

ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XLV
n. 4

RELAZIONE

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

(Anno 2020)

(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
(GAROFOLI)**

Trasmessa alla Presidenza il 13 aprile 2021

Indice

Capitolo 01

Mercato, consumatori e concorrenza	4
1. L'azione dell'Autorità ai tempi della pandemia	5
2. La strada per la ripresa	7
3. Il contributo della concorrenza alla ripresa economica. Le proposte dell'Autorità.	9
4. Il contributo della concorrenza allo sviluppo sostenibile	15
5. L'attività a tutela della concorrenza. Linee generali di intervento	18
6. 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	35
2.1 Intese e abusi di posizione dominante	35
2.2 Le concentrazioni	43
3. L'attività di promozione della concorrenza	55
3.1 Il ruolo dell' <i>advocacy</i> nella promozione della concorrenza	55
3.2 L'attività di <i>advocacy</i> svolta nel corso del 2020	55
3.3 Monitoraggio dell'attività di <i>advocacy</i>	57
3.4 I profili anticoncorrenziali segnalati	58
4. Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela della concorrenza	69
5. Attività internazionale in materia di concorrenza	77

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	100
2.3 Industria, agroalimentare, farmaceutico, turismo e servizi	110
3. Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela del consumatore	119
4. Attività internazionale in materia di tutela del consumatore	125

Capitolo 04

Rating di legalità	128
1. L'attività svolta	129
2. Aggiornamento del quadro regolamentare e premialità del <i>rating</i>	135



Capitolo 05

Profili organizzativi e di gestione

I Trent'anni dall'istituzione dell'Autorità	138
1. Misure per l'anticorruzione e la trasparenza	139
2. Misure di contenimento della spesa e di miglioramento dell'efficienza	140
3. Assetto organizzativo e gestione del personale	142

Indice dei Focus

I mercati digitali	31
Istruttorie avviate nei confronti di imprese di trasformazione di latte bovino ed ovi-caprino a tutela della posizione degli allevatori conferenti	33
Forme di cooperazione nel periodo emergenziale	35
La concorrenza e lo sviluppo dell'economia circolare	37
L'abuso strutturale: il caso TicketOne (A523)	39
L'attività istruttoria dell'Autorità nell'ambito delle gare pubbliche	42
Sviluppi nel settore bancario italiano	46
Le operazioni di concentrazione nel settore della Grande Distribuzione Organizzata	49
Reti di intese verticali e restrizione della concorrenza: clausole di esclusiva	69
Le risposte alla crisi Covid-19 a livello europeo e internazionale	78
Promozione e vendita <i>online</i> di prodotti connessi all'emergenza sanitaria	89
Interventi di sostegno a famiglie e imprese durante la pandemia	106
Misure alternative al rimborso in caso di annullamento di pacchetti turistici causa emergenza Covid-19	115
Economicità del dato personale nel processo decisionale di accesso a servizi <i>online</i>	119
Emergenza sanitaria e azioni UE	126
Caratteristiche delle imprese richiedenti il <i>rating</i> nel 2020	132

D1

**Mercato, consumatori
e concorrenza**



1.

L'azione dell'Autorità ai tempi della pandemia

La pandemia Covid-9, dichiarata dall'Organizzazione mondiale della sanità l'11 marzo 2020 e ancora in corso, ha segnato un cambiamento sociale ed economico epocale. Tutti sono stati chiamati a confrontarsi con problematiche inattese e spesso inedite, e a individuare risposte tanto complesse quanto connotate da necessità e urgenza, nel tentativo di contribuire, ciascuno nel proprio ambito, ad arginare, o quantomeno ad alleviare, le molte criticità e sofferenze emerse nella società. In questo contesto, l'Autorità ha fornito il proprio contributo, esercitando le proprie competenze in modo trasversale a servizio di cittadini, consumatori, imprese e istituzioni pubbliche, al fine di garantire rapporti economici e commerciali trasparenti ed equilibrati e assicurare mercati concorrenziali.

L'emergenza ha imposto l'esigenza di far ricorso, anche in modo nuovo, a tutti gli strumenti di intervento a disposizione dell'Autorità al fine di tutelare le nuove fragilità indotte dalla pandemia e reprimere le condotte illecite da questa favorite. Nell'orientare le proprie iniziative e azioni, infatti, l'Autorità si è confrontata con l'emergere di nuove criticità, adeguando le politiche di concorrenza e di tutela dei consumatori all'eccezionalità del contesto.

