamento tra beni o servizi poste, di fatto, quale condizione per usufruire di quanto richiesto.

Nel settore delle telecomunicazioni (offerte di *win-back*) tale pratica ha assunto la forma di pre-attivazioni di servizi aggiuntivi a pagamento, erogati al consumatore senza il suo preventivo ed espresso consenso, ovvero con modalità in *opt-out*. La condotta è stata contestata a operatori di telefonia mobile per numerosi e diffusi servizi aggiuntivi al contratto voce e dati.

L'acquirente non viene messo nella condizione di comprendere l'esistenza di servizi a pagamento aggiunti rispetto all'offerta principale e, in secondo luogo, viene costretto a intervenire, con modalità in opt-out, per disattivarli ed evitarne il costo. Una simile pratica è da ritenersi in violazione del CdC poiché il professionista deve rendere una chiara e completa informazione sul prezzo complessivo del bene/servizio promosso, come pure chiedere l'espresso e preventivo assenso del consumatore per l'aggiunta di altri servizi a pagamento rispetto all'oggetto dell'offerta commerciale.

Nel settore creditizio/finanziario e assicurativo le pratiche di abbinamento sono state oggetto di attività istruttoria rispetto alle modalità aggressive con le quali talune società finanziarie hanno condizionato l'erogazione di prestiti personali/finanziamenti alla sottoscrizione di altri servizi (*abbinamento con polizze assicurative*) non correlati ai prestiti o ai finanziamenti stessi.

Le pratiche volte a vincolare un servizio principale di tipo finanziario all'acquisto di un diverso e non connesso servizio assicurativo, o comunque finalizzate a far credere al consumatore, in una posizione di debolezza nel rapporto con la finanziaria, che l'erogazione del prestito possa avvenire soltanto in abbinamento ad altri contratti assicurativi, è da qualificarsi condotta aggressiva in violazione del Codice del Consumo.

I casi singoli esaminati sono illustrati di seguito.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

Offerte di winback nei servizi di telefonia fissa e mobile

I casi

- Nella promozione di offerte “personalizzate” di winback, i call center degli operatori telefonici comunicavano, nel testo degli SMS e/o nel corso delle telefonate, unicamente le condizioni principali dell’offerta, in termini di volume di traffico e di prezzo, omettendo la presenza di ulteriori costi (quali, a titolo meramente esemplificativo, il costo della SIM, il costo di attivazione dell’offerta), nonché di vincoli alla fruizione dell’offerta (quali, la permanenza con l’operatore per un determinato periodo minimo);
- alcuni servizi e/o opzioni aggiuntivi rispetto all’offerta principale venivano pre-attivati senza il preventivo ed espresso consenso del consumatore, con l’eventuale addebito dei relativi costi di utilizzo non ricompresi nell’offerta economica principale.

Parti e sanzioni

Telecom Italia S.p.A.
(PS11379 – sanzione 4,8 milioni di euro)

Wind Tre S.p.A.
(PS11380 – sanzione 4,3 milioni di euro)

Vodafone Italia S.p.A.
(PS11381 – sanzione di 6 milioni di euro)

Profili / valutazione

- Violazione dell’art. 22 del CdC, perché le omissioni informative hanno potuto indurre i consumatori a una scelta commerciale che non avrebbero altrimenti effettuato se avessero avuto l’immediata percezione, fin dal primo contatto commerciale, dei costi economici complessivi dell’offerta pubblicizzata;
- violazione dell’art. 65 del CdC in quanto i professionisti hanno utilizzato un meccanismo di pre-attivazione di servizi a pagamento, aggiuntivi e opzionali rispetto alla prestazione principale, che il consumatore, se non interessato, aveva l’onere di disattivare (c.d. *opt out*). Era, invece, necessaria l’acquisizione preventiva di uno specifico ed espresso consenso del consumatore, attraverso un meccanismo di *opt in*.

Abbinamenti del credito al consumo con polizze assicurative

Nell’anno 2019, l’Autorità ha concluso procedimenti, nei riguardi di soggetti erogatori di prestiti personali e di varie compagnie assicuratrici, in materia di finanziamenti con abbinamento forzoso a polizze assicurative non a garanzia del prestito concesso, ma a copertura di eventi estranei al credito.

Sono state esaminate due distinte condotte:

- per le società erogatrici dei finanziamenti, che rivestono anche il ruolo di intermediari assicurativi,

l’aver condizionato, di fatto, la concessione a favore dei consumatori di prestiti personali alla sottoscrizione di polizze assicurative prive di connessione con il finanziamento richiesto, con il relativo premio pagato in anticipo e finanziato all’interno del prestito, realizzando in tal modo una “pratica legante” tra i prodotti bancari e assicurativi;

- per le compagnie assicurative, l’aver adottato comportamenti contrari alla diligenza professionale consistenti, una volta venute a conoscenza dell’abbinamento forzoso tra le proprie polizze

Attività di tutela del consumatore



assicurative e i finanziamenti, nell'aver rifiutato la restituzione richiesta da parte di consumatori, in sede di estinzione anticipata dei finanziamenti, delle quote parti dei premi delle polizze assicurative relative al periodo di mancata copertura, e nel non aver posto in essere, nei confronti delle finanziarie, adeguate attività di verifica circa gli abbinamenti forzosi e, in via generale, attività di monitoraggio e controllo circa la modalità di collocamento dei propri prodotti assicurativi.

Per due dei procedimenti conclusi nel corso del 2019, riguardanti da un lato Agos Ducato S.p.A. e Cardif Assurance Vie s.a., Crédit Agricole Assicurazioni S.p.A., Caci Life DAC, Caci Non Life DAC e Vera Assicurazioni S.p.A. (PS11116), dall'altro Findomestic Banca S.p.A. e Cardif Assurances Risques Divers s.a. (PS11117), l'Autorità ha accettato gli impegni proposti, consistenti principalmente: nella previsione di un intervallo di alcuni giorni tra la firma del contratto di finanziamento e l'adesione alla polizza proposta, al fine di evitare ogni condizionamento dei beneficiari dei prestiti personali; nella predisposizione di informative, al momento della sottoscrizione del contratto e periodicamente durante il rapporto, per rendere maggiormente consapevole il consumatore della scelta della polizza assicurativa. Il terzo procedimento, coinvolgente Compass Banca S.p.A. e Europ Assistance Italia S.p.A., Met Life Europe DAC e Met Life Europe Insurance DAC (PS11198), si è, invece, concluso con l'accertamento della violazione degli artt. 24 e 25, lett. a), del CdC da parte della società finanziaria che ha collocato le polizze con modalità tali da condizionare i consumatori a doverle sottoscrivere pur di ottenere il finanziamento. L'Autorità ha irrogato a carico della società una sanzione pecuniaria amministrativa di 4,7 milioni di euro. L'Autorità ha invece accolto gli impegni, rendendoli obbligatori, per le compagnie di assicurazioni che hanno previsto una modalità di vendita indipendente dal finanziamento e la possibilità di recedere dalla polizza in ogni momento, ottenendo il rimborso della quota parte di premio assicurativo per il periodo di copertura non goduto.

Abbinamento di mutui immobiliari con polizze assicurative e conti correnti

Nel settore bancario, l'Autorità ha avviato quattro procedimenti istruttori nei confronti di alcuni importanti operatori, concernenti presunte pratiche scorrette nell'ambito della commercializzazione di contratti di mutuo immobiliare o di mutuo immobiliare con surrogazione.

Nei procedimenti viene ipotizzata la possibile violazione del CdC da parte di quattro banche che avrebbero costretto e/o indebitamente forzato i consumatori, intenzionati a stipulare contratti di mutuo o di surroga, a sottoscrivere polizze assicurative di vario genere (incendio e scoppio, polizze a garanzia del credito, polizze sulla vita, ecc.) offerte o commercializzate dalle stesse banche. Nel caso di surroga, in particolare, avrebbero costretto, o indotto in modo forzato, i consumatori già titolari della polizza incendio e scoppio a favore della banca precedente, a recedere da tale polizza per acquisire quella imposta dalla nuova banca. Nei procedimenti si ipotizza, inoltre, che le società avrebbero indotto forzatamente i consumatori ad aprire un conto corrente per la conclusione dei contratti di mutuo o di surroga.

Servizi di pay tv – eventi calcistici

Nell'ambito dell'attività di produzione e distribuzione di canali televisivi a pagamento, di servizi *pay per view* e di servizi di televisione interattiva, via satellite e via cavo, l'Autorità ha condotto due procedimenti inerenti alla trasmissione delle partite di calcio di serie A e B.

In un procedimento, condotto nei riguardi di Sky Italia S.r.l. (PS11232), sono state accertate due violazioni: la prima per la promozione ingannevole del contenuto del pacchetto Calcio per la stagione 2018/19 e la seconda per l'indebito condizionamento esercitato nei confronti dei clienti abbonati al pacchetto SKY Calcio, che, a fronte di una rilevante ridefinizione dei suoi contenuti, non sono stati posti nella condizione di poter assumere liberamente una decisione in merito al mantenimento o meno del pacchetto.

Nel primo caso, in violazione dell'art. 21, comma 1, lettera b) del CdC, è stata rilevata la mancanza di informazioni

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

chiare e immediate per i consumatori in merito al contenuto del pacchetto Calcio offerto da SKY per la stagione 2018/19, lasciando intendere che tale pacchetto fosse comprensivo di tutte le partite del campionato di serie A. Il consumatore appassionato di calcio, in assenza di informazioni che veicolassero immediatamente e con la dovuta rilevanza i contenuti dell'offerta, e in particolare la novità sul numero di partite disponibili (7 su 10 per ciascuna giornata di campionato), sarebbe potuto facilmente incorrere nell'errore di ritenere che anche per la stagione 2018/19 sarebbe stato possibile vedere l'intero campionato di calcio di serie A tramite il pacchetto SKY Calcio, assumendo così una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso, ovvero l'attivazione dell'abbonamento a tale servizio per la stagione calcistica 2018/19.

Inoltre, l'Autorità ha riscontrato, in violazione degli artt. 24 e 25 del CdC, l'esercizio di un indebito condizionamento da parte di SKY Italia S.r.l. nei confronti dei clienti abbonati al pacchetto SKY Calcio, ai quali, a fronte di una variazione dei suoi contenuti (riduzione del 30% delle partite di serie A e cancellazione dell'intero torneo di serie B), non è stato consentito di assumere liberamente una decisione in merito all'abbonamento ancora in essere. Tali abbonati sono stati, infatti, costretti a scegliere tra due possibilità, entrambe svantaggiose, ovvero la prosecuzione degli addebiti, tra l'altro in misura invariata, nonostante il contenuto diverso e ridotto del pacchetto rispetto a quello originariamente scelto, oppure il recesso dal contratto a titolo oneroso, con il pagamento di penali e/o la perdita di sconti e promozioni connessi a offerte con vincolo di durata minima.

A conclusione dell'istruttoria è stata irrogata alla Società

una sanzione amministrativa pecuniaria complessiva pari a 7 milioni di euro.

In un altro procedimento nei confronti di Perform Investment Limited e Perform Media Services S.r.l. (PS11233) sono state accertate due violazioni: la prima, per la promozione ingannevole del servizio *streaming* DAZN per la visione in diretta delle partite di calcio di serie A e B della stagione 2018/19 e la seconda per la modalità ingannevole di acquisizione dell'adesione al servizio DAZN.

L'Autorità ha ritenuto che l'attività promozionale dell'offerta del servizio *streaming* DAZN, per la visione in diretta delle partite di calcio di serie A e serie B nella stagione 2018/19, fosse avvenuta in violazione dell'art. 21 del Codice del Consumo. I messaggi pubblicitari utilizzati enfatizzavano la possibilità di fruire del servizio "quando vuoi, dove vuoi", senza fare alcun riferimento alle limitazioni tecniche che avrebbero potuto, invece, rendere tale fruizione difficoltosa o addirittura impossibile. Inoltre, l'Autorità ha accertato che sul sito *web* di DAZN era stata predisposta una modalità ingannevole, in violazione dell'art. 21 del Codice del Consumo, di adesione al servizio. Infatti, al consumatore veniva prospettata la possibilità, registrandosi al sito, di fruire di un mese di prova gratuito, con la precisazione che la registrazione non avrebbe costituito la sottoscrizione di un contratto di abbonamento. In realtà, la creazione dell'*account* determinava, di fatto, la conclusione del contratto del servizio DAZN, che, in assenza di disdetta, avrebbe comportato, dopo il primo mese, l'addebito dei corrispettivi previsti.

A conclusione dell'istruttoria, è stata irrogata alle due Società, in solido, una sanzione amministrativa pecuniaria complessiva pari a 500.000 euro.

Attività di tutela del consumatore



Servizi di telefonia fissa e mobile – pagamenti su conti correnti esteri



I casi

Importanti operatori del settore delle telecomunicazioni hanno previsto una procedura che consentiva alla clientela di scegliere il pagamento con domiciliazione dei servizi solo indicando conti correnti accesi presso una banca italiana (o presso una banca di San Marino), con esclusione, dunque, dei conti correnti presso banche estere con sede in altri Paesi dell'Unione europea, aderenti al sistema bancario comune SEPA.



Parti e sanzioni

Vodafone Italia S.p.A.
(PV2 - sanzione 800.000 euro)
Fastweb S.p.A.
(PV5 - sanzione 600.000 euro)
Wind Tre S.p.A.
(PV3 - sanzione 800.000 euro)



Profili / valutazione

La condotta rileva quale violazione dell'art. 9 del Regolamento (UE) n. 260/2012, finalizzato ad assicurare l'eliminazione della discriminazione geografica, nell'uso di bonifici e addebiti diretti in euro, quale ostacolo alla piena attuazione del sistema SEPA e, più in generale, alla realizzazione del mercato unico dei pagamenti.

Successivamente sono stati avviati procedimenti di inottemperanza per la continuazione della violazione da parte di Vodafone (IP325) e Wind Tre (IP326).

L'Autorità ha, invece, concluso il procedimento nei confronti di Telecom Italia S.p.A. (PV4), accogliendo gli impegni presentati dalla società, consistenti in una modifica globale e di sistema sulle procedure automatizzate di domiciliazione delle utenze tale da consentire a tutti i consumatori con conti correnti presso banche estere in ambito UE di ottenere la domiciliazione, come coloro che si avvalgono di conti nazionali. Tuttavia, Telecom non ha attuato pienamente gli impegni assunti e pertanto l'Autorità ha avviato un procedimento di inottemperanza (IP327).

Servizi bancari – pubblicità su servizi di investimento

L'Autorità ha concluso un procedimento nei confronti di Deutsche Bank S.p.A. (PS11401), per la diffusione di una pubblicità ingannevole volta ad attrarre investimenti attraverso il lancio di un concorso a premi, in cui si prometteva "un premio dell'1% sul totale investito". L'Autorità ha riscontrato una violazione degli articoli 21 e 23, lettera u), del CdC, in quanto la banca ha lasciato erroneamente intendere che avrebbe assegnato un premio in denaro, a fronte di un determinato investimento, ottenendo un rendimento dell'1% su quanto investito. In realtà, il premio non veniva elargito

sotto forma di denaro, ma con un buono elettronico di spesa, da utilizzare presso punti vendita aderenti a un circuito. In alcuni casi, inoltre, il premio non poteva essere affatto corrisposto. Per la violazione è stata irrogata una sanzione pari a 4 milioni di euro.

Servizi finanziari – libretti e buoni postali

L'Autorità ha condotto un procedimento nei confronti di Poste Italiane S.p.A. (PS11215), in relazione alla campagna pubblicitaria, avviata dalla Società nel mese di luglio 2018, denominata "Buoni e libretti - Buono a sapersi". Tale campagna è stata effettuata, tramite spot

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

televisivi e annunci sulla stampa, per promuovere i buoni fruttiferi e i libretti di risparmio postali emessi da Cassa Depositi e Prestiti e collocati da Poste Italiane.

Alla società è stata contestata la violazione degli artt. 21 e 22, comma 1, e comma 4, lettera a), del Codice del Consumo per la presunta ingannevolezza dei messaggi. Il testo, infatti, poteva indurre o essere idoneo a indurre in errore il consumatore, facendogli assumere una decisione di natura commerciale che altrimenti non avrebbe preso, con riferimento alla convenienza degli investimenti proposti, non essendo stati posti in adeguata evidenza né gli oneri fiscali che avrebbero potuto gravare sui prodotti sottoscritti, né i vincoli temporali da rispettare per ottenere la corresponsione degli interessi. Tali elementi avrebbero potuto incidere sul rendimento effettivo degli importi investiti e sul mantenimento del capitale impegnato, facendo risultare, di fatto, ingannevoli i *claim* promozionali.

La società ha formulato una proposta di impegni che l'Autorità ha ritenuto idonei a rimuovere il possibile profilo di illegittimità della condotta contestata. Gli impegni hanno consentito di rimborsare coloro che, avendo sottoscritto i libretti di risparmio e i buoni fruttiferi postali nel periodo di diffusione dei messaggi ed essendosi, in tal modo, esposti al rischio di erosione del capitale investito a causa degli oneri fiscali (in particolare dell'imposta di bollo), hanno provveduto a estinguere tali prodotti finanziari entro il 30 giugno 2019, anche a seguito della specifica comunicazione informativa inviata da Poste ai clienti interessati.

Assicurazioni – clausola di arbitrato irrituale

L'Autorità ha concluso un procedimento nei confronti di ITAS Mutua (CV192), avente a oggetto la clausola rubricata "Perizia contrattuale", presente in numerosi contratti assicurativi a protezione della persona. La clausola prevedeva che le eventuali controversie di natura medica sulla natura delle lesioni, sul grado di invalidità permanente o sul grado o la durata dell'inabilità temporanea, nonché sull'applicazione dei criteri di indennizzo, dovessero essere obbligatoriamente demandate a un collegio arbitrale, prevedendo, inoltre, una serie di ulteriori condizioni di svolgimento dell'arbitrato stesso.

