

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, Carrefour-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%

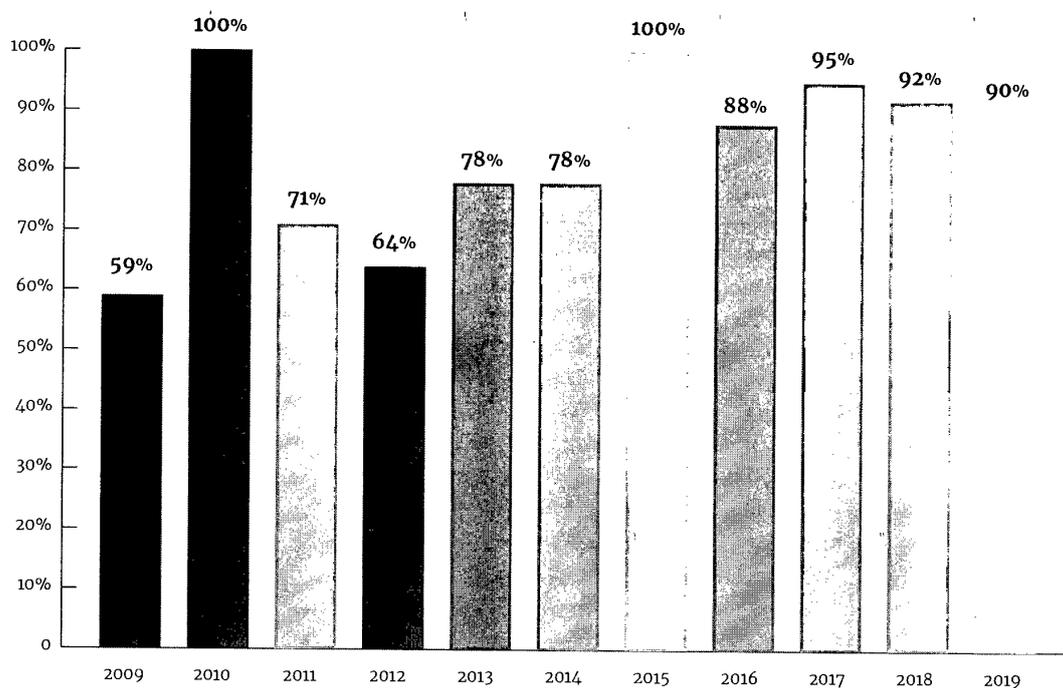
(b)/(a)

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

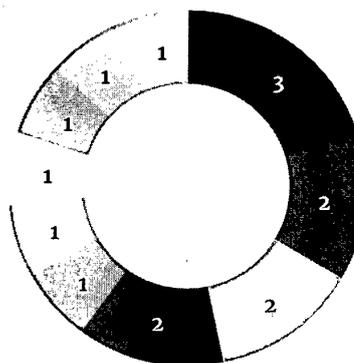


I nuovi avvii

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 ritardato 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.