In linea con le iniziative intraprese in sede europea e internazionale¹, l'Autorità ha adeguato i propri strumenti di intervento adottando, ad esempio, un'apposita [Comunicazione sugli accordi di cooperazione e l'emergenza Covid-19](#), che tiene conto della necessità per le imprese di cooperare, anche al fine di garantire la fornitura e l'equa distribuzione di prodotti essenziali a tutti i consumatori. La Comunicazione è stata applicata per un progetto di cooperazione per la distribuzione di mascherine chirurgiche monouso tramite farmacie e parafarmacie, e con riguardo all'adozione di uno schema

comune di moratoria per il credito al consumo.

Inoltre, il profondo impatto che la pandemia ha avuto sul sistema economico italiano ha indotto l'Autorità ad adottare una [Comunicazione sui termini di pagamento delle sanzioni](#), prevedendo una proroga degli stessi, su istanza delle imprese, fatto salvo il pagamento dei soli interessi legali.

Allo stesso tempo, le dinamiche di consumo che l'emergenza ha stravolto hanno richiesto l'adozione di interventi incisivi per contrastare e reprimere, anche tramite un più ampio ricorso allo strumento cautelare, le condotte ingannevoli e aggressive degli operatori volte a sfruttare indebitamente le molte vulnerabilità indotte dalla pandemia. L'emergenza pandemica, infatti, ha esposto e reso i consumatori più sensibili e condizionabili nell'assumere decisioni di acquisto di beni o servizi a fronte delle nuove esigenze generate dall'emergenza.

Nell'esercizio delle proprie competenze in materia di tutela del consumatore, l'Autorità ha dedicato una specifica attenzione alle condotte poste in essere dagli operatori nei settori economici che maggiormente sono stati interessati dall'impatto della pandemia, segnatamente: i settori del commercio *online*, farmaceutico, agroalimentare, del credito, del turismo e dei trasporti.

Sotto altro profilo, le restrizioni rese necessarie dall'emergenza pandemica hanno costituito un forte acceleratore del processo di digitalizzazione in atto. Ciò ha reso ancor più centrale il tema del ruolo della concorrenza nel settore digitale, ambito in cui l'Autorità ha esteso l'utilizzo degli strumenti di intervento a propria disposizione, avviando diversi procedimenti nei confronti delle piattaforme digitali.

In tale medesimo ambito, il 15 dicembre 2020, la

1. Cfr. il [Joint Statement](#) pubblicato dalla rete europea della concorrenza (ECN) e la [Comunicazione](#) dell'*International Competition Network*.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

Commissione europea ha pubblicato due iniziative legislative, la *Proposta di Regolamento relativo a un mercato unico dei servizi digitali (Digital Service Act - DSA)* e la *Proposta di regolamento relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale (Digital Market Act - DMA)*, entrambe volte a disegnare una nuova cornice normativa per il settore. Il primo Regolamento intende definire gli obblighi delle piattaforme nella prestazione dei servizi digitali, con particolare riguardo alla diffusione di contenuti (es. *social network*) e i diritti degli utenti

nella fruizione dei servizi stessi. Il secondo è diretto a introdurre divieti e obblighi di comportamento per i fornitori di servizi di piattaforma di base designati come “*gatekeeper*”, al fine di tutelare gli utenti di tali piattaforme e la contendibilità dei mercati. Nei prossimi mesi, sarà di nevralgica importanza definire il ruolo che in questo contesto avranno le autorità di concorrenza nazionali, oltre all'imminente rafforzamento dei poteri delle stesse autorità, a seguito del recepimento della Direttiva (UE) 2019/1 (ECN Plus).

Mercato, consumatori e concorrenza



2.

La strada per la ripresa

In Italia, secondo stime dell'ISTAT, nel 2020 la pandemia Covid-19 ha posto in condizione di povertà assoluta oltre 335.000 famiglie rispetto al 2019; si tratta di oltre un milione di persone. Ciò ha determinato anche un calo *record* dei consumi delle famiglie (su cui è basato l'indicatore di povertà), la cui spesa media mensile nel 2020 è stata pari a 2.328 euro, tornando ai livelli del 2000. L'emergenza sanitaria ha provocato una crisi economica e sociale cui occorre far fronte.

L'intervento diretto dello Stato per proteggere cittadini e imprese dall'impatto causato dall'emergenza sanitaria è non solo corretto, ma indispensabile; così come sarebbe stato impensabile prescindere da una gestione condivisa e comune delle azioni da intraprendere da parte di tutta l'Unione europea.