L'Autorità ha accertato la vessatorietà della clausola, rilevando che la stessa configura l'ipotesi di un arbitrato irrituale obbligatorio, apposta in violazione dell'articolo 33, comma 1 e comma 2, lettere b) e t), del CdC. In particolare, la clausola è apparsa idonea a determinare, a carico dell'assicurato-consumatore, un significativo squilibrio nel sinallagma contrattuale. La dilazione della decisione arbitrale, per non meglio definite ragioni di opportunità, per di più in assenza della garanzia di una provvisoria, è apparsa più onerosa per l'assicurato che per la compagnia. Inoltre, i costi dell'arbitrato sono diversi e meno gravosi per l'impresa assicuratrice, la quale si trova quotidianamente a gestire una molteplicità di controversie dello stesso genere, mentre il singolo consumatore è di fatto privo di ogni esperienza. Sono state considerate rilevanti anche le modalità previste per l'assunzione delle decisioni da parte del collegio arbitrale.

Attività di tutela del consumatore



2.3 Industria, agroalimentare, farmaceutico, turismo e servizi

Claim di italianità nella vendita di pasta di semola di grano duro



Il caso

Alcuni importanti produttori di pasta di semola di grano duro e alcuni distributori hanno diffuso, attraverso le etichette e i rispettivi siti aziendali, informazioni fuorvianti circa l'origine del grano duro utilizzato nella produzione. Si enfatizzava l'italianità e/o la provenienza regionale della pasta venduta, con modalità che potevano indurre il consumatore a credere che anche il grano duro impiegato nella produzione fosse di origine italiana. Sulla parte frontale delle confezioni l'italianità veniva sottolineata attraverso l'uso di bandiere, colori, simboli e paesaggi facilmente riconducibili all'Italia e, talvolta, a specifiche regioni produttrici di grano duro, mentre l'informazione sull'origine della materia prima, il grano, era relegata sul retro o sul fianco della confezione, al di fuori del campo visivo principale.



Parti

F.lli De Cecco di Filippo Fara San Martino S.p.a.
(marchio *De Cecco*) (PS11383)

Pastificio Artigiano Cav. Giuseppe Cocco S.r.l.
(marchio *Cav. Giuseppe Cocco*) (PS11384)

Margherita Distribuzione S.p.a.
(ex Auchan S.p.a., marchio *Passioni*) (PS11385)

Lidl Italia S.r.l.
(marchi *Italiamo* e *Combino*) (PS11387)

Divella S.p.a.
(marchio *Divella*) (PS11416)



Profili / valutazione

Auchan, Cocco, De Cecco e Divella hanno proposto all'Autorità impegni consistenti in modifiche delle etichette e dei rispettivi siti, volti a informare il consumatore, fin dal primo contatto, che il grano duro utilizzato è anche (in alcuni casi, soltanto) di origine estera. Tali impegni pongono il consumatore in condizione di scegliere consapevolmente tra i differenti marchi di pasta sul mercato, evitando di essere ingannato riguardo a una caratteristica della pasta di semola di grano duro - l'origine della materia prima - che costituisce una variabile fondamentale nella scelta.

Lidl non ha presentato impegni. L'Autorità ha ritenuto che le confezioni di pasta a marchio *Combino* e *Italiamo* fossero suscettibili di ingannare il consumatore circa la reale provenienza ("UE e non UE", invece che italiana) del grano duro da cui si ricava la semola impiegata nella produzione della pasta e ha irrogato al professionista una sanzione pecuniaria di 1 milione di euro.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

Indicazioni obbligatorie sugli alimenti

L'Autorità ha invitato un'importante piattaforma *online* (PS11431) a corredare le singole pagine del sito *web*, in cui sono offerti in vendita alimenti preimballati, con le indicazioni obbligatorie - in lingua italiana - prescritte dall'art. 14 del Regolamento (UE) n. 1169/2011 (relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori). Si fa riferimento, in particolare, ai seguenti dati: elenco degli ingredienti, menzione di ingrediente o coadiuvante tecnologico che provochi allergie o intolleranze, indicazione del nome o ragione sociale e dell'indirizzo dell'operatore del settore alimentare, dichiarazione nutrizionale; e, infine, in caso di prodotti biologici, al numero di codice dell'organismo di controllo cui è soggetto l'operatore che ha effettuato la produzione, e all'indicazione del luogo in cui sono state coltivate le materie prime agricole di cui il

prodotto è composto. La piattaforma ha accolto l'invito rimuovendo la vendita di quei prodotti le cui pagine *web* non erano corredate da tutte le informazioni obbligatorie e ha illustrato le misure interne implementate al fine di evitare situazioni di non conformità alle previsioni normative sulle informazioni obbligatorie.

Integratori alimentari

L'Autorità ha proseguito il monitoraggio del settore dell'integrazione alimentare, accertando condotte rilevanti come inottemperanza al provvedimento dell'Autorità del 13 settembre 2018 (IP317). L'Autorità ha irrogato, per una fattispecie, alla società Life 120 Italia S.r.l.s. una sanzione pari a 250.000 euro e, per un'altra fattispecie, alle società Life 120 Italia S.r.l.s., Welcome Time Elevator S.r.l., Teleuniverso S.r.l. e al Signor Adriano Panzironi una sanzione pari a 10.000 euro ciascuno.

Attività di tutela del consumatore



La promozione delle strutture ricettive sulle piattaforme di prenotazione di alloggi

Le piattaforme di prenotazione *online* sono diventate il principale canale attraverso il quale i consumatori pianificano i propri viaggi e acquistano i relativi servizi. Ecco perché è essenziale assicurare ai consumatori un quadro informativo chiaro e trasparente con riguardo a: caratteristiche degli alloggi, prezzo del servizio, effettività degli sconti, condizioni di prenotazione, modalità di reclamo e ai rimedi disponibili post-prenotazione.

Il posizionamento delle strutture ricettive nell'elenco dei risultati di ricerca:

le strutture posizionate nella prima pagina dell'elenco dei risultati e, in particolare, all'inizio di esso, hanno una maggiore probabilità di essere visionate e i consumatori tenderanno a limitarsi a esse quanto più sono convinti che l'ordinamento proposto sia "neutrale".

In realtà, il posizionamento è influenzato dalle commissioni pagate dalle strutture ricettive alla piattaforma.

L'Autorità ha concluso un procedimento nei confronti della piattaforma di prenotazione Expedia.it ([PS10770](#)), accogliendo e rendendo obbligatori i seguenti impegni:



a) Rendere trasparenti i criteri di posizionamento delle strutture ricettive nei risultati di ricerca e il ruolo giocato dalle commissioni pagate nel posizionamento delle stesse;



b) Indicare il prezzo comprensivo di tutte le tasse e spese inevitabili che il consumatore dovrà corrispondere alla struttura, al momento della prenotazione *e/o in loco*;



c) Eliminare le comparazioni di prezzi relativi a circostanze diverse attualmente utilizzate;



d) Definire gli sconti in modo che rappresentino dei risparmi effettivi, individuando in capo ai professionisti la responsabilità di verificare la genuinità degli sconti pubblicizzati;



e) Precisare i messaggi relativi alla disponibilità di alloggi, in modo che siano basati su dati reali e siano riferiti ai criteri di ricerca del consumatore (date, tipologia di stanza...), così da non ingenerare l'impressione di una generalizzata scarsità di alloggi, volta ad affrettare indebitamente il processo di scelta;



f) Inserire un'avvertenza circa la possibilità che, qualora si scelga l'opzione di pagare all'arrivo presso la struttura, quest'ultima potrebbe bloccare un determinato importo sulla carta di credito del consumatore attraverso la procedura di pre-autorizzazione;



g) Predisporre contatti e procedure per agevolare la presentazione di un eventuale reclamo avente a oggetto i servizi forniti dal professionista e, in ogni caso, per fornire l'assistenza post-vendita; adottare adeguate procedure volte a eliminare eventuali discrasie tra la descrizione dell'alloggio rinvenibile sulla piattaforma e quanto effettivamente riscontrato dal consumatore.

Inoltre, l'Autorità, che già ha avviato un procedimento nei confronti di Booking.com, di cui è stato dato apposito [avviso](#), ha partecipato a un'azione comune a livello europeo che ha condotto all'accettazione, da parte del Comitato CPC, nel dicembre 2019, degli impegni proposti dal professionista per tutti i Paesi UE, con riferimento ai profili di cui alle lettere da a) a e) sopra.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

Gli alloggi promossi sulle piattaforme devono essere effettivamente prenotabili attraverso il sito e rientra nella diligenza professionale delle piattaforme il pronto rimborso dei consumatori, quando abbiano intermediato il pagamento di alloggi non più disponibili. L'Autorità ha sanzionato Hotels click per aver pubblicizzato e venduto, attraverso il proprio sito *web*, soggiorni presso strutture alberghiere che sono risultate, in molti casi, indisponibili, nonché per aver frapposto ostacoli all'esercizio da parte dei consumatori dei diritti contrattuali, essendosi limitato ad annullare le prenotazioni per le quali le strutture erano indisponibili, senza riconoscere alcun rimborso del corrispettivo versato (PS11372). A conclusione dell'istruttoria, è stata irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria pari al minimo edittale, anche in considerazione della grave situazione finanziaria in cui versava il professionista.

La tutela dei diritti contrattuali degli acquirenti dei pacchetti turistici

Elemento particolarmente significativo nel settore del turismo è l'assistenza al consumatore dopo l'effettuazione della prenotazione e/o l'acquisto del viaggio. La diligenza professionale impone ai professionisti – siano essi piattaforme di prenotazione *online* o operatori tradizionali – da un lato, di veicolare in modo chiaro ed esaustivo ai consumatori le informazioni relative ai canali di contatto e alle modalità e tempistiche di trattazione dei reclami, nonché al ruolo svolto nella gestione dei rapporti con i clienti e con le strutture *partner*; dall'altro lato, di predisporre procedure idonee a risolvere le problematiche che si possono presentare dopo l'acquisto e a ristorare i consumatori dagli eventuali danni subiti a causa del comportamento della piattaforma, dell'organizzatore del viaggio o della struttura ricettiva.

L'Autorità è intervenuta nei confronti di Costa Crociere S.p.a. (PS11336) per non aver fornito ai consumatori, in occasione della vendita e organizzazione di due crociere denominate rispettivamente “*neoRiviera*” e “*Paradisi sul mare*”, informazioni corrette e tempestive circa lo stato di emergenza sanitaria in Madagascar, frapponendo

inoltre ostacoli all'esercizio dei diritti dei consumatori connessi alle variazioni del programma di viaggio. Costa Crociere, infatti, ha continuato a pubblicizzare e vendere le crociere in questione, comprensive delle tappe in Madagascar, anche a seguito della diffusione, da parte delle autorità locali e del Ministero della Salute, di comunicati sull'epidemia di peste in corso e ha modificato gli scali previsti nel programma delle crociere interessate senza darne tempestiva comunicazione ai consumatori. La tempistica e le modalità con cui sono state comunicate le variazioni di programma hanno di fatto ostacolato la facoltà di scelta dei consumatori. A conclusione dell'istruttoria, è stata irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 2 milioni di euro. I diritti dei consumatori, derivanti dall'acquisto di pacchetti turistici, hanno formato oggetto di un ulteriore procedimento istruttorio nel settore croceristico nei confronti del gruppo MSC, conclusosi con l'accettazione degli impegni presentati dal professionista (PS11410). In particolare, il procedimento ha riguardato le modalità di rappresentazione ai consumatori del prezzo complessivo dei servizi venduti (con particolare riguardo alla “Quota di servizio”) e all'adeguatezza delle informazioni rese, nelle “Condizioni Generali di Contratto”, sui diritti riconosciuti ai consumatori. È stato ritenuto significativo l'impegno relativo al rimborso della “Quota di servizio” ai consumatori, che potevano non essere stati adeguatamente informati del carattere obbligatorio della medesima prima della conclusione del contratto, nonché la modifica, da parte del professionista, delle modalità di rappresentazione della “Quota di servizio” stessa, in senso maggiormente trasparente per i consumatori e la rimozione, dai propri “Termini e Condizioni Contrattuali”, delle informazioni potenzialmente ingannevoli.

Costi e condizione di fruizione delle multiproprietà

Anche in materia di comproprietà alberghiera è importante la trasparenza e la completezza delle informazioni da veicolare al consumatore in fase pre-contrattuale e sussiste l'obbligo del professionista di garantire l'esercizio dei diritti contrattuali dei

Attività di tutela del consumatore



consumatori, con particolare riferimento al recesso. L'Autorità ha sanzionato il gruppo Domina (PS11095) e la società Hit Hotel S.r.l. per aver indotto i consumatori alla sottoscrizione di un contratto preliminare, riguardante una formula di comproprietà particolarmente complessa, sulla base di una rappresentazione ingannevole e omissiva dei suoi elementi essenziali (condizioni di offerta, oneri incombenti sul consumatore per la fruizione del bene, individuazione dei professionisti coinvolti e ruolo da essi svolto). Inoltre, nei casi di esercizio del recesso, Domina non ha rimborsato prontamente gli acconti versati, non ha posto in essere tempestivamente gli adempimenti necessari al godimento dei beni acquistati dai consumatori e ha, talvolta, proposto a questi ultimi di compensare parzialmente i rimborsi a essi spettanti per i servizi non goduti con l'acquisto di una nuova e ulteriore comproprietà alberghiera. A conclusione dell'istruttoria, sono state irrogate sanzioni amministrative pecuniarie per circa 500.000 euro in totale.

Tempi e modalità di consegna dei prodotti venduti a distanza

La gestione corretta e trasparente delle tempistiche e modalità di consegna è un elemento essenziale del servizio offerto al consumatore, sia nelle vendite a distanza che nelle vendite al di fuori dei locali commerciali. L'Autorità, al riguardo, è intervenuta nei confronti di due professionisti che promuovevano la vendita di materassi a marchio Marion a prezzi particolarmente contenuti, per poi neutralizzare la convenienza dell'acquisto imponendo tempi di consegna

irragionevolmente più lunghi di quelli dei materassi più costosi, presentati dagli agenti nel corso delle visite al domicilio dei consumatori (PS11409). A conclusione dell'istruttoria, è stata irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria pari a circa 100.000 euro.

Settore automobilistico

L'Autorità, all'esito di un monitoraggio effettuato sui siti internet dei principali produttori di automobili, è intervenuta su una prassi diffusa nel settore automobilistico, consistente nell'offerta di diverse tipologie di garanzie convenzionali, che coprono servizi in parte diversi e in parte coincidenti con quelli già spettanti al consumatore sulla base della garanzia legale di conformità, in assenza di riferimenti all'esistenza della garanzia obbligatoria ex art. 130, comma 2, del Codice del Consumo. A seguito della *moral suasion* condotta, importanti produttori hanno modificato l'informativa resa sui propri siti internet, in modo da consentire ai consumatori di comprendere che la garanzia convenzionale offerta dal produttore è cosa diversa e aggiuntiva rispetto alla garanzia legale, connessa obbligatoriamente all'acquisto del bene. Un ambito in cui il consumatore risulta vulnerabile, in ragione dell'asimmetria informativa, è quello dell'acquisto di auto usate. L'Autorità è, pertanto, intervenuta per contrastare varie pratiche scorrette, quali la limitazione della garanzia e la manipolazione dei dispositivi contachilometri, sia con procedimenti istruttori sia con iniziative di divulgazione degli strumenti a disposizione dei consumatori per conoscere il chilometraggio delle auto usate.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

FOCUS Social Media Marketing

L'*influencer marketing* consiste nella diffusione su *blog*, *vlog* e *social network* (come Facebook, Instagram, Twitter, Youtube, Snapchat, Myspace, ecc.) di foto, video, *post* e *tweet* da parte di *blogger* e *influencer* che mostrano sostegno o approvazione (*endorsement*) per determinati *brand*. Quando il prodotto è presentato su un *social media* da un *influencer* assume maggiore "credibilità", poiché i contenuti che evidenziano i *brand* sono *postati* sul profilo personale del personaggio in un flusso che dà l'impressione di una narrazione privata della quotidianità dell'*influencer*, che coinvolge i destinatari nel proprio racconto.

Questo può favorire la dissimulazione di veri e propri messaggi pubblicitari, realizzando una forma particolarmente insidiosa di *marketing* occulto in contrasto con il Codice del Consumo, che richiede che la pubblicità sia chiaramente riconoscibile come tale. L'Autorità ha posto in essere un'azione sistematica di contrasto verso questi fenomeni.

L'Autorità ha condotto un'istruttoria riguardante la pubblicazione, sul profilo Instagram di alcuni *influencer*, di *post* in cui appariva visualizzato il logo Alitalia stampigliato sui capi di abbigliamento, firmati da una nota stilista e indossati dagli *influencer* stessi (PS11270). Alitalia, oltre ad adottare misure volte a responsabilizzare l'intera struttura aziendale, ha emanato specifiche *Linee Guida* che forniscono istruzioni ai fini del rispetto del principio di trasparenza pubblicitaria nelle comunicazioni diffuse tramite *social network* e definiscono, a livello contrattuale, le conseguenti regole di condotta degli *influencer* in modo vincolante. A loro volta, alcuni *influencer* hanno presentato impegni, così manifestando un'accresciuta sensibilità rispetto al divieto di pubblicità occulta e alla sua applicazione anche nelle comunicazioni diffuse tramite i *social network*.

Infine, con la *moral suasion* l'Autorità ha portato marchi noti, *influencer* e *micro-influencer* ad assumere misure finalizzate a rendere chiaramente riconoscibile la finalità promozionale e il rapporto di committenza tra il personaggio noto e il marchio evidenziato, attraverso l'inserimento di avvertenze, quali, a titolo esemplificativo e alternativo, *#pubblicità*, *#sponsorizzato*, *#advertising*, *#inserzionepagamento*, o, nel caso di fornitura del bene ancorché a titolo gratuito, *#prodottofornitoda[brand]*.

L'occultamento della natura pubblicitaria di una comunicazione attraverso i *social media* si può realizzare tramite pagine e gruppi *social* di condivisione di esperienze di consumo, non necessariamente autentiche, che mescolano ambito privato e professionale. In questo ambito, un intervento istruttorio ha riguardato comunicazioni diffuse su Facebook da venditori riconducibili al gruppo multinazionale JuicePlus (PS11050). L'Autorità ha ritenuto tali comunicazioni ingannevoli (e rientranti nella c.d. *Black list*) rispetto sia all'intento commerciale, che ai risultati conseguibili tramite i prodotti proposti (integratori e sostituti dei pasti). È stata, altresì, stabilita la responsabilità del professionista per le condotte dei propri venditori sui *social media* e irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria di 1 milione di euro.

Attività di tutela del consumatore



Tutela delle microimprese

L'Autorità continua a ritenere prioritaria l'attività di *enforcement* a tutela delle piccole e medie imprese ed è intervenuta ripetutamente per reprimere il fenomeno dell'attivazione non richiesta di contratti di fornitura di beni o servizi, ingannevolmente collegati a banche dati ufficiali o di grande interesse commerciale per le microimprese. Si tratta di pratiche assai diffuse, anche grazie all'impiego di società con sede all'estero, accomunate dall'intento di condizionare indebitamente il processo decisionale delle microimprese.

Un primo gruppo di procedimenti istruttori ha riguardato l'invio di richieste di pagamento prospettate come tassa per l'iscrizione obbligatoria a un registro elettronico ufficiale di marchi e brevetti, a tutela di diritti di proprietà intellettuale (PS11090) o come adempimenti connessi alla recente iscrizione alla Camera di Commercio [iscrizione al Registro aziende commerciali (PS11415); acquisto di un *software* per la gestione del magazzino (PS11414)]. In realtà, l'adesione a tali richieste avrebbe comportato l'iscrizione a banche dati private, diverse e aggiuntive rispetto a quelle ufficiali, o l'acquisto di un *software* in nessun modo consigliato dalle Camere di Commercio. L'Autorità ha ritenuto scorrette tali pratiche commerciali, in quanto volte a condizionare indebitamente la volontà negoziale delle microimprese, prospettando come adempimenti obbligatori l'acquisto di servizi non richiesti. A conclusione delle istruttorie, sono

state irrogate sanzioni amministrative pecuniarie pari a 700.000 euro circa in totale.

L'Autorità ha poi concluso un procedimento riguardante una pratica commerciale scorretta particolarmente insidiosa (PS11138), consistente nella richiesta di verifica dei dati anagrafici di imprese e microimprese inseriti, a insaputa dei destinatari delle richieste, nella banca dati di espositori in manifestazioni fieristiche *International Fairs Directory*, gestita da Mulpor Company, pena la cancellazione dalla banca dati stessa. Tale richiesta era presentata in modo da lasciar credere che provenisse da un ente fieristico organizzatore di una manifestazione cui il destinatario aveva effettivamente partecipato.

In realtà, si realizzava l'acquisto inconsapevole di un servizio triennale di annunci pubblicitari a pagamento sulla *International Fairs Directory*. A conclusione dell'istruttoria, sono state irrogate sanzioni amministrative pecuniarie agli editori della *Directory* (Connect Publisher SC, Mulpor Company SA e Mulpor Company S.r.l.), alle società di fatturazione (PayTrac Lda e Finad Economy Lda) e alle società di recupero crediti (IBCM Ltd e Credit Collection Factoring S.r.o.), pari a circa 2,7 milioni di euro in totale. A fronte del numero di imprese e microimprese coinvolte, testimoniato dalle centinaia di segnalazioni ricevute, l'Autorità ha ritenuto opportuno inviare ai principali enti fieristici italiani una lettera per invitarli a dare ampia diffusione, presso gli espositori, al provvedimento.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

3.

Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela del consumatore

FOCUS I rapporti tra discipline a tutela del consumatore: dalla specialità all'“incompatibilità”

Nel corso del 2019 sono state adottate numerose pronunce in tema di rapporti tra Codice del Consumo e discipline di settore, alla luce di quanto statuito dalla Corte di Giustizia nella sentenza del 13 settembre 2018, resa nelle cause riunite C-54/17 e C-55/17 (riguardante il settore delle comunicazioni elettroniche) e nell'ordinanza del 14 maggio 2019 (cause C-406/17, C-408/17 e C-417/17) relativa al settore dell'energia elettrica e del gas.

Secondo la Corte di Giustizia, la nozione di “contrasto” denota “*un rapporto tra le disposizioni cui si riferisce che va oltre la mera difformità o la semplice differenza, mostrando una divergenza che non può essere superata mediante una formula inclusiva che permetta la coesistenza di entrambe le realtà, senza che sia necessario snaturarle*”.

Con riferimento a tale questione, dopo molteplici arresti giurisprudenziali, è stato definitivamente chiarito dal Consiglio di Stato, innanzitutto, che il “contrasto”, cui rinviano tanto l'art. 3, par. 4 della direttiva 2005/29/Ce quanto l'art. 19, comma 3, del Codice del Consumo, deve riguardare norme dell'Unione e non norme nazionali, non operando il principio di specialità qualora le norme destinate a prevalere su quelle generali in materia di pratiche commerciali scorrette siano disposizioni nazionali, peraltro di fonte secondaria (CdS, 11 novembre 2019, n. 7699, PS7002; CdS, 25 ottobre 2019, n. 7296, PS7001; CdS, 25 giugno 2019, n. 4357, PS9249; Tar Lazio, 23 luglio 2019, n. 9835, PS9466; Tar Lazio, 22 luglio 2019, n. 9695, PS9465/IP234; Tar Lazio, 22 luglio 2019, n. 9700, PS9466/IP235; Tar Lazio, 19 settembre 2019, n. 11097, PS359; Tar Lazio, 30 luglio 2019, n. 10142, PS8355). In secondo luogo, in linea con quanto statuito dalla Corte di Giustizia, è stato specificato che il contrasto deve consistere in “*una complessiva divergenza di contenuti [tra norme] che non ne consenta neanche l'astratta coesistenza*” (CdS, 11 novembre 2019, n. 7699, PS7002; CdS, 25 ottobre 2019, n. 7296, PS7001).

Ai fini dell'individuazione della disciplina applicabile, il confronto deve essere, inoltre, effettuato non tra interi settori o tra fattispecie concrete, ma tra singole norme “*generali e di settore, con applicazione di queste ultime soltanto qualora esse contengano profili di disciplina incompatibili con quelle generali di disciplina delle pratiche commerciali scorrette. (...)*”. Sicché, competente a intervenire in presenza di una pratica commerciale scorretta è di regola l'Autorità garante della concorrenza e del mercato; mentre “*La competenza delle altre Autorità di settore è residuale e ricorre soltanto quando la disciplina di settore regoli “aspetti specifici” delle pratiche che rendono le due discipline incompatibili*” (CdS, 11 novembre 2019, n. 7699, PS7002; CdS, 25 ottobre 2019, n. 7296, PS7001).

Con specifico riferimento ai singoli settori, in quello delle comunicazioni elettroniche, in applicazione delle conclusioni rese dalla Corte di Giustizia, è stata esclusa la sussistenza di un “*(...) contrasto tra le disposizioni della direttiva 2005/29 e le norme sancite dalla direttiva “servizio universale” per quanto concerne i diritti degli utenti finali, con la conseguenza che, in presenza di pratiche commerciali sleali anche nel campo delle comunicazioni elettroniche, la*

Attività di tutela del consumatore



competenza non è del Regolatore ma dell'autorità competente ai sensi della direttiva 2005/29", dovendosi configurare i rapporti tra i due corpi normativi in termini di complementarietà più che di specialità (Tar Lazio, 16 aprile 2019, n. 4922, PS10497-Vodafone-Rimodulazione tariffaria da 30 a 28 gg). Ciò implica che, nell'ordinamento interno, i rapporti tra gli articoli 70 e 71 del Codice delle comunicazioni elettroniche (che danno attuazione agli articoli 20 e 21 della direttiva servizio universale) e gli articoli 20, 22, 24, 25, lettera a), e 26, lettera f), del Codice del Consumo, non integrano un contrasto al quale debba applicarsi il principio di specialità (Tar Lazio, 30 luglio 2019, n. 10142, PS8355; Tar Lazio, 15 luglio 2019, n. 9317, PS545; Tar Lazio, 22 luglio 2019, n. 9700, PS9466/IP235).

Nel settore dei servizi finanziari, il giudice amministrativo ha escluso che la disciplina del Testo Unico Bancario (TUB) contenga una "disciplina specifica atta a garantire la piena tutela del consumatore nei confronti di qualunque professionista" e che siano rilevabili contrasti "tali da imporre ai professionisti, senza alcun margine di manovra, obblighi 'incompatibili' con quelli stabiliti dalla direttiva 2005/29"; ragione per cui i rapporti tra le due discipline sono stati configurati come complementari (Tar Lazio, 4 luglio 2019, n. 8748, PS10849; Tar Lazio, 1° agosto 2019, n. 10193, PS7752).

Il giudice si è mosso nel solco della complementarietà anche con riferimento al trasporto aereo, sul presupposto che "le norme del regolamento 261/04/CE, per quanto anche esse volte a garantire un adeguato livello di tutela del consumatore, non pongono una disciplina specifica e di dettaglio delle pratiche commerciali scorrette, limitandosi a definire il contenuto complessivo degli obblighi informativi generali gravanti sui vettori, senza alcuna previsione sulle modalità con cui tali obblighi vengono assolti e dunque su eventuali profili di ingannevolezza legati alle concrete scelte espositive" (Tar Lazio, 1° agosto 2019, n. 10192, PS10972; si cfr. anche Tar Lazio, 29 ottobre 2019, n. 12455; Tar Lazio, 29 ottobre 2019, n. 12456 - PS11237).



PROFILI SOSTANZIALI

Professionista

Con riferimento alla nozione di professionista, risulta confermato l'orientamento secondo cui tale qualifica deve essere riconosciuta in capo a tutti i soggetti che traggono uno specifico vantaggio economico dalla realizzazione della pratica commerciale, attraverso, ad esempio, meccanismi di *revenue sharing* (Tar Lazio, 22 luglio 2019, n. 9695, PS9465/IP234; Tar Lazio, 22 luglio 2019, n. 9700, PS9466/IP235) e all'operatore commerciale che si avvale dell'attività di ausiliari (CdS, 25 giugno 2019, n. 4357, PS9249; Tar Lazio, 3 giugno 2019 n. 7122, PS9943). Sul punto, si segnalano alcune pronunce che, conformemente alla giurisprudenza europea, hanno riconosciuto la responsabilità dell'*hosting provider* quando la piattaforma gestita dal professionista non svolge un

ruolo meramente tecnico e passivo, ma promuove e facilita la vendita "combinata" dei prodotti in essa pubblicizzati dai *partners* commerciali (CdS, 25 giugno 2019, n. 4359, PS10610/IP284; Tar Lazio, 4 luglio 2019, n. 8747, PS10780). Alla luce della pronuncia della Corte di Giustizia C-59/12 sono stati ricompresi nella nozione "dinamica" di professionista, adattabile in funzione della tipologia di "consumatore", anche "gli organismi di diritto pubblico incaricati di una missione generale". L'attività esercitata dal professionista non deve, infatti, essere necessariamente connotata da scopo di lucro. "Ciò che conta, [...] è che si tratti di una attività deputata allo scambio di beni o servizi, esercitata in maniera 'ordinaria', svolta con continuità, mediante una organizzazione tendenzialmente stabile (...)" (Tar Lazio, 3 giugno 2019 n. 7122, PS9943). Richiamando il principio della "continuità economica e funzionale" sviluppato in materia antitrust, il Consiglio di Stato ha altresì rilevato che "non vi sono ragioni per escludere che detti principi, elaborati nell'ambito delle

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

violazioni della disciplina antitrust, possano trovare applicazione anche in materia di pratiche commerciali scorrette, dovendosi ad essi riconoscere l'idoneità ad una tendenziale applicazione in ogni ambito in cui si presenti il rischio che la creazione di un distinto soggetto giuridico – che continua la medesima attività economica di quello che ha commesso l'illecito – sia funzionale ad escludere l'applicazione della sanzione” (CdS, 14 gennaio 2019, n. 320, PS6308).

Diligenza professionale

In tema di diligenza professionale, viene individuato nel principio di buona fede il parametro alla luce del quale deve essere definita la diligenza richiesta al professionista, che nei settori caratterizzati da una forte asimmetria informativa, quale, ad esempio, quello dei servizi finanziari, impone l'indicazione in maniera esaustiva delle condizioni contrattuali (CdS, 25 giugno 2019, n. 4359, PS10610/IP284; CdS, 25 giugno 2019, n. 3037, PS5130; CdS, 15 luglio 2019, n. 4976, PS9345; CdS, 7 marzo 2019, n. 1585, PS8312. Sulla diligenza professionale si veda anche CdS, 1° ottobre 2019, n. 6566, PS9617; Consiglio di Stato, 8 luglio 2019, n. 4763, PS9622; Tar Lazio, 31 maggio 2019, n. 6920, PS10211). Nei settori regolati, viene confermato l'orientamento secondo cui agli obblighi previsti dalla normativa di settore si aggiungono i doveri di diligenza professionale di fornire un'informativa adeguata e completa ai sensi del Codice del Consumo. Sicché il professionista non potrà limitarsi a rispettare la disciplina settoriale, ma “dovrà, in ogni caso, porre in essere quei comportamenti ulteriori che discendono comunque dall'applicazione del più generale principio di buona fede a cui si ispira tutta la disciplina a tutela del consumatore” (Tar Lazio, 1° agosto 2019, n. 10192, PS10972).

Consumatore medio

Secondo la giurisprudenza amministrativa, la nozione di “consumatore medio” ha carattere “dinamico” e si riferisce “ad un soggetto normalmente informato e ragionevolmente avveduto, tenuto conto delle caratteristiche del mercato in cui un tale tipo opera le proprie scelte (...)” (CdS, 14 ottobre 2019, n. 6984, PS4643; CdS, 19 febbraio 2019, n.1167, PS9526), con la conseguenza che tale

nozione non può “coincidere con una tipologia riconducibile ad un consumatore che abbia particolare dimestichezza e frequentazione di siti internet, che consentano al medesimo di ‘orientarsi’, con avveduta dimestichezza e con sicura pratica, tra ‘link’, ‘F.A.Q.’, ‘pop up’, rinvii da una ad altra sezione del sito” (Tar Lazio, 21 gennaio 2019, n. 781, PS9731).

Anche il cittadino che depositi gli abiti usati all'interno di appositi cassonetti, può essere considerato consumatore, in quanto rispetta le due condizioni necessarie “perché un soggetto possa qualificarsi come tale, ovvero: a) che sia una persona fisica; b) che agisca al di fuori di una attività commerciale, industriale, artigianale o professionale” (Tar Lazio, 3 giugno 2019, n. 7122, PS9943).

Pratiche commerciali scorrette

Dall'analisi delle pronunce rese nel 2019 emerge, in linea di continuità con il passato, che la nozione di pratica commerciale recata dal Codice del Consumo è ampia e tale da ricomprendere “tutti i comportamenti tenuti da professionisti che siano oggettivamente ‘correlati’ alla ‘promozione, vendita o fornitura’ di beni o servizi a consumatori, e posti in essere anteriormente, contestualmente o anche posteriormente all'instaurazione dei rapporti contrattuali”. In particolare “La condotta tenuta dal professionista può consistere in dichiarazioni, atti materiali, o anche semplici omissioni” (CdS, 19 febbraio 2019, n. 1167, PS9526; Tar Lazio, 15 luglio 2019, n. 9315, PS1750) e può riguardare non solo la decisione se acquistare o meno il prodotto, ma anche in che modo farlo e a quali condizioni (CdS, 7 marzo 2019 n. 1585, PS8312).

È stato altresì chiarito che il concetto di “prodotto”, ai fini dell'applicazione del Codice del Consumo, deve essere inteso in senso lato, tale da comprendere anche beni immateriali, quale può essere un servizio pubblico (Tar Lazio, 3 giugno 2019 n. 7122, PS9943).

Si conferma infine l'irrelevanza, ai fini dell'individuazione di una pratica commerciale scorretta, del numero di segnalazioni ricevute e di consumatori concretamente incisi dalla stessa, trattandosi di un illecito di mero pericolo (CdS, 20 novembre 2019, n. 7921, PS6975; CdS, 11 novembre 2019, n. 7699, PS7002; CdS, 25 ottobre 2019, n. 7296, PS7001; CdS, 8 luglio 2019, n. 4763, PS9622; CdS,

Attività di tutela del consumatore



2 ottobre 2019, n. 6036, PS1100; CdS, 2 dicembre 2019, n. 8227, PS9315; Tar Lazio, 18 novembre 2018, n. 13167, PS7061; Tar Lazio, 1° agosto 2019, n. 10192, PS10972; Tar Lazio, 19 settembre 2019, n. 11097, PS359; Tar Lazio, 1° agosto 2019, n. 10193, PS7752; Tar Lazio, 4 luglio 2019, n. 8747, PS10780; Tar Lazio, 30 luglio 2019, n. 10142, PS8355; Tar Lazio, 22 luglio 2019, n. 9695, PS9465/IP234; Tar Lazio, 22 luglio 2019, n. 9700, PS9466/IP235; Tar Lazio, 16 luglio 2019, n. 9401, PS11022).