Una risposta comune, la cui valenza politica, economica e finanziaria è di tutta evidenza, è stata adottata con misure a carico dei bilanci nazionali dal nostro Paese e dagli altri Stati dell'UE e con il programma di aiuti solidali *Next Generation EU*, che ha stanziato a favore dell'Italia oltre 200 miliardi di euro, tra prestiti e aiuti a fondo perduto. A fronte di questi finanziamenti il nostro Paese e tutti gli altri Stati membri stanno predisponendo Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR).

I Piani Nazionali dovranno essere redatti seguendo le linee guida pubblicate dalla Commissione, indicando un insieme coerente di riforme e investimenti diretti a conseguire una nuova strategia di crescita basata sul *Green Deal* e sul concetto di sostenibilità competitiva. In particolare, i Piani Nazionali dovranno basarsi sulle quattro priorità strategiche indicate dalla UE (transizione ecologica, transizione digitale, incremento della produttività, stabilità macroeconomica) e sui sette obiettivi "*European Flagship*" (promuovere l'energia pulita, migliorare l'efficienza energetica degli edifici, sviluppare la mobilità sostenibile, rafforzare la banda

larga sia in fibra che 5G, digitalizzare la pubblica amministrazione compresi i settori giudiziario e sanitario, incrementare la capacità di un *data cloud* industriale europeo, potenziare i sistemi educativi e di formazione professionale per supportare maggiori competenze digitali).

Secondo le linee guida della Commissione il programma di aiuti dovrà, quindi, attivare un *mix* di investimenti e riforme per raggiungere gli obiettivi fissati.

Gli investimenti dovranno sviluppare capitale fisso (infrastrutture, ricerca e sviluppo), capitale umano (salute, protezione sociale, istruzione, formazione), capitale naturale (protezione ambiente, incremento risorse naturali rinnovabili, contrasto ai cambiamenti climatici). Le riforme dovranno comportare azioni o processi volti a migliorare durevolmente il funzionamento dei mercati, delle strutture istituzionali e delle pubbliche amministrazioni. In particolare, viene raccomandato di eliminare gli ostacoli agli investimenti come quelli relativi agli oneri amministrativi per avviare un'impresa, la tassazione elevata o complessa, leggi restrittive dell'iniziativa economica e lunghi procedimenti giudiziari.

Il successo del Piano, secondo la Commissione, dipenderà quindi dalla capacità di affrontare efficacemente gli ostacoli agli investimenti, specialmente quelli a vantaggio del mercato unico, e dal miglioramento del contesto imprenditoriale reso possibile da riforme strutturali complementari. Ancora prima del varo del programma *Next Generation EU*, la Commissione europea ha dato avvio a una nuova fase della politica comunitaria sugli aiuti di Stato che, analogamente a quanto avvenuto durante la crisi del 2007-2008, ha visto l'allentamento dei tradizionali criteri di valutazione delle misure nazionali di sostegno alle imprese, nella consapevolezza che, pur dinanzi al rischio di veder crescere le asimmetrie competitive nel mercato comune, la priorità dovesse andare al sostegno

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

del tessuto produttivo e dei settori maggiormente colpiti². Durante l'emergenza sanitaria l'intervento pubblico è stato e continuerà a essere fondamentale per garantire sostegno economico a cittadini, lavoratori e imprese, assicurando le condizioni minime di tenuta sociale e la tutela di ampie parti del sistema economico e produttivo. Le scelte adottate oggi avranno un evidente impatto sul futuro del Paese e andranno compiute avendo ben presente che il ruolo dello Stato non può tradursi, nel medio periodo, in politiche di sussidi e di intervento pubblico nell'economia che vadano oltre lo stretto indispensabile per superare la contingenza: non sarebbe sostenibile per la finanza pubblica, non creerebbe il contesto necessario per il dispiegarsi di meccanismi di virtuosa competizione e innovazione indispensabili anche per il raggiungimento degli obiettivi fissati dai piani di aiuti europei.