L'illecito non deve presentare carattere reiterato, essendo sufficiente l'astratta ripetibilità della condotta non conforme a quella prescritta (CdS, 14 ottobre 2019, n. 6984, PS4643). Infatti, *“la ratio della disciplina in materia di pratiche scorrette è quella di salvaguardare la libertà di autodeterminazione del destinatario di un messaggio promozionale da ogni erronea interferenza che possa, anche solo in via teorica, incidere sulle sue scelte e sui riflessi economici delle stesse fin dal primo contatto pubblicitario”* (CdS, 2 dicembre 2019, n. 8227, PS9315 in cui si cita CdS, 15 luglio 2019, n. 4976, PS9345).

Pratiche ingannevoli

Quanto alle pratiche ingannevoli, la giurisprudenza amministrativa non si è discostata dall'orientamento secondo il quale l'obbligo di estrema chiarezza deve sussistere sin dal primo contatto e deve tradursi nella messa a disposizione del consumatore di tutti gli elementi essenziali a un'immediata percezione dei contenuti dell'offerta a esso rivolta (CdS, 14 ottobre 2019, n. 6984, PS4643), non valendo a sanare l'ingannevolezza il rinvio a ulteriori fonti di informazione (CdS, 2 ottobre 2019, n. 6036, PS1100; CdS, 23 maggio 2019, n. 3347, PS8714).

La completezza e la veridicità di un'offerta devono, infatti, essere valutate nel contesto del messaggio promozionale stesso e non sulla base di informazioni che il professionista renda disponibili a messaggio promozionale già avvenuto (Tar Lazio, 1° agosto 2019, n. 10193, PS7752; Tar Lazio, 15 luglio 2019, n. 9317; Tar Lazio, 4 luglio 2019, n. 8748, PS10849; Tar Lazio, 19 settembre 2019, n. 11097; Tar Lazio, 30 luglio 2019, n. 10142, PS8355).

Tra le informazioni essenziali ai fini della valutazione di completezza dell'offerta commerciale rientrano, oltre

al prezzo e allo sconto, le caratteristiche del prodotto e del servizio, nonché il ruolo del professionista (cfr., *ex multis*, CdS, 19 febbraio 2019, n. 1167, PS9526; Tar Lazio 2 maggio 2019, n. 5523, PS10766; Tar Lazio 29 aprile 2019, n. 5360, PS10772).

Particolare rilievo viene riservato anche alle modalità di presentazione, in quanto si ritiene che la chiarezza e completezza del messaggio pubblicitario debbano essere assicurate *“dalla giusta combinazione delle informazioni (esatte) espressamente fornite nel messaggio e di quelle eventualmente omesse”* (Tar Lazio, 3 giugno 2019, PS7186; sulle omissioni informative si cfr. CdS, 23 maggio 2019, n. 3347).

Con specifico riferimento alle recensioni *online*, il Consiglio di Stato ha osservato che esse, a prescindere dal fatto che non ne fosse garantita la veridicità, erano ingannevoli in quanto, a causa del loro contenuto particolarmente assertivo, erano idonee a influenzare i consumatori sin dal primo contatto, ingenerando il falso convincimento in merito alla loro affidabilità. *“A nulla vale in contrario considerare che fosse stato predisposto un apposito disclaimer, atteso che il medesimo, come apparato dall'Autorità, non era immediatamente visualizzabile, occorrendo all'uopo raggiungere una specifica sezione del sito accessibile solo attraverso alcune schermate”* (Consiglio di Stato, 15 luglio 2019, n. 4976, PS9345).

In tema di garanzia legale, il Consiglio di Stato ha sostenuto che integra gli estremi di una pratica aggressiva *“(…) il comportamento del professionista che, tramite messaggi incompleti e prassi non univoche e prive della necessaria chiarezza informativa, sia in grado di indurre in errore il consumatore in ordine alla sussistenza, alla durata della garanzia, inducendolo ad acquisire servizi di garanzia convenzionale corrispondenti o addirittura inferiori a quella spettante già ex lege”*. Di conseguenza *“(…) i professionisti devono esporre in modo chiaro, comprensibile e tempestivo le informazioni rilevanti di cui i consumatori hanno bisogno per fare una scelta informata e non possono indurli in errore sull'assistenza post-vendita, sul diritto di sostituzione o riparazione ai sensi della direttiva 1999/44/CE e sui diritti aggiuntivi offerti a un costo aggiuntivo”* (CdS, 23 maggio 2019, n. 3347, PS8714).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

Pratiche aggressive

Ai fini della rilevanza di una pratica aggressiva, sono necessari l'elemento strutturale rappresentato dagli atti di molestia, coercizione o indebito condizionamento e l'elemento funzionale consistente nell'effetto distorsivo che la pratica induce sulla libertà di scelta del consumatore (Tar Lazio, 12 marzo 2019, n. 3252, PS10620; Tar Lazio, 12 marzo 2019, n. 3313, PS9879). Secondo il Consiglio di Stato, l'"indebito condizionamento" comprende tutti i casi in cui, in assenza di molestie o coercizione, sia rinvenibile lo "sfruttamento, da parte del professionista, di una posizione di potere rispetto al consumatore per esercitare una pressione tale da limitare notevolmente la capacità del consumatore di prendere una decisione consapevole" (Cds, 11 dicembre 2017, n. 5795, PS8942; Tar Lazio, 18 gennaio 2019, n. 701, PS9877). Ciò che rileva è l'idoneità della pratica a incidere non tanto sulla possibilità di acquisire gli elementi conoscitivi necessari ad assumere una decisione consapevole, ma sulla volontà stessa di assumere quella decisione, pur in presenza di un giudizio negativo sulla sua convenienza. Né a escludere il carattere aggressivo di una pratica può valere l'entità del pregiudizio in concreto subito dai consumatori, poiché l'effetto di condizionamento può essere anche meramente potenziale, trattandosi di un illecito di mero pericolo e non di danno (Cds, 3 giugno 2019, n. 3723, PS9694; Tar Lazio 27 marzo 2019 n. 4062). In applicazione di tali criteri, nell'ambito della condotta concernente la richiesta da parte di alcune società di autonoleggio di una somma molto elevata, a titolo di deposito cauzionale, è stato considerato aggressivo "lo sfruttamento da parte del professionista della posizione di asimmetria e di oggettiva debolezza nella quale viene a trovarsi il consumatore, il quale, proprio per sottrarsi al disagio, non preventivato, di vedersi bloccare una rilevante somma sul plafond della propria carta di credito, utilizzabile ad altro scopo nel segmento temporale in cui si svolge il rapporto contrattuale con la società emittente, potrebbe essere indotto all'acquisto di prodotti accessori, assicurativi e non, prospettati dall'operatore quale unica soluzione alternativa alla costituzione della riserva" (Tar Lazio, 18 gennaio 2019, n. 701, PS9877; Tar Lazio, 12 marzo 2019, n. 3313, PS9879).

Nell'ambito dell'attività di recupero dei crediti è stata riconosciuta aggressiva la pratica "consistente (...) nel citare in giudizio i consumatori per le modeste somme che da loro si assumono dovute davanti ad un Giudice non determinato in base al foro del consumatore, ma vantaggioso per l'azienda. In questo modo, infatti, il consumatore, anche se convinto di aver ragione, si determinerà più facilmente a pagare, piuttosto che ad affrontare un contenzioso di costo quasi sicuramente maggiore. Si realizzano quindi i due elementi richiesti per configurare una pratica scorretta, ovvero quello strutturale dell'indebito condizionamento del consumatore e quello funzionale dell'effetto distorsivo della pratica sulla sua libertà di scelta" (Cds, 25 giugno 2019, n. 4357, PS9249). Nel settore delle comunicazioni è stato osservato che "[non] possono esservi dubbi in ordine all'ascrivibilità del c.d. enrichment a una pratica aggressiva, avendo in proposito l'Autorità ravvisato la scorrettezza dell'attività del professionista nei confronti del consumatore non nel mero meccanismo di trasferimento dei dati bensì dalla predisposizione di una procedura priva, da un lato, di qualsiasi autorizzazione espressa e verificata del cliente allo specifico pagamento (...) e, dall'altro, di qualsiasi verifica preventiva da parte dell'operatore telefonico circa la effettiva volontà negoziale del cliente, che dovrà se del caso, prendersi l'onere di disdire il servizio a seguito degli SMS inviati solo successivamente" (Tar Lazio, 22 luglio 2019, n. 9700, PS9466/IP235).

Si è inoltre sancito che rientra nella nozione di fornitura non richiesta, di cui all'articolo 26, comma 1, lettera f) del Codice del Consumo, la condotta consistente nella commercializzazione di schede telefoniche sulle quali erano preimpostati e preattivati servizi di navigazione internet e di segreteria telefonica, senza che l'utente avesse ricevuto informazioni in ordine all'esistenza di tali servizi e alla loro onerosità, e i cui costi di utilizzo venivano addebitati all'utente se tali servizi non fossero stati disattivati su sua espressa richiesta. Per il Consiglio di Stato, ai fini della configurabilità di una pratica commerciale di per sé aggressiva assume rilievo il fatto che "(...) la parte debole non sia stata informata in ordine alla preimpostazione dei servizi" (Cds, 25 ottobre 2019, n. 7296, PS7001; Cds, 11 novembre 2019, n. 7699, PS7002).

Attività di tutela del consumatore



Pubblicità occulta

Continua a essere affermato il carattere particolarmente insidioso della pubblicità occulta che, fondandosi su un'informazione apparentemente disinteressata e neutrale, cela la sua vera funzione di promozione del prodotto e intacca le risorse critiche alle quali il pubblico può ricorrere in presenza di una pubblicità palese; ragione per cui va ricondotta nel novero delle pratiche ingannevoli (CdS, 4 giugno 2019, PS8967; CdS, 30 aprile 2019, n. 2814, PS8272).

In presenza di una pubblicità occulta, l'Autorità deve verificare, in primo luogo, l'esistenza di uno scopo promozionale mediante la prova del "rapporto di committenza" o, in sua assenza, attraverso "altri elementi presuntivi, gravi, precisi e concordanti (segnatamente: il contenuto grafico e testuale del messaggio, le modalità di presentazione del prodotto, lo stile enfatico, et similia)"; deve poi stabilire, ai fini della riconoscibilità del messaggio, "se l'operatore pubblicitario abbia effettivamente adottato tutti gli accorgimenti necessari a consentire ai destinatari di distinguere agevolmente tale pubblicità dalle altre forme di comunicazione al pubblico" (CdS, 4 giugno 2019, PS8967). Ricadono nel divieto di pubblicità occulta sia il "c.d. product placement che si concreta nella ripetuta esibizione, in modo apparentemente casuale, all'interno di un film o di una trasmissione televisiva, di prodotti o di servizi i cui marchi risultano ben riconoscibili, sia la pubblicità c.d. 'redazionale', quella cioè rivolta al pubblico con le ingannevoli sembianze di un normale servizio giornalistico" (CdS, 30 aprile 2019, n. 2814, PS8272).

Disciplina sui diritti dei consumatori

L'attività delle agenzie di viaggi online, che offrono solo un servizio di ricerca e confronto dei predetti servizi e/p di viaggio disponibili sul mercato, nonché un servizio di intermediazione per l'acquisto dei prodotti selezionati dall'utilizzatore che, poi, contrae direttamente con il fornitore, non rientra nell'esclusione di cui all'articolo 47 del Codice del Consumo, in quanto si tratta di attività diversa da quella svolta dai tour operator che forniscono i pacchetti viaggio o il trasporto (Tar Lazio, 29 aprile 2019, n. 5360, PS10772).

Richiamando la sentenza della Corte di Giustizia, 2 marzo 2017, n. 568, il giudice amministrativo ha osservato che "La nozione di 'tariffa di base', di cui all'art. 21 direttiva 2011/83/UE, sui diritti dei consumatori, dev'essere interpretata nel senso che il costo di una chiamata relativa a un contratto concluso, effettuata su una linea di assistenza telefonica gestita da un professionista, non può eccedere il costo di una chiamata verso un numero fisso geografico o verso un numero di cellulare standard (...)". È stato altresì ritenuto che "I professionisti dovranno invece evitare in particolare quei numeri telefonici tramite i quali finanziano o coprono in parte i costi dei call center o traggono ulteriore profitto dalle chiamate condividendo le entrate con gli operatori delle telecomunicazioni, per esempio i numeri per servizi a tariffa maggiorata (PRS)" (Tar Lazio, 29 aprile 2019, n. 5360, PS10772).

Quanto alle informazioni da fornire al consumatore, ai sensi dell'articolo 49 del Codice del Consumo, è stato ribadito che "la collocazione dell'indirizzo geografico all'interno di un documento di consultazione eventuale come le condizioni di vendita non costituisce una modalità idonea a rendere al consumatore l'informativa in questione in modo chiaro ed evidente, prima che lo stesso sia vincolato da un contratto a distanza; tale indirizzo deve essere sempre indicato dagli operatori online che sono anche tenuti a rendere disponibili ai consumatori gli estremi dei mezzi di comunicazione a distanza menzionati nella stessa lettera c) del citato art. 49 del Codice (telefono, fax, email) che utilizzano per le attività di marketing". (Tar Lazio, 2 maggio 2019, n. 5524, PS10768).

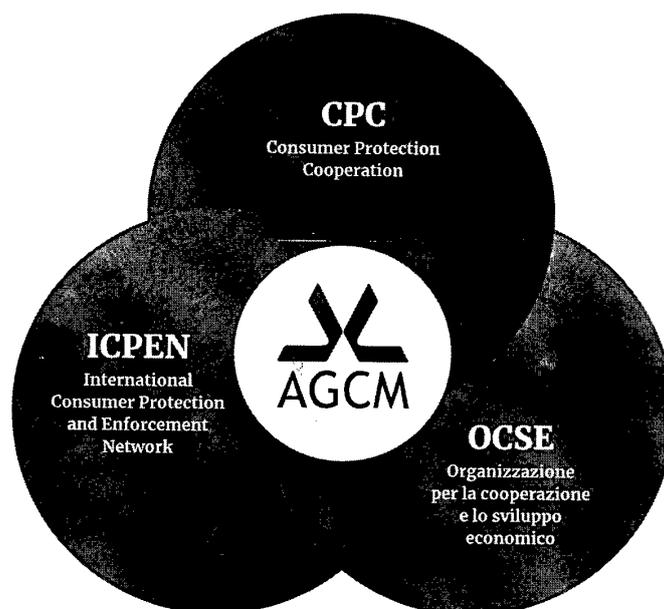
Non integra una violazione dell'art. 62 del Codice del Consumo per credit card surcharge la condotta che non si concretizza nell'imposizione di un prezzo più alto a seconda del metodo di pagamento prescelto, "bensì nella omissione della rilevante informazione che il prezzo offerto di default come scontato è ottenibile soltanto pagando con una determinata carta e che, diversamente, il prezzo sarebbe quello comunemente praticato sul mercato (...): omissione che può indurre il consumatore, abbagliandolo con una offerta solo apparentemente conveniente, ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso" (Tar Lazio, 4 luglio 2019, n. 8747, PS10780).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

4.

Attività internazionale in materia di tutela del consumatore

Per quanto concerne l'attività internazionale nel settore della tutela dei consumatori, anche nel 2019 l'Autorità ha assunto un ruolo rilevante sia in ambito europeo che internazionale.



INIZIATIVE A LIVELLO UE

Seminari, workshop e riunioni del Comitato CPC

L'Autorità ha partecipato ai lavori dell'*High-level Policy Seminar on the Future EU Consumer Policy Priorities*, in cui è stata condivisa la necessità di un approccio più ambizioso alla politica dei consumatori dell'UE nei mercati digitali in modo che: i) sia assicurato il rispetto, da parte delle piattaforme globali, delle norme comunitarie sulla protezione dei consumatori, inclusi i diritti e gli standard

di sicurezza; ii) siano sviluppati nuovi approcci come la coregolamentazione, la responsabilità delle imprese digitali come modo per aumentare la fiducia dei consumatori; iii) siano fornite ai consumatori informazioni sull'impronta ecologica dei prodotti (durata, disponibilità di pezzi di ricambio, possibilità di riparazione) per consentire loro un consumo sostenibile e sia intensificato l'*enforcement* in caso di false dichiarazioni ecologiche (c.d. *greenwashing*). Nell'ambito delle riunioni di comitato CPC, poi, è stato illustrato lo stato di avanzamento della proposta della Commissione *A new deal for consumers* [COM(2018) 183 final], che ha portato all'adozione, il 27 novembre 2019, della direttiva (UE) 2019/2161.

Attività di tutela del consumatore



FOCUS La direttiva (UE) 2019/2161 per una migliore applicazione e modernizzazione della protezione dei consumatori dell'UE

Le principali innovazioni introdotte dalla direttiva sono dirette ad assicurare l'efficacia delle regole vigenti rispetto alle sfide dell'economia digitale. Si segnalano:

- la previsione di un massimo edittale non inferiore al 4% del fatturato annuo realizzato dal professionista nei Paesi interessati, in caso di "infrazioni diffuse e di infrazioni diffuse aventi una dimensione unionale" di cui al Regolamento (UE) 2017/2394;
- la possibilità per i Paesi membri di regolare in modo più stringente la disciplina dei contratti conclusi fuori dai locali commerciali, purché le restrizioni siano giustificate da ragioni di ordine pubblico o di protezione della vita privata;
- l'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva 2011/83/UE ai contratti di fornitura di contenuto digitale e di servizi digitali che non prevedono la corresponsione di un prezzo, ma l'impegno del consumatore a rendere disponibili al professionista i propri dati personali, oltre alla previsione di obblighi informativi supplementari per i contratti conclusi sulle piattaforme *online*.

Il termine ultimo di recepimento della direttiva è fissato al 28 novembre 2021.

In sede di Comitato è stato anche scelto l'oggetto dello *sweep* 2019, da svolgersi nel corso del 2020, i *delivery issues*, ossia le problematiche legate ai siti internet di vendita di dispositivi elettronici, capi di abbigliamento e beni di arredamento, per verificare la chiarezza, correttezza e comprensibilità delle informazioni sui dettagli relativi alle modalità di consegna, al diritto di recesso e alla garanzia legale e al rispetto del Regolamento (UE) 2018/302, recante misure volte a impedire i blocchi geografici ingiustificati e altre forme

di discriminazione basate sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo di stabilimento dei clienti nell'ambito del mercato interno (c.d. *geoblocking*). Inoltre, sono stati esaminati vari profili applicativi del Regolamento (UE) 2017/2394, sulla cooperazione tra le Autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori (che abroga l'attuale Regolamento CE 2006/2004), in vista della sua entrata in vigore dal 17 gennaio 2020. In particolare, è stato affrontato il tema del c.d. *mystery shopping*.

Mystery shopping

Consiste nel potere di un'Autorità di acquistare beni o servizi effettuando operazioni campione, ove necessario in forma anonima, al fine di individuare le infrazioni intra-UE, le infrazioni diffuse e le infrazioni diffuse aventi una dimensione unionale e raccogliere le relative prove, compreso il potere di ispezionare, osservare, esaminare, smontare o testare beni o servizi.

Si sono svolte anche apposite sessioni di formazione sulle funzionalità del nuovo *database* sulla piattaforma IMI (*Internal Market Information System*) che offre alle

Autorità competenti strumenti di mutua assistenza (richieste di informazioni, richieste di misure di esecuzione, azioni coordinate, segnalazioni, ecc.).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

Infine, l'Autorità ha partecipato ai lavori per l'adozione dell'UCTD *Guidance*, adottata dalla Commissione il 22 luglio 2019 (*Orientamenti sull'interpretazione e sull'applicazione della direttiva 93/13/CEE del Consiglio concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori*), che raccoglie l'ampia giurisprudenza della Corte di Giustizia sulla menzionata direttiva, nonché a un *workshop* sulle problematiche emerse in sede di prima applicazione della direttiva (UE) 2015/2302, relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati.

Sweep 2019

Lo *sweep* UE, avviato a fine 2018 e condotto nel 2019, ha riguardato il settore tecniche illecite di c.d. *drip pricing* ("prezzi a goccia"). Più precisamente, l'Autorità ha svolto indagini su siti internet di prenotazione e vendita di eventi ricreativi per il tempo libero, sui siti di consegna di cibi a domicilio e su siti di autoricambi per l'automobile. Gli approfondimenti sui siti *web* oggetto di indagine sono ancora in corso.

Azione comune nei confronti di Airbnb

Nel luglio 2019 si è conclusa l'azione comune nei confronti di Airbnb, a seguito dell'invito formulato dalla Commissione europea e dalle Autorità per la tutela dei consumatori dell'UE a luglio 2018, a esito della quale la piattaforma ha migliorato e chiarito esaurientemente le modalità di presentazione delle offerte di alloggio ai consumatori, con particolare riguardo al prezzo totale, comprensivo di tutti gli oneri e supplementi obbligatori applicabili (servizi, spese di pulizia, tasse locali); all'indicazione del soggetto che immette l'offerta sul mercato (privato o professionista); all'accessibilità, sul sito *web*, del *link* alla piattaforma per la risoluzione delle controversie *online*. Airbnb ha, inoltre, rivisto alcune condizioni generali di servizio.

Azione comune nei confronti di Booking.com

L'Autorità ha partecipato attivamente all'azione comune svolta riguardo agli impegni *EU-wide* proposti da Booking.com all'inizio del 2019. Tale azione ha condotto all'accettazione di impegni che modificheranno le modalità di prospettazione delle offerte degli alloggi, degli sconti e dei prezzi, in linea con i principi della direttiva sulle pratiche commerciali scorrette (UCPD). In particolare, Booking.com mostrerà chiaramente sulla pagina dei risultati di ricerca i casi in cui il *ranking* dell'offerta dipende dai pagamenti fatti al professionista, non presenterà come sconti le comparazioni di offerte relative a circostanze differenti, riferirà gli sconti al prezzo che sarebbe stato normalmente applicato nelle circostanze specificate dal consumatore nei parametri di ricerca, indicherà un prezzo inclusivo di tutti i costi prevedibili e inevitabili che il consumatore dovrà pagare, qualificherà accuratamente i *claim* di popolarità e disponibilità degli alloggi, non porrà gli alloggi esauriti in posizioni predeterminate, differenzierà gli *host* che agiscono nell'ambito della propria attività professionale dai privati.

Progetto TMSIS (The Mystery Shopper and Internet Screening as a response to breaches of consumer rights)

A completamento del progetto bilaterale TMSIS tra l'Autorità e l'UOKiK (Autorità di tutela dei Consumatori della Polonia), teso a rafforzare la cooperazione reciproca e affinare l'efficacia degli strumenti di *enforcement* e di indagine, una delegazione dell'Autorità, nell'ambito della conferenza finale organizzata dall'UOKiK nell'aprile 2019, ha illustrato gli esiti dell'attività di *sweep* realizzata sui siti e sulle piattaforme di *e-commerce* nel settore turistico, per confrontarli con gli esiti di un'omologa attività realizzata dall'UOKiK.

Attività di tutela del consumatore



INIZIATIVE A LIVELLO INTERNAZIONALE

ICPEN International Consumer Protection and Enforcement Network

L'ICPEN è il *forum* internazionale che riunisce le Autorità pubbliche incaricate dell'applicazione della normativa nazionale in materia di tutela dei consumatori, che conta ormai oltre 50 membri e numerosi osservatori. Esso sviluppa e promuove migliori pratiche per il contrasto delle pratiche commerciali scorrette nei rapporti di consumo e favorisce un più intenso coordinamento delle attività investigative transfrontaliere.

L'Autorità ha continuato a contribuire attivamente ai lavori dell'ICPEN, in qualità di membro del comitato consultivo che assiste la Presidenza nella definizione e nell'attuazione degli obiettivi di medio e lungo periodo della rete.

Di particolare interesse risulta la riflessione sviluppata sulle *azioni congiunte*: una pluralità di Autorità nazionali coordinano le proprie iniziative istruttorie in relazione a talune condotte di impresa, suscettibili di pregiudicare gli interessi dei consumatori in diverse giurisdizioni.

Lo sviluppo del commercio elettronico consente agli operatori meno scrupolosi di sfruttare i limiti territoriali delle giurisdizioni nazionali per sottrarsi alle conseguenze sanzionatorie delle proprie condotte illecite. L'efficace repressione delle pratiche commerciali scorrette e il ristoro delle posizioni giuridiche soggettive dei consumatori da esse negativamente incise in un contesto multigiurisdizionale, richiedono infatti risposte teleologicamente e cronologicamente coordinate da parte delle Autorità competenti. L'esperienza maturata in sede ICPEN – che ha visto alcune Autorità coordinare il lavoro della rete per richiedere ad alcune imprese multinazionali di modificare le condizioni generali di contratto da esse applicate per la fornitura di servizi digitali ai consumatori – potrà costituire un utile modello procedimentale per future iniziative congiunte. L'Autorità ha partecipato alle conferenze e ai seminari organizzati dalla Presidenza dell'ICPEN, nel corso dei quali sono stati approfonditi i temi della tutela

del consumatore digitale, della responsabilità delle piattaforme *online* nel settore turistico e dello sfruttamento commerciale dei *big data*, con particolare riferimento agli aspetti di intersezione tra la tutela della *privacy* e la tutela del consumatore. L'Autorità ha presentato la propria esperienza applicativa: le azioni intraprese nel settore della rivendita dei biglietti per eventi sportivi e musicali di grande richiamo e il contrasto delle pratiche commerciali scorrette in relazione alla fornitura di servizi digitali prestati in assenza di un corrispettivo monetario.

OCSE – Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

L'Autorità ha partecipato alle riunioni del Comitato per la protezione dei consumatori presso l'OCSE.

Nella **riunione di aprile** i temi principali affrontati sono stati gli assistenti digitali (DA), ossia gli apparecchi in grado di ricevere e gestire comandi vocali anziché tramite un supporto digitale, e il c. d. *secondary ticketing*. Gli assistenti digitali potrebbero rappresentare un cambiamento rilevante nelle modalità di acquisto da parte dei consumatori, consentendo di registrare costantemente informazioni dei consumatori e potenzialmente di associarle ad altri dati forniti da ulteriori apparecchi digitali (ad esempio, elettrodomestici intelligenti, orologi o braccialetti digitali che rilevano il battito cardiaco). Detti strumenti presentano vari vantaggi in termini di efficacia, rapidità e accuratezza delle decisioni, ma sono esposti a rischi di manipolazione, di attentati alla *privacy*, di esternalità negative (ad esempio, l'uso dei dati personali per altri scopi). Per scongiurare siffatti rischi e l'eventualità che le modalità di attuazione delle scelte dei consumatori non siano trasparenti, sono auspicabili sia interventi regolatori sull'obbligo di neutralità e sull'esclusione di alcuni dati tra quelli elaborati dai DA, sia misure dirette a favorire la concorrenza tra assistenti vocali, assicurando trasparenza sui parametri usati nelle decisioni di acquisto e riducendo gli *switching cost* (i.e., garantendo la portabilità dei dati e l'interoperabilità tra sistemi). È stata, pertanto, suggerita la ricerca di sinergie

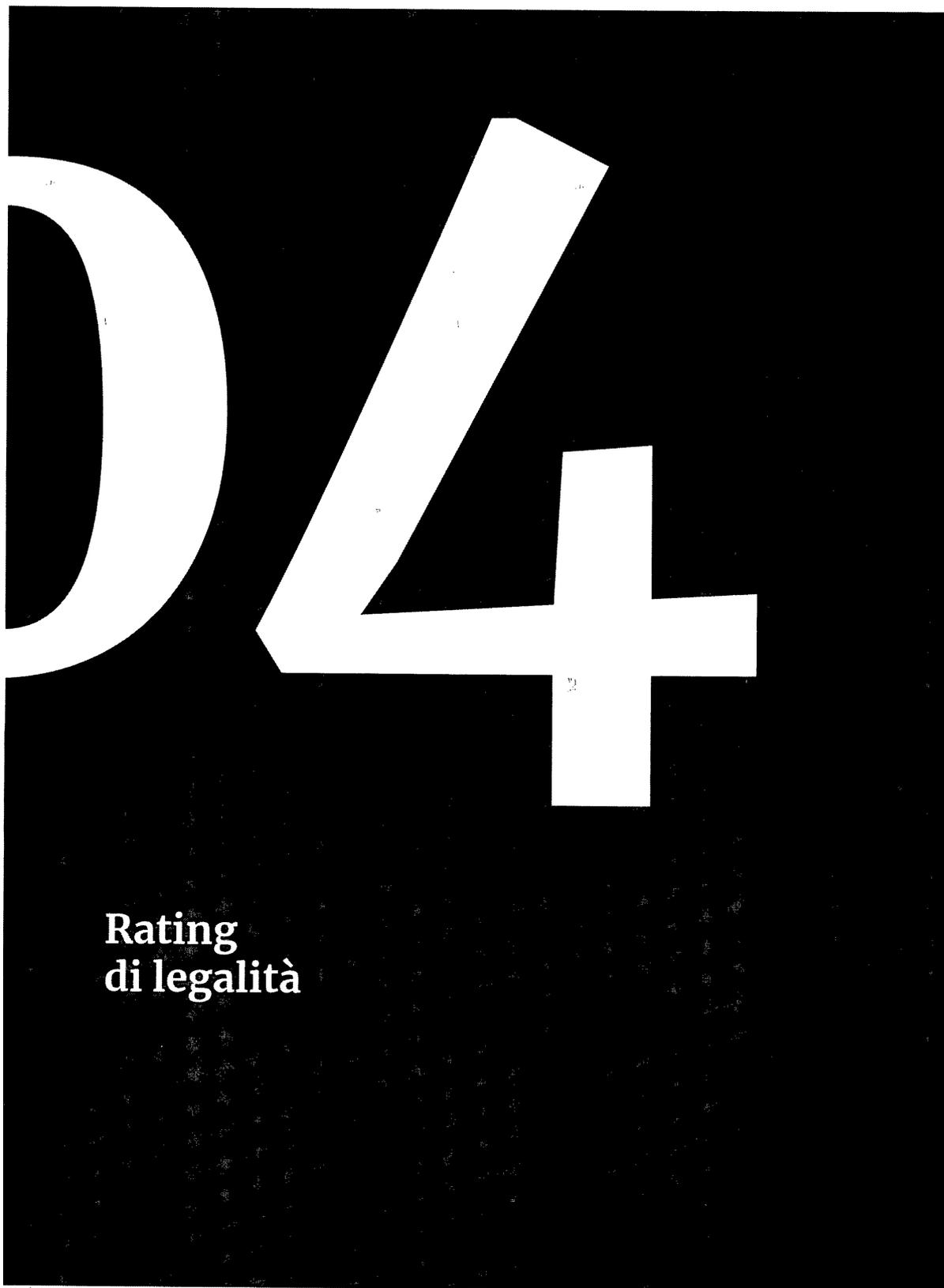
Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

e di un approccio coordinato tra le attività in materia di protezione del consumatore e tutela della concorrenza. Sono state approfondite le questioni che numerose Autorità di tutela del consumatore stanno affrontando in tema di *secondary ticketing*. A fronte di una sistematica scarsità dal lato dell'offerta, si registra l'acquisto di grandi quantità di biglietti da parte di operatori di *secondary ticketing*, che poi ripropongono i biglietti *online* a prezzi maggiorati. In fase di rivendita, molti operatori adottano pratiche scorrette, quali *drip pricing*, mancata indicazione del valore facciale del biglietto, mancata specificazione del posto esatto. Molte delegazioni hanno riscontrato la necessità di una integrazione tra protezione del consumatore e tutela della concorrenza al fine di migliorare le condizioni di offerta dei biglietti nel mercato primario.

Nella **riunione di ottobre** sono state oggetto di discussione le metodologie per misurare il danno per i consumatori (personale o strutturale; finanziario e non finanziario; evidente e "nascosto", ecc.) in presenza di pratiche commerciali scorrette. Sono state presentate le esperienze di diversi Paesi e casi di studio, per confrontare gli strumenti sinora utilizzati e disponibili. I prossimi passi potrebbero essere rappresentati dallo sviluppo di

una metodologia, di una guida o di una standardizzazione che permettano anche delle analisi comparate.

La **tavola rotonda sulle iniziative legislative** per migliorare la cooperazione nei casi transfrontalieri ha consentito di condividere e discutere gli schemi giuridici di maggior successo per superare gli ostacoli alla cooperazione in materia di applicazione transfrontaliera. L'Autorità ha sottolineato la necessità di favorire lo scambio di esperienze anche in ambiti diversi (quali concorrenza e gestione dei dati personali). Un gruppo consultivo ristretto elaborerà un progetto di guida legislativa comune. Sono stati presentati, infine, i risultati preliminari di uno studio sperimentale condotto da una società di ricerca irlandese, che mostrano un'ostilità dei consumatori all'uso di prezzi personalizzati, derivante dalla crescente sfiducia nei confronti delle piattaforme *online* e dell'uso che queste fanno dei dati. Ciò ha conseguenze anche in materia di concorrenza, perché la sfiducia dei consumatori può estendersi a meccanismi di discriminazione di prezzo, che sono tuttavia normali - e anche efficienti - in un'economia di mercato. L'Autorità ha invitato a tenere conto di queste implicazioni in eventuali raccomandazioni di *policy*.



PAGINA BIANCA



1. Dati di sintesi

L'istituto del *Rating* di Legalità, introdotto dall'articolo 5-ter del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, è volto alla promozione e all'introduzione di principi di comportamento etico in ambito aziendale, tramite l'assegnazione di un riconoscimento – misurato in “stellette” – indicativo del rispetto della legalità delle imprese e, più in generale, del grado di attenzione riposto dalle stesse nella corretta gestione del proprio *business*. Con propria delibera del 14 novembre 2012, l'Autorità ha adottato il relativo Regolamento attuativo (di seguito, anche, il Regolamento), da ultimo modificato il 15 maggio 2018.

L'indicatore, in forma sintetica, del particolare livello di *compliance* delle imprese è attribuito su istanza di parte ed è costituito da un punteggio compreso tra un minimo di una ★ e un massimo di tre stellette ★★ ★. L'impresa può ottenere una stelletta quando risponda ai requisiti minimi previsti dall'art. 2 del Regolamento, potendo però vedersi riconosciuto un incremento di un “+” per ogni requisito aggiuntivo che essa dichiara di osservare, in forza dell'adesione a protocolli di legalità, dell'iscrizione in *white list*, dell'adozione di codici di autoregolamentazione, modelli organizzativi o forme di CSR (*Corporate Social Responsibility*) riportati all'art. 3 del medesimo Regolamento.

Nel corso del 2019 si conferma un *trend* sempre in ascesa che ha visto la conclusione di 4108 procedimenti in materia di *rating* di legalità (al netto delle archiviazioni delle istanze improcedibili), con un incremento del 6% circa rispetto ai 3887 procedimenti dell'anno precedente. Nel periodo di riferimento le aziende che hanno conseguito il *rating* di legalità, che ha durata di due anni ed è rinnovabile su richiesta, sono state 2827, mentre 196 quelle che hanno ottenuto un incremento del punteggio. In costante crescita anche i rinnovi del

rating: 973 nel 2019 contro i 691 dell'anno precedente e i 438 del 2017, a conferma che le imprese in possesso della certificazione di legalità mantengono nel tempo una gestione d'impresa improntata all'etica e alla legalità. Nel 2019 sono stati, invece, chiusi 70 procedimenti con un diniego dell'attribuzione/rinnovo (in diminuzione rispetto ai 94 del 2018 e ai 121 del 2017) in seguito al riscontrato mancato possesso dei requisiti di cui all'art. 2, comma 2, del Regolamento. In continuità con l'attività svolta nell'anno precedente, l'Autorità ha rivolto specifica attenzione all'accertamento della veridicità delle dichiarazioni effettuate dalle imprese, provvedendo a trasmettere gli atti alla Procura della Repubblica di Roma, per gli eventuali adempimenti di competenza (*ex art. 76, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 recante Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*) nel caso di dichiarazioni false e mendaci da parte del legale rappresentante dell'impresa.