Al contrario, le risorse andranno concentrate sugli investimenti per ricerca e sviluppo, per l'istruzione, sulla costruzione di un sistema fiscale equo e al contempo incentivante per gli investimenti e per l'occupazione, sulla creazione di un assetto normativo e regolatorio che non blocchi l'iniziativa economica privata. Gli ambiti indicati sono quelli classici dell'intervento dello Stato in un sistema economico concorrenziale e di mercato, dove l'intervento diretto di soggetti pubblici nell'economia va limitato: superate le temporanee contingenze emergenziali, l'autorità statale detta le regole e incentiva in modo virtuoso il sistema economico tramite leve appropriate. In tale modello, infatti, sono le regole che costituiscono la componente necessaria dei mercati, l'architettura normativa che ne consente il funzionamento e che garantisce tutti gli attori economici che vi prendono parte.

2. V. Comunicazione della Commissione "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza da COVID 19", del 20 marzo 2020, più volte estesa e modificata nel corso dell'ultimo anno.

Mercato, consumatori e concorrenza



3. Il contributo della concorrenza alla ripresa economica. Le proposte dell'Autorità.

Anche nei periodi di crisi è importante assicurare che le regole della concorrenza siano osservate dalle imprese. Uno dei primi provvedimenti adottati dal Presidente F.D. Roosevelt, durante la grande depressione americana, fu il *National Industrial Recovery Act* (NIRA) nel 1933 che, tra l'altro, sospendeva le leggi antitrust in quanto si riteneva che la concorrenza tra le imprese avesse contribuito a generare la crisi. Il NIRA autorizzava le imprese a stabilire intese su prezzi, a contingentare produzioni e altre pratiche dannose per la concorrenza. Nel 1935 la Corte Suprema dichiarò il NIRA incostituzionale e lo abrogò; in seguito il Presidente Roosevelt tornò a puntare sulla concorrenza per promuovere la ripresa economica e nominò Thurman Arnold a capo della *Antitrust Division* del *Department of Justice*. Arnold istruì durante il suo mandato quinquennale più casi antitrust che nei 50 anni precedenti, quadruplicò il *budget* della *Divisione Antitrust* e portò lo *staff* da 18 a 500 tra avvocati e funzionari. Molti studiosi sostengono che quel forte impulso pro concorrenziale fu determinante per l'uscita dalla depressione dell'economia americana. Diversamente dal NIRA, per affrontare la crisi provocata dalla pandemia il *Next Generation EU* – il *Recovery Fund* europeo – vincola i finanziamenti al rafforzamento competitivo del sistema produttivo, al miglioramento durevole del funzionamento dei mercati, alla creazione di un tessuto economico più competitivo, al consolidamento del mercato unico, in un'ottica di sostenibilità competitiva. I citati, ripetuti, richiami presenti nelle linee guida della Commissione a utilizzare i fondi, realizzare i piani, fare le riforme in un contesto di crescente concorrenzialità del sistema economico e produttivo, chiamano in causa le autorità

per la concorrenza, che dovranno monitorare gli impatti competitivi dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza, nelle varie fasi di costruzione, svolgimento e attuazione. E mostrano come, anche nelle crisi, la concorrenza e la sorveglianza antitrust giocano un ruolo insostituibile per la vitalità di un sistema economico in situazioni difficili.

La concorrenza, dunque, può offrire un contributo prezioso anche nelle fasi di crisi economica, soprattutto per favorire la ripresa. In data 22 marzo 2021, l'Autorità ha inviato al Presidente del Consiglio dei Ministri, che ne aveva fatto espressa richiesta, le proprie proposte in merito alla stesura del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza³.

Non è dubbio che vi sia la necessità di disegnare la politica economica e l'intervento pubblico a sostegno dell'economia e delle categorie maggiormente colpite – del quale c'è profonda necessità – nella consapevolezza dell'esigenza di salvaguardare e promuovere mercati concorrenziali per sostenere il recupero di produttività del sistema economico e le possibilità di crescita. L'ampio divario che caratterizza la dinamica della produttività del sistema produttivo italiano rispetto al resto dell'Unione Europea – che comunque nasconde significative differenze tra imprese, settori e aree geografiche – si spiega, infatti, non solo sulla base del basso livello di investimenti e innovazione o delle carenze che caratterizzano il quadro istituzionale e amministrativo, ma anche per il deficit di concorrenza che si registra in diversi settori.

La concorrenza promuove l'efficienza e la creazione di posti di lavoro⁴: induce le imprese a essere produttive e innovative; promuove una migliore allocazione delle

3. S4143 – Proposte di riforma in materia di concorrenza, ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza – anno 2021.

4. Cfr. Banca Mondiale (2020), *The Effects of Competition on Jobs and Economic Transformation*.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

risorse tra le attività economiche; e consente alle imprese più