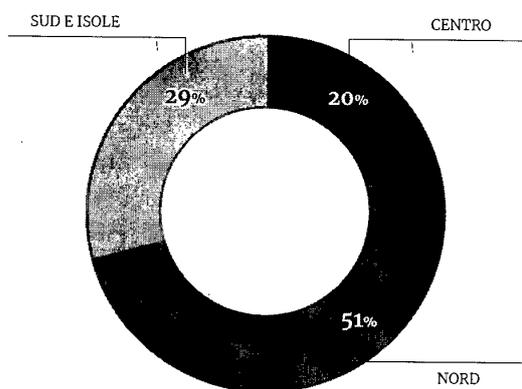
È opportuno evidenziare che in fase successiva all'attribuzione del *rating* viene effettuata un'attività di monitoraggio sul mantenimento dei requisiti delle imprese, anche grazie alla collaborazione con la Guardia di Finanza per la verifica di profili di rilevanza fiscale e contributiva. A seguito di queste verifiche l'Autorità ha revocato e/o annullato il *rating* in 41 casi e, per un'impresa, ha sospeso il *rating* già attribuito.

L'Autorità, in un'apposita sezione del proprio sito istituzionale, pubblica e tiene costantemente aggiornato l'elenco delle imprese titolari di *rating*.

Per quanto riguarda la **distribuzione geografica** delle imprese che hanno richiesto il *rating* di legalità, nel 2019 si sono consolidate le tendenze già emerse negli anni scorsi. Come emerge dal grafico che segue, circa il 51% delle richieste proviene da imprese aventi sede legale nel nord Italia, il 20% dal centro della penisola e il 29% dal sud e dalle isole.

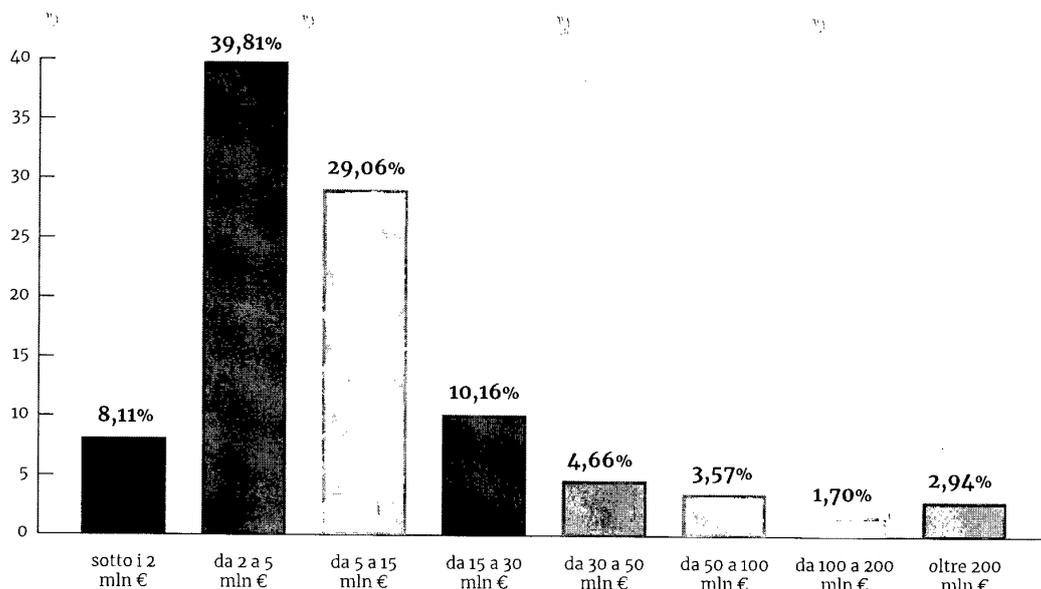
Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

Distribuzione delle imprese per provenienza geografica



Le società richiedenti il *rating* si distinguono anche per dimensione: il grafico sotto mostra che la maggior parte delle istanze ricevute nel 2019 proviene da imprese che si collocano nella classe di fatturato tra i due e quindici milioni di euro mentre meno del 5% giunge da imprese con fatturati molto elevati (da 100 milioni di euro) e, in alcuni casi, fa parte di grandi gruppi societari nazionali e internazionali. L'8% circa delle imprese, invece, non possedeva il requisito minimo di fatturato per richiederlo (2 milioni di euro).

Distribuzione delle imprese richiedenti per classi di fatturato (in mln di euro)



Rating di legalità

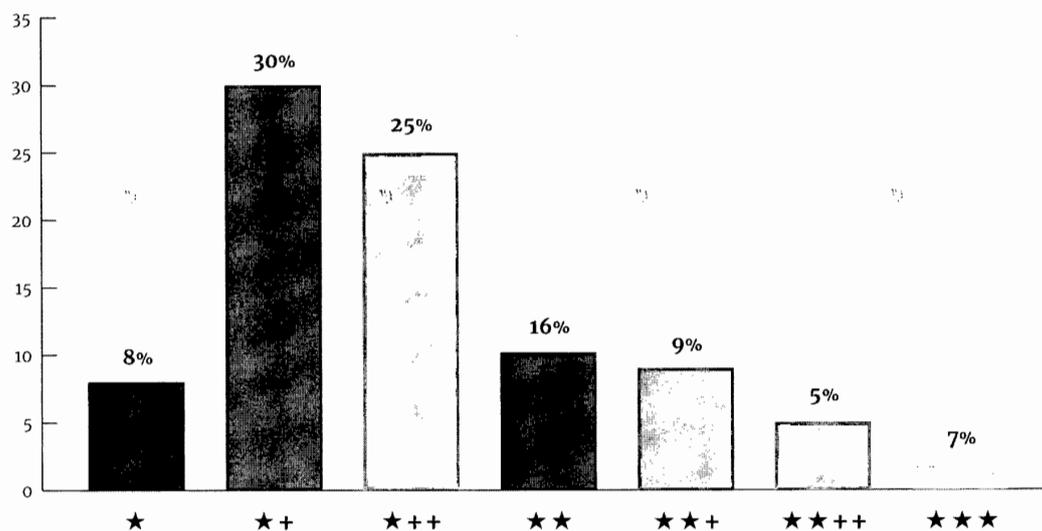


Con riguardo alla **tipologia di attività economica svolta**, si osserva che il 37% circa delle imprese opera nel settore dell'industria manifatturiera, il 18% in un settore notoriamente "sensibile" come quello dell'edilizia e il 13% nel commercio. Seguono società operanti nei servizi alle imprese (6,5%), nelle attività professionali, scientifiche e tecniche (4%) e altre.

Al 31 dicembre 2019 ammonta complessivamente a 7306 il numero delle imprese provviste di

certificazione di legalità. Verificando la **distribuzione del punteggio** tra le suddette imprese, si evince che più del 90% del campione ha adottato volontariamente azioni e strumenti, politiche e strategie orientate ad un *business* responsabile. Infatti, il 55% delle imprese si attesta nel range tra ★+ e ★++; il 30% di imprese rientra nel range tra ★★ e ★+++ e il 7% delle imprese ha ricevuto il punteggio massimo, come rappresentato dal grafico seguente.

Distribuzione delle imprese titolari di rating al 31 dicembre 2019 per punteggio



Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

2.

L'attività svolta

L'enforcement del *rating* di legalità, esplicandosi attraverso il vaglio dei soggetti rappresentanti apicali dell'impresa, oltre che sull'assenza di cause ostative in capo alla stessa, ha come scopo quello di promuovere, mediante un meccanismo premiale, una gestione d'impresa improntata all'etica e alla legalità. A beneficiarne sono non soltanto le imprese richiedenti, ma anche le stazioni appaltanti e gli istituti creditizi, che possono fruire dei risultati delle verifiche già compiute dall'Autorità, oltre che la generalità dei consumatori nei confronti dei quali il *rating* di legalità può rappresentare garanzia istituzionale di affidabilità e comportamento responsabile.

Disciplina e prassi ne fanno l'ingranaggio di un sistema virtuoso in cui la legalità e la correttezza, da una parte agevolano l'affidamento di lavori, forniture o servizi pubblici, potendo comportare l'alleggerimento degli oneri informativi a carico dell'offerente e l'applicazione di premialità in sede di aggiudicazione (preferenza in graduatoria, punteggio aggiuntivo o riserva di quota delle risorse finanziarie allocate); dall'altra, favoriscono l'accesso al credito bancario (cfr. art. 4 del decreto ministeriale MEF-MISE 20 febbraio 2014, n. 57, che stabilisce le modalità in base alle quali si tiene conto del *rating* di legalità ai fini della concessione di finanziamenti da parte delle pubbliche amministrazioni e di accesso al credito bancario).

Si evidenzia che più della metà delle imprese che hanno presentato domanda di attribuzione nel 2019 (55%) ha dichiarato espressamente di partecipare ad appalti pubblici. Parimenti, la Banca d'Italia ha rilevato, oltre al netto aumento di titolari del *rating* di legalità finanziati

dal circuito bancario, la riduzione dei tempi d'istruttoria dei finanziamenti nonché il miglioramento delle condizioni economiche e di erogazione dei medesimi (comunicato stampa del 31 dicembre 2019 su dati 2018). L'intensificarsi del dialogo con le imprese ha indotto l'Autorità a perfezionare procedure e forme di comunicazione, all'insegna della semplificazione e della chiarezza. L'Autorità ha, infatti, realizzato una piattaforma *online* – disponibile sul sito istituzionale a partire dal mese di ottobre 2019 – che ha consentito alle imprese di comunicare all'Autorità in modo più semplice e veloce tutti i dati necessari per ottenere il *rating* e le variazioni societarie. Il canale primario è quindi divenuto il *WebRating*, cui si accede con credenziali personalizzate, che permette l'inserimento dei dati secondo percorsi intuitivi, veloci e guidati nei singoli passaggi. In particolare, i dati sono via via salvati dal sistema, con la possibilità di tornarvi in momenti diversi e l'invio della domanda avviene direttamente dal *web*, così come la verifica in tempo reale, da parte delle imprese, dello stato del singolo procedimento, in un'ottica di trasparenza e collaborazione reciproca.

Oggetto di continuo aggiornamento sono, altresì, le FAQ, risposte predefinite alle domande più frequenti rivolte dalle imprese in sede di compilazione del formulario. La loro formulazione è improntata e preordinata alla massima comprensibilità, in modo da definire un *kit* di istruzioni completo per conoscere il *rating* di legalità e accompagnare passo dopo passo l'utente nell'utilizzo del *WebRating*. A fine 2019, dopo due mesi e mezzo dall'introduzione del *WebRating*, risultano registrate alla piattaforma circa 900 imprese con un totale di oltre 500 domande pervenute.

Rating di legalità

**FOCUS** La riforma del Regolamento attuativo

L'Autorità ha accompagnato il crescente interesse del mercato per l'istituto del *rating* di legalità, anche attraverso un continuo adeguamento del Regolamento attuativo in materia, al fine di conseguire sempre maggiore efficienza ed efficacia d'azione.

In data 7 gennaio 2020 è stata posta in **consultazione pubblica** una bozza di nuova versione del Regolamento che, tra le altre cose, mira a semplificare e chiarire il procedimento di rilascio del *rating*, a vantaggio di una maggiore speditezza e prevedibilità dei tempi di rilascio, oltre a eliminare alcune incertezze interpretative recependo le indicazioni che emergono dagli ultimi interventi giurisprudenziali. Alla consultazione pubblica hanno partecipato diverse imprese, associazioni di categoria e soggetti istituzionali (tra cui Unioncamere, Confindustria, l'Associazione Bancaria Italiana e l'Associazione Nazionale Costruttori Edili).

Al fine di valorizzare la natura premiale dell'istituto, il testo preliminare ipotizza di estendere l'ambito di applicazione soggettivo del Regolamento, rispondendo al crescente interesse verso il *rating* di legalità anche da parte di quei soggetti che esercitano attività di impresa in via non esclusiva o prevalente, come le associazioni, le fondazioni e i comitati. Tali **soggetti c.d. "only REA"**, che non risultano cioè iscritti al Registro delle imprese ma al solo Repertorio Economico e Amministrativo, sono stati attratti nel novero di quelli in grado di poter ottenere il rilascio del *rating*, fermo restando il raggiungimento di un fatturato di almeno due milioni di euro e il possesso di una sede operativa nel territorio italiano.

Altro rilevante aspetto della modifica regolamentare, volto a contenere il rischio che il *rating* sia rilasciato a imprese riconducibili a soggetti che non rispondano agli elevati standard di moralità professionale previsti dal Regolamento, riguarda l'inserimento, tra i soggetti rilevanti, degli **amministratori della società controllante o della società o dell'ente che esercitano attività di direzione e coordinamento sulla società richiedente il *rating***. Per assicurare una sempre maggior efficacia del controllo che l'Autorità è chiamata a esercitare, si ipotizza di censurare anche i provvedimenti di condanna adottati nei confronti degli amministratori della società controllante, in grado di incidere negativamente sulla reputazione dell'impresa interessata e che sono indice di una carenza di attenzione della stessa verso le esigenze di *business integrity* che il *rating* mira a promuovere.

Sempre sul piano soggettivo, il Regolamento mira a estendere ulteriormente la platea dei soggetti per i quali l'impresa è tenuta a dichiarare l'assenza di cause ostative, al fine di ricomprendere sia la figura dell'**istitutore** che di tutti i **procuratori con deleghe**, a prescindere dal fatto che siano muniti di poteri assimilabili a quelli del legale rappresentante. Per assicurare una sempre maggior efficacia del controllo che l'Autorità è chiamata a esercitare, è stato ampliato anche l'ambito oggettivo del Regolamento con la previsione, tra gli illeciti penali ostativi al rilascio del *rating*, anche dei reati di usura, trasferimento fraudolento di valori e bancarotta fraudolenta.

Ulteriori modifiche recepiscono le novità normative e giurisprudenziali intervenute. In tal senso, l'ostatività del decreto penale di condanna viene subordinata all'irrevocabilità del medesimo e si esplicita la rilevanza ostativa della sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti (c.d. patteggiamento).

Altre novità riguardano le modalità di interazione con l'Anac (Autorità nazionale anticorruzione) nonché la riconsiderazione degli obblighi informativi gravanti sull'impresa che ha ottenuto il *rating*, circoscrivendone il perimetro e valorizzandone la portata con la previsione di specifiche conseguenze per l'inosservanza degli stessi.

05

**Profili organizzativi
e di gestione**



1.

Misure per l'anticorruzione e la trasparenza

Nel 2019 sono state realizzate le azioni volte alla prevenzione della corruzione, descritte nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPC) 2019-2021, quali strumenti operativi tesi a ridurre il margine del rischio corruttivo.

Anche la disciplina normativa sugli obblighi di pubblicazione (decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 “*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*”), finalizzata a ottenere la più ampia trasparenza dell'azione amministrativa, è stata compiutamente rispettata.

Prevenzione della corruzione

Nel 2019 è stata data attuazione al Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPC) 2019-2021, quale principale documento adottato dall'Autorità a presidio della legalità, della corretta azione amministrativa e del buon andamento dell'organizzazione, con particolare riferimento alle misure di prevenzione di carattere generale e alle misure di prevenzione peculiari al contesto organizzativo dell'Autorità (misure “specifiche”).

Nell'ambito delle misure “generali” si rileva il complessivo rispetto delle norme comportamentali previste nel *Codice etico del personale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, e, più specificamente, delle disposizioni relative alle situazioni di conflitto di interessi. Risulta attuata anche la disciplina che regola il particolare iter autorizzatorio per lo svolgimento delle attività extra-istituzionali, che rappresenta una misura di trattamento del rischio corruttivo particolarmente valida, ove si consideri l'assenza di violazioni registrata nel 2019. Non sono emerse, in fase di conferimento di nuovi incarichi, situazioni di inconfiribilità o di incompatibilità previste dalla vigente disciplina (decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 “*Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche*

amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”).

Con riferimento all'istituto del c.d. *whistleblowing*, l'Autorità ha attuato la misura di tutela del segnalante istituendo un apposito *account* di posta elettronica per le segnalazioni, il cui unico destinatario è il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT). Nel 2019 non sono pervenute segnalazioni da parte di *whistleblowers*.

Le misure di prevenzione “specifiche” sono state attuate conformemente alla programmazione risultante nel PTPC 2019-2021; oltre a un programma di formazione interna dei dipendenti (vedi *infra*), si evidenzia, in particolare, l'avvio dell'iter di informatizzazione delle procedure pubbliche di selezione del personale e dei praticanti. Con riferimento ai processi relativi alle attività istituzionali dell'Autorità, è confermata l'efficacia delle misure già adottate, e attuate senza soluzione di continuità, quali i regolamenti sulle procedure istruttorie che integrano le norme generali sul procedimento amministrativo, la previsione di diversi livelli di controllo in fase di istruttoria, la programmazione delle scadenze oggetto di precisa calendarizzazione, in modo da agevolare anche il monitoraggio della durata dei procedimenti.

L'attuazione delle misure di prevenzione è stata monitorata dal RPCT contestualmente all'aggiornamento del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) 2020-2022, adottato dall'Autorità e pubblicato nella Sezione “Autorità trasparente” del sito internet istituzionale.

Trasparenza

La trasparenza ha da sempre caratterizzato l'agire dell'Autorità e rappresenta un importante strumento a garanzia del buon andamento dell'azione amministrativa. Nel 2019 è stata svolta un'attività di

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

verifica sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione nella Sezione "Autorità Trasparente" del sito internet istituzionale, quale principale canale informativo per l'utenza, con particolare attenzione al rispetto dei criteri di accessibilità e di qualità delle informazioni, della tempistica di pubblicazione e dei principi generali di integrità, di costante aggiornamento, di completezza e semplicità di consultazione.

Inoltre, è stata effettuata un'attività di ricognizione delle fonti normative e delle indicazioni operative fornite

dall'ANAC in materia, che ha portato alla predisposizione di apposite Linee guida a supporto delle Direzioni e degli Uffici coinvolti nel processo finalizzato alla pubblicazione. Nell'anno di riferimento ha trovato attuazione anche l'istituto dell'accesso civico. Le istanze di accesso civico "generalizzato" vengono istruite dalle competenti Direzioni e risultano nel Registro degli accessi, pubblicato a cadenza semestrale nella Sezione "Autorità trasparente". Non sono, invece, pervenute istanze di accesso civico "semplice" e istanze di riesame.

2.

Misure di contenimento della spesa e di miglioramento dell'efficienza

L'Autorità, al di là degli specifici adempimenti di legge cui è soggetta, è impegnata già da diverso tempo, sul fronte organizzativo, nella definizione di linee strategiche di contenimento dei costi e di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza della propria azione amministrativa.

Spending review

Dal 1° gennaio 2013, l'Autorità non grava più in alcun modo sul bilancio dello Stato, in quanto, ai sensi del 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. Al riguardo, l'Autorità procede ogni anno alla puntuale definizione del perimetro delle società tenute al versamento del contributo.

Nel 2019 l'aliquota di contribuzione, pari allo 0,055% del fatturato delle imprese, non ha subito incrementi rispetto al 2018, beneficiando ancora della riduzione dell'importo operata dall'Autorità in quell'anno (l'aliquota 2017 era pari allo 0,059% del fatturato).

Per la riscossione dei contributi agli oneri di funzionamento, l'Autorità si avvale già dallo scorso anno della piattaforma *pagopa*, in modo da poter mettere a disposizione dei contribuenti un sistema di pagamento semplice, standardizzato e affidabile.

In materia di contenimento e razionalizzazione della spesa, va evidenziato che l'Autorità ha costantemente dato applicazione alle misure di *spending review* a essa applicabili, conservando un atteggiamento più che prudenziale in merito alla programmazione degli acquisti. L'Autorità ha, altresì, continuato la politica di contenimento dei costi con riferimento alle spese del personale. La riduzione del 20% del trattamento accessorio dei dipendenti dell'Autorità (quali indennità di carica e di funzione, indennità di turno, indennità di cassa, trattamento di missione, straordinari, premi), disposto ai sensi dell'articolo 22, comma 5 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, è stata accompagnata dall'introduzione di incisive disposizioni organizzative interne di contenimento del costo del lavoro, che hanno imposto il rispetto di specifici limiti in relazione al ricorso, ad esempio, al lavoro straordinario. Complessivamente, il *trend* di contenimento delle spese registrato negli ultimi anni, determinato dagli interventi di razionalizzazione degli acquisti e dai vincoli imposti in materia di finanza pubblica nazionale, ha trovato riscontro anche nell'esercizio 2019.

Profili organizzativi e di gestione

**Gestione degli acquisti di beni e servizi**

L'Autorità si è prontamente conformatata alle significative modifiche al Codice dei Contratti Pubblici introdotte dal c.d. "decreto Sblocca Cantieri" (decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante "Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici" convertito con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55), adeguando le procedure a quanto previsto dalle nuove disposizioni normative.

In generale, la gestione degli acquisti di beni e servizi da parte dell'Autorità è stata oggetto negli ultimi anni di un processo di radicale riorganizzazione, volto a razionalizzare e contenere la spesa.

In ottemperanza alla disciplina di cui alla Legge di Stabilità 2016, art. 1, commi 512, 513 e 514 (legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*), gli acquisti di beni e di servizi informatici e di connettività sono stati effettuati tramite gli strumenti messi a disposizione da Consip S.p.A., ove esistenti, salvo rari casi di approvvigionamenti, peraltro di modestissimo valore. L'Autorità, nell'anno 2019, ha privilegiato sempre l'adesione alle convenzioni Consip. Nei casi in cui ciò non è stato possibile, gli acquisti sono stati effettuati pressoché esclusivamente tramite altri strumenti Consip (Contratti-quadro e Mepa - Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione).

Il totale delle procedure svolte dall'Autorità nell'anno 2019 è di circa 220, mentre il totale dei contratti gestiti è di circa 300.

Le procedure di *procurement* svolte nel corso del 2019 hanno consentito di ottenere un ribasso medio, rispetto alla base d'asta, pari a circa il 30% e l'utilizzo della trattativa diretta sul Mepa, per gli acquisti al di sotto dei 40.000 euro (per un numero pari a 44), ha consentito di ottenere dai fornitori prezzi significativamente inferiori rispetto a quelli operati dai medesimi operatori economici per gli acquisti effettuati "a scaffale" a mezzo ordine diretto.

Tra le gare più significative svolte dall'Autorità, nel 2019 si segnala la procedura telematica aperta in ambito comunitario per l'affidamento a terzi dei servizi

di manutenzione *hardware* del sistema informativo, aggiudicata con un ribasso del 36,9% e la procedura aperta in 2 lotti, separatamente aggiudicabili, per l'affidamento del servizio di traduzione di atti e documenti inerenti all'attività istituzionale dell'Autorità e di CONSOB, aggiudicata con un ribasso del 25%.

I risparmi di spesa conseguiti dall'Autorità nel corso dell'anno 2019 sono ascrivibili, oltre che a un'attenta politica di spesa, anche all'applicazione dell'articolo 22, comma 7 del d.l. 90/2014, nel rispetto del quale l'Autorità e la Consob hanno stipulato una convenzione avente a oggetto la gestione dei servizi relativi agli affari generali, alla gestione del patrimonio e ai servizi tecnici e logistici, concordando altresì di massimizzare la condivisione degli acquisti. Ciò ha consentito risparmi, non solo in termini di minori prezzi ottenuti all'esito delle acquisizioni congiunte, ma anche in termini di risorse umane impiegate nella gestione delle gare.

Inoltre, nel corso del 2019, ha iniziato a operare anche il protocollo di intesa con la Banca d'Italia e la Consob per la definizione di strategie di appalto congiunte per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture. In questa prospettiva, va collocata la gara per la vigilanza armata, condotta dalla Banca d'Italia come stazione appaltante, anche per conto dell'Autorità e di Consob.

La realizzazione di procedure di appalto in forma congiunta per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture costituisce uno strumento utile per accrescere l'efficacia e l'efficienza dell'azione istituzionale, nonché per l'attuazione degli obiettivi di razionalizzazione e contenimento dei costi connessi con l'espletamento delle procedure stesse, oltre a consentire la realizzazione di economie di scala che garantiscono un risparmio di spesa.

Misure di miglioramento dell'efficienza

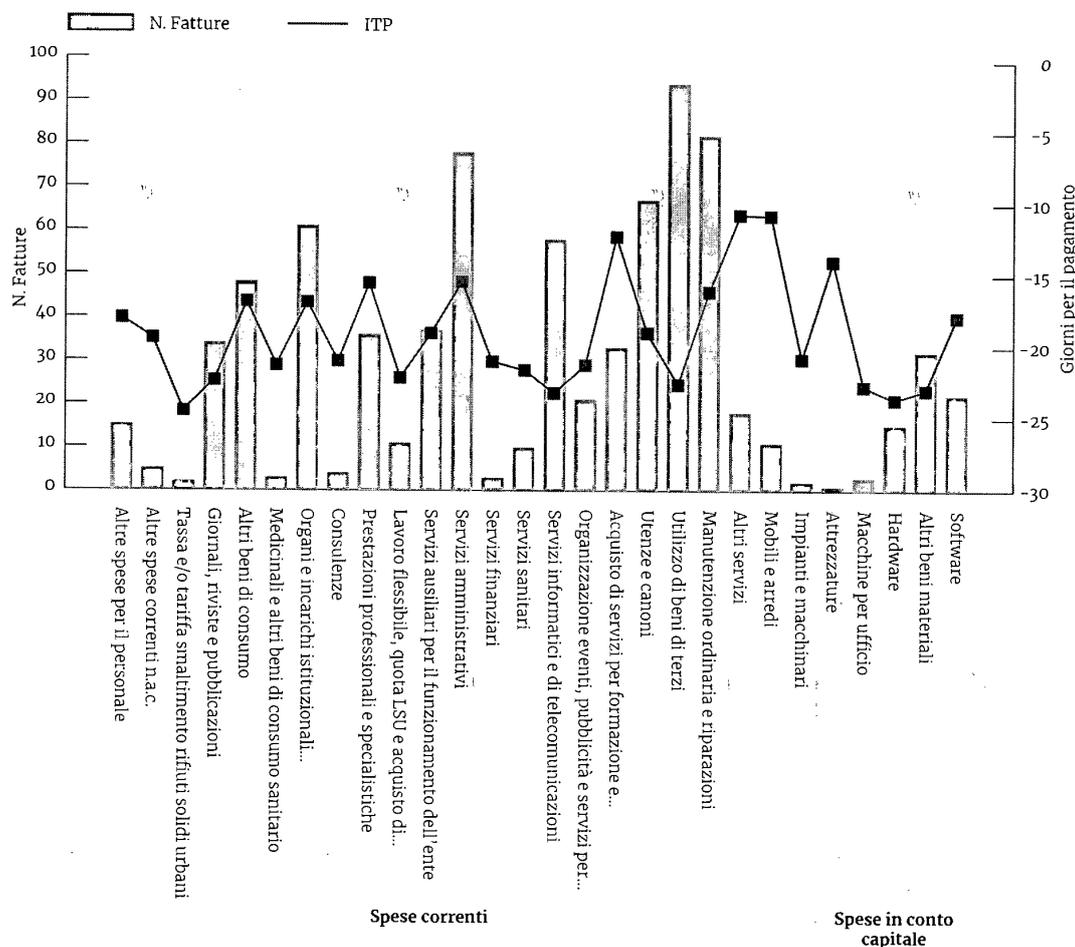
Sul versante del miglioramento dell'efficienza, grande attenzione, anche nel corso del 2019, è stata dedicata – oltre che alla razionalizzazione e alla trasparenza delle procedure di acquisto – anche alla riduzione dei tempi di pagamento dei fornitori, che costituisce un fattore di cruciale importanza per il buon funzionamento dell'economia nazionale e rientra nel rispetto delle direttive europee in

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

materia di pagamenti dei debiti commerciali. Su tale aspetto, l'Autorità registra un *Indicatore di Tempestività dei Pagamenti (ITP)* – che misura il tempo medio di 'ritardo' del pagamento delle fatture rispetto alla loro scadenza (30 giorni dal ricevimento) – con valore negativo: ciò significa che, di norma, le fatture vengono pagate in anticipo rispetto alla loro scadenza. Il valore dell'*Indicatore di Tempestività dei Pagamenti* relativo al 2019 è pari a -19,47, con un tempo medio, quindi, di pagamento delle fatture pari a circa dieci giorni dal loro

ricevimento. Il dato si pone nel solco di un *trend* di costante miglioramento, posto che, nel 2018, il valore dell'*Indicatore di Tempestività dei Pagamenti*, già di per sé sintomatico di una gestione efficiente, era pari a -15,33, con un tempo di liquidazione delle fatture, quindi, di circa quindici giorni. Il grafico che segue riporta l'andamento dei pagamenti relativi al 2019, dal quale si evince, per ogni tipologia di bene e servizio acquistato dall'Autorità, il rispetto delle scadenze di pagamento non solo per il totale delle sue fatture, ma anche per ognuna delle tipologie di spesa.

Andamento dell'ITP (asse dx) e numero di fatture ricevute (asse sx) nel corso del 2019 per natura economica della spesa



Profili organizzativi e di gestione



È stata, inoltre, avviata la sperimentazione dei nuovi protocolli informatici, necessari per l'avvio a regime, a partire dal 1° gennaio 2020, della piattaforma SIOPE+ per la rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti operati dall'Autorità, come da relativo decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze dell'8 agosto 2019. La rilevazione dei flussi di cassa dell'Autorità attraverso SIOPE+ contribuirà a rendere ancora più fluido e trasparente il sistema dei pagamenti dell'amministrazione.

Piano della performance

Nel 2019 l'Autorità si è dotata di un nuovo Piano della performance per il triennio 2019-2021.

Come noto, la l. 287/1990 riconosce all'Autorità piena autonomia e indipendenza organizzativa. Tuttavia, facendo proprie le indicazioni del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*), che trova applicazione solo nei confronti delle amministrazioni pubbliche, l'Autorità ha volontariamente adottato l'impianto metodologico del decreto nel proprio Regolamento di organizzazione. Si tratta, infatti, di un indispensabile strumento di pianificazione e programmazione a sostegno dei processi decisionali che, parallelamente, offre al personale l'esatta prospettiva dei compiti assegnati rispetto agli obiettivi dell'amministrazione e assicura la massima trasparenza nei confronti dei portatori d'interesse esterni, pubblici e privati.

Nel dicembre 2019 l'Autorità ha approvato la Relazione sulla performance 2018, che illustra i risultati conseguiti nell'anno rispetto agli obiettivi strategici e operativi definiti nel Piano di riferimento, per le aree relative alle competenze istituzionali e agli obiettivi generali di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. La Relazione sulla performance ha esaminato altresì la conformità delle azioni intraprese e dei principali risultati raggiunti rispetto al Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza 2018-2020. Le misure adottate in materia di prevenzione della

corruzione e per la trasparenza rilevano, infatti, anche sotto il profilo della corretta implementazione del ciclo della performance, poiché assicurano l'autenticità della rendicontazione e la visibilità degli obiettivi e dei risultati dell'azione amministrativa. Allo stesso fine, l'Organismo di valutazione e controllo strategico (OVCS) ha verificato e attestato il corretto assolvimento degli obblighi di pubblicazione sul sito istituzionale, sezione "Autorità trasparente".

In generale, la Relazione ha accertato che, a esito di un processo partecipativo e condiviso, le direttive e gli obiettivi operativi attribuiti dal Segretario Generale ai responsabili delle unità organizzative sono risultati conformi alle finalità del Piano della performance. La Relazione sulla performance 2018 è stata validata dall'OVCS e pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità. Con la successiva Relazione sul funzionamento complessivo della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni, l'OVCS ha convalidato l'idoneità del processo seguito ai fini della corretta implementazione del ciclo della performance.

Protezione dei dati personali

L'attuazione del Regolamento (UE) 2016/679 sulla protezione dei dati personali ("GDPR") a partire dal 25 maggio 2018 – e il successivo adeguamento del Codice della privacy di cui al decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101 (*Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati)*) – ha introdotto rilevanti innovazioni sostanziali e applicative in materia di protezione dei dati personali, in termini di diritti degli interessati, doveri dei titolari e dei responsabili e modello di enforcement. Per il perseguimento dei compiti di interesse pubblico o connessi all'esercizio di pubblici poteri di cui è investita, l'Autorità è legittimata dalla normativa comunitaria e nazionale a trattare i dati personali dei soggetti interessati.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

Pur nella consapevolezza dell'accresciuto livello di responsabilizzazione (“*accountability*”) richiesto dal GDPR, va tenuto conto che l'Autorità non gestisce *big data*, né opera trattamenti su larga scala o profilazioni, non ha sedi secondarie né trasferisce dati personali all'estero. Ciò nondimeno, si tratta di una materia che richiede un approccio proattivo, oggetto di un processo continuo di revisione e messa a punto, per cui nel corso del 2018 e 2019

l'Autorità ha adottato numerose misure e iniziative. Gli interventi realizzati hanno riguardato, in via prioritaria, la nomina del Responsabile per la protezione dei dati, l'aggiornamento delle informative fornite agli interessati, la formazione del personale, la predisposizione del Registro dei trattamenti, le procedure per l'esercizio dei diritti, il censimento delle misure di sicurezza in essere.

3. Controllo di gestione e assetto organizzativo

Nel corso del 2019 sono state svolte le attività necessarie alla definizione degli indicatori e dei parametri per l'assegnazione degli “obiettivi” ai responsabili di unità organizzativa. A tal fine, è stato implementato un applicativo informatico che contempla, al suo interno, la gestione del processo di valutazione delle *performance* e di successiva ripartizione del premio di risultato. Il sistema consente di ripartire il premio di risultato alle unità organizzative tenendo conto di *Key Performance Indicator* (KPI) e parametri obiettivo, di valori storici, del

numero delle risorse umane assegnate a ciascuna unità organizzativa, in una logica che prende in considerazione il reale contributo di ciascun ufficio all'efficienza ed efficacia dell'azione dell'Autorità. Gli obiettivi sono stati illustrati ai responsabili degli uffici.

Risorse umane

Al 31 dicembre 2019, il personale dell'Autorità ammontava a 280 unità. I dipendenti di ruolo e a tempo indeterminato erano 245 (invariati rispetto al 2018).

Personale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

	RUOLO E T.I.		CONTRATTO		COMANDO O DISTACCO		PERSONALE INTERINALE		TOTALE	
	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2018	31/12/2019	31/12/2018	31/12/2019
Dirigenti*	25	25	1	0	0	1	0	0	26	26
Funzionari	140	142	1	4	15	15	0	0	156	161
Personale operativo	69	67	1	1	8	10	9	0	87	78
Personale esecutivo	11	11	0	0	5	4	0	0	16	15
Totale	245	245	3	5	28	30	9	0	285	280

* Incluso il Segretario Generale

Profili organizzativi e di gestione



La composizione del personale direttivo, per formazione ed esperienza professionale, risultava stabile rispetto all'anno precedente.

Dirigenti e funzionari (esclusi comandi) per tipo di formazione ed esperienza lavorativa al 31 dicembre 2019

PROVENIENZA	FORMAZIONE			TOTALE
	GIURIDICA	ECONOMICA	ALTRO	
Pubblica Amministrazione	33	13	2	48
Imprese	5	22	8	35
Università o centri di ricerca	20	29	1	50
Libera professione	36	1	0	37
Altro	0	1	0	1
Totale	94	66	11	171

Si nota, inoltre, la prevalenza del personale di genere femminile, sia nella qualifica di impiegato che nella qualifica di funzionario.

Personale in servizio presso l'Autorità al 31 dicembre 2019 suddiviso per qualifica e genere

	TOTALE	DIRIGENTI	FUNZIONARI	IMPIEGATI	COMMESSI	AUTISTI
Uomini	120	16	66	24	10	4
Donne	160	10	95	54	1	0
Totale	280	26	161	78	11	4

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

Nel 2019 è stato introdotto un contributo per le spese sostenute dai dipendenti dell'Autorità per le rette degli asili

nido, che si aggiunge all'applicazione degli istituti promossi dal legislatore per conciliare tempi di vita e di lavoro.

CONCILIAZIONE TEMPI VITA E LAVORO

LAVORO DELOCALIZZATO	40 DIPENDENTI	349 GIORNATE LAVORATIVE
TELELAVORO	2 DIPENDENTI	
BANCA DELLE ORE	50 DIPENDENTI	
CONTRIBUTO RETTE ASILI NIDO	3 DIPENDENTI	

Nel corso del 2019 è stata altresì avviata l'informatizzazione delle procedure per la selezione pubblica del personale e dei praticanti. In occasione delle future selezioni, sarà quindi disponibile un'applicazione internet che consentirà ai candidati – previa registrazione a una piattaforma dedicata – di compilare la domanda, allegare documenti ed eventuali pubblicazioni, inviare la domanda al protocollo dell'Autorità e ricevere un messaggio di posta elettronica di riscontro dell'operazione.

Personale in assegnazione temporanea da altre amministrazioni

Al 31 dicembre 2019, risultavano complessivamente 30 unità in assegnazione temporanea da altre amministrazioni. In particolare, 14 posizioni erano occupate ai sensi dell'art. 9, comma 1, legge 20 luglio

2004, n. 215 (Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi); 6 posizioni ai sensi dell'art. 5 del decreto-legge 6 marzo 2006, n. 68 (Misure urgenti per il reimpiego di lavoratori ultracinquantenni e proroga dei contratti di solidarietà, nonché disposizioni finanziarie); 3 posizioni ai sensi dell'art. 8, comma 16, del decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145 (Attuazione dell'articolo 14 della direttiva 2005/29/CE che modifica la direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole). Nel totale sono incluse 7 unità al di fuori di detti contingenti, di cui 6 appartenenti alla Guardia di Finanza.

Quanto all'impiego delle risorse, si evidenzia che il 74,8% è impegnato nello svolgimento o a supporto delle attività necessarie all'espletamento delle competenze dell'Autorità in materia di tutela del consumatore, concorrenza e rating di legalità.

Profili organizzativi e di gestione



Praticantato

Nel corso del 2019, hanno svolto periodi di praticantato in Autorità, a seguito di pubbliche selezioni, 30 giovani laureati (19 donne e 11 uomini), di cui 26 con formazione giuridica e 4 con formazione economica, e sono stati attivati 11 tirocini formativi, a seguito di convenzioni con varie università.

Formazione

Formazione del personale

Nel corso del 2019 è proseguita l'attuazione del percorso formativo per il personale dell'Autorità, inerente i diversi ambiti di attività dell'Istituzione, prevalentemente attraverso l'organizzazione di seminari interni riguardanti tematiche di interesse istituzionale, con il coinvolgimento sia di professionalità presenti nella struttura, che di docenti esterni.

Sono continuate, altresì, le iniziative di formazione congiunta con altre Autorità attraverso l'organizzazione di due seminari con Consob e AGCOM, aventi a oggetto la trattazione di tematiche di comune interesse, quali la contabilità economico-patrimoniale nelle amministrazioni pubbliche e l'impatto della nuova disciplina sul trattamento dei dati personali (GDPR) nei processi organizzativi delle Autorità amministrative indipendenti. Allo scopo di garantire la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, nel corso dell'anno si sono svolti, nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (*Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*), diversi corsi di formazione e aggiornamento (corso di aggiornamento per RLS - Responsabili dei Lavoratori per la Sicurezza, corso di base per tutti i lavoratori, corso di aggiornamento per tutti i lavoratori) che hanno visto la partecipazione di oltre cento dipendenti.

Sono state, altresì, adottate iniziative di formazione in materia di anticorruzione e trasparenza. In attuazione di quanto previsto nel PTPC 2019-2021, la Direzione per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza ha organizzato un incontro formativo, specificatamente

rivolto ai dipendenti afferenti alle Direzioni e agli Uffici coinvolti nel flusso delle attività oggetto di pubblicazione obbligatoria, relativo all'illustrazione di apposite Linee guida per la pubblicazione di dati, documenti e informazioni nella Sezione "Autorità trasparente" del sito internet istituzionale. Infine, nel corso dell'anno sono stati organizzati diversi interventi formativi in ambito informatico volti, da un lato, all'innalzamento del livello delle conoscenze tecnologiche del personale dell'Autorità in ambito di digitalizzazione dei processi e, dall'altro, al consolidamento delle competenze dei funzionari delle direzioni istruttorie sulle tecniche ispettive informatiche di base. Gli interventi formativi hanno tenuto conto anche dell'ammodernamento dei sistemi informativi dell'Autorità realizzato in corso d'anno.

Formazione esterna e divulgazione

Sono proseguite, anche nel 2019, le attività relative al "Progetto Scuola", in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, al fine di diffondere tra gli studenti degli ultimi anni di liceo e/o degli istituti tecnici superiori la conoscenza delle norme in materia di concorrenza e tutela dei consumatori. Sono state, inoltre, più di un centinaio le richieste pervenute all'Autorità attraverso la piattaforma del Miur *IoStudio*, portale dello studente, utilizzato da tutte le scuole secondarie per la formazione professionale. In collaborazione con l'Università di Roma 3 - Facoltà di Scienze Politiche e Relazioni Internazionali - è stato altresì organizzato un ciclo di seminari sui principi normativi nazionali ed europei in tema di tutela della concorrenza e tutela dei consumatori.

Sotto il profilo della comunicazione, nel corso del 2019 è continuata la diffusione del messaggio pubblicitario che descrive i benefici della concorrenza intesa come stimolo e fattore di crescita per il sistema economico e per il consumatore finale, ponendo l'enfasi sull'importanza del ruolo svolto dall'informazione per far acquisire ai cittadini la consapevolezza dei propri diritti. Lo spot, realizzato in collaborazione con il Ministero dello Sviluppo Economico, è andato in onda sui canali radiotelevisivi della Rai.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

Allo scopo di promuovere lo sviluppo della cultura della concorrenza e i diritti dei consumatori, è stata organizzata quest'anno la seconda edizione del Premio annuale Antitrust. Il Premio, rivolto a cinque categorie di destinatari (studenti di scuola secondaria di secondo grado, studenti universitari, giornalisti, associazioni di consumatori e associazioni di imprese), ha visto un'ampia partecipazione, sia da parte degli studenti che delle diverse associazioni.

Infine, per favorire lo scambio di esperienze nei settori di interesse, l'Autorità, nel corso del 2019, ha proseguito la sua partecipazione alle riunioni dell'*Advisory Board* del progetto denominato "Generazioni Connesse", nato nel 2016, co-finanziato dalla Commissione Europea e coordinato da rappresentanti del MIUR; esso rientra nel più ampio progetto "Safer Internet Center" (SIC), che ha come obiettivo quello di promuovere un utilizzo consapevole delle tecnologie digitali realizzando programmi di sensibilizzazione sull'utilizzo del web per combattere il *cyberbullismo* e rendere così internet un luogo più sicuro.

I rapporti di collaborazione con la Guardia di Finanza

Nel corso del 2019 la collaborazione tra l'Autorità e la Guardia di Finanza è proseguita nelle diverse aree della concorrenza, della tutela del consumatore e dell'attribuzione del *rating* di legalità, associando all'approccio tradizionale una visione sinergica con le funzioni di polizia economico-finanziaria, e innovativa per quanto riguarda la raccolta e l'elaborazione delle informazioni. A questo scopo, sono state indirizzate maggiori energie nella valorizzazione dell'accesso alle risorse informatiche istituzionali anche di tipo internazionale, sviluppando parallelamente l'azione di ricerca ed elaborazione delle informazioni presenti sul web, così come richiedono le mutate caratteristiche dei fenomeni economici.

Il rapporto di collaborazione fa capo al Nucleo Speciale Antitrust, che costituisce l'ultima evoluzione delle unità specializzate destinate, fin dall'istituzione dell'Autorità, all'espletamento delle investigazioni

economico-finanziarie necessarie per lo svolgimento delle istruttorie e dell'attività ispettiva. In questi contesti trovano valorizzazione le informazioni raccolte dal Corpo nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali.

Il Nucleo, che da un triennio rappresenta il referente esclusivo dell'Autorità, dal luglio 2018 è stato riallocato alle dipendenze del Comando Tutela Economia e Finanza, così rafforzando la trasversalità delle funzioni in ragione dei contenuti dell'attività svolta. Esso opera in aderenza alla normativa di settore e secondo le modalità disciplinate dal Protocollo d'Intesa sottoscritto il 19 febbraio 2015, con proiezione sull'intero territorio nazionale e verso l'orizzonte, sempre più rilevante, dei mercati virtuali.

L'azione di raccolta di informazioni svolta su richiesta dell'Autorità, di iniziativa e sotto forma di coordinamento dei flussi di informazioni provenienti dagli altri Reparti del Corpo, tiene conto della progressiva integrazione dei processi di lavoro *hi-tech* nelle attività economiche c.d. tradizionali e del consolidarsi di nuovi modelli di *business*. L'introduzione delle piattaforme digitali, in grado di rivolgere direttamente, rapidamente e su larga scala le attività di *marketing* al consumatore finale, determina oggi un più ampio e decisivo impatto degli abusi e delle condotte commerciali scorrette sul bene collettivo della sicurezza economico-finanziaria.

A ciò si aggiunge, secondo l'analisi del contesto, quale nuovo connotato "dinamico" delle imprese, la raccolta sistematica di informazioni e la loro elaborazione in massa mediante articolate infrastrutture di calcolo e sofisticati algoritmi, quali strumenti per competere sul mercato e anticipare il più possibile le scelte dei consumatori. Dall'entità e dalla qualità di queste attività scaturisce il valore di nuovi *asset* immateriali, la cui conservazione e il cui trasferimento rappresentano un motivo di particolare attenzione a presidio della sicurezza economico-finanziaria.

Restano in primo piano le linee direttrici che prevedono:

- i) la valorizzazione dell'attività di *intelligence* e di acquisizione informativa per l'individuazione di fenomeni, delle situazioni e dei soggetti da porre all'attenzione dell'Autorità per le competenti valutazioni e determinazioni istruttorie; ii) l'incremento

dell'apporto investigativo per la corretta pianificazione ed esecuzione degli interventi, con particolare riferimento ai mercati virtuali e alle attività di *marketing* sui social; *iii*) l'azione di supporto e di collegamento nei rapporti con l'Autorità Giudiziaria, anche attraverso il concreto rafforzamento della tutela del consumatore, da attuarsi con la ricerca e l'aggressione dei proventi illeciti e, nei casi più complessi, con il ricorso agli strumenti di cooperazione internazionale di polizia; *iv*) la verifica della regolarità fiscale e contributiva nei confronti di un campione rappresentativo, pari al 10% delle imprese in possesso del punteggio di legalità. A tal fine è stato proposto lo sviluppo di un modello di controllo automatizzato, che a breve permetterà lo snellimento e il potenziamento della specifica attività, particolarmente delicata per i possibili riflessi in sede penale.

Servizi di documentazione e biblioteca

La Biblioteca "Francesco Saja" conserva e gestisce risorse informative specialistiche – a stampa e digitali – nei settori di attività dell'Autorità, a beneficio sia del personale interno che di utenti esterni. Dalla *homepage* del sito *web* istituzionale è possibile accedere direttamente alla sezione dedicata alla Biblioteca e consultare il catalogo digitale delle risorse disponibili. Queste comprendono un patrimonio librario di circa 8000 volumi, oltre 80 riviste in abbonamento e 24 banche dati *online* di contenuto giuridico ed economico nei settori di competenza dell'Autorità. Tutto il patrimonio disponibile in Biblioteca è consultabile. *In loco*, è possibile anche usufruire di un servizio di ricerca di risorse informative personalizzate, avvalendosi del supporto del personale della Biblioteca. È altresì possibile fruire, in caso di indisponibilità di un testo, di un servizio di *document delivery* (ricerca e scambio di articoli con altre biblioteche) grazie alla partecipazione dell'Autorità a un sistema di

cooperazione tra le biblioteche nazionali.

Tra i servizi offerti a supporto dell'attività istituzionale, la Biblioteca provvede, con cadenza quindicinale, allo spoglio delle riviste in abbonamento, predisponendo una selezione degli articoli più rilevanti, diffusa internamente attraverso un servizio di *alert*, che alimenta anche una banca dati indicizzata e consultabile sulla base di diverse chiavi di lettura, a uso interno ed esterno.

Infine, viene svolto regolarmente il monitoraggio della produzione normativa italiana e dei lavori parlamentari relativi a progetti normativi di interesse istituzionale, nonché degli sviluppi della giurisprudenza europea, i cui esiti sono resi noti attraverso la predisposizione di appositi *report* informativi.

Grazie alla ricchezza delle risorse informative disponibili e all'attività di aggiornamento continuo, la Biblioteca "Francesco Saja" è diventata un punto di riferimento sia per studenti universitari di diverse discipline, che intendano approfondire aspetti giuridici ed economici riguardanti i diversi ambiti di competenza istituzionale, sia per ricercatori e docenti universitari, che trovano nelle risorse messe a disposizione fonti utili allo svolgimento delle proprie attività di ricerca. Nel 2019, oltre il 60% degli accessi è risultato rappresentato da utenti di provenienza esterna.

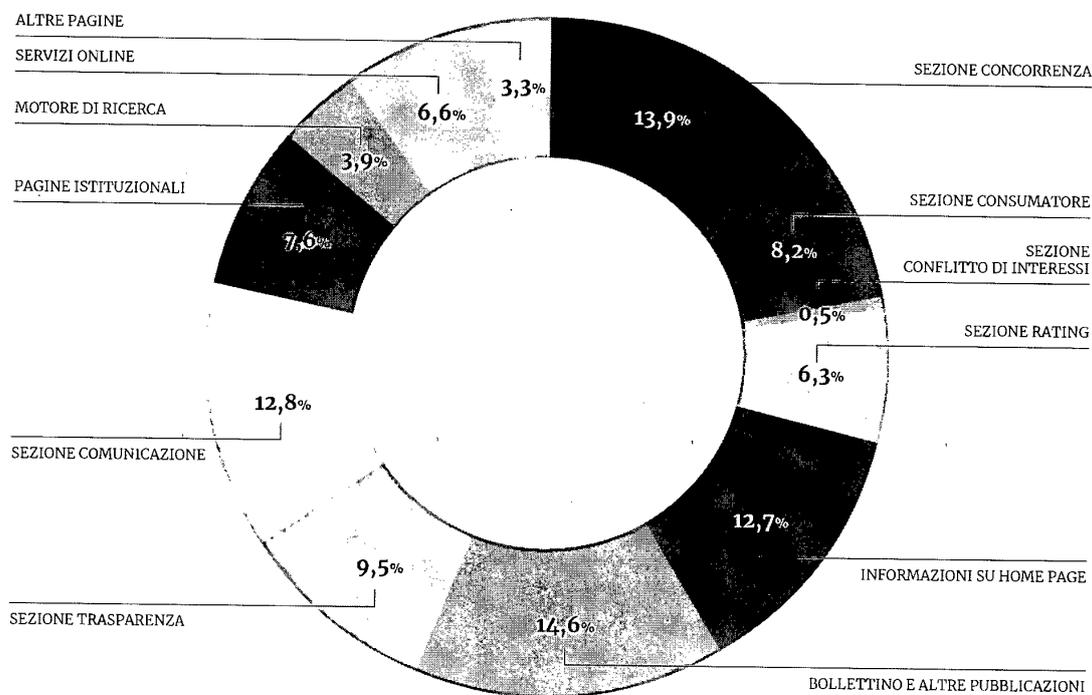
Il sito internet

Il sito istituzionale è attualmente composto da 9.750 pagine *web* e da circa 7.600 documenti, a cui si sommano circa 28.000 delibere dell'Autorità nelle materie di competenza. Nel corso del 2019, sono state registrate più di 1,1 milioni di visite, per quasi 3,7 milioni di pagine visualizzate, mediante accesso da *personal computer* (66,7%) o da dispositivi mobili (30,4% da *smartphone* e 2,9% da *tablet*, dato che rappresenta un incremento di oltre 6 punti percentuali rispetto allo scorso anno in termini di accessi da dispositivi mobili).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2020

Il grafico che segue offre il dettaglio percentuale degli accessi, suddivisi in base alla sezione visitata.

Accessi al sito per contenuto delle pagine visualizzate



Nel corso dell'ultimo trimestre del 2019 è stata incrementata l'offerta di servizi *online* del portale istituzionale con l'introduzione della piattaforma

WebRating destinata alle imprese interessate all'ottenimento del *rating* di legalità (vedi *supra*).

PAGINA BIANCA

Progetto grafico

www.humancreative.it

Originale in formato digitale.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



180450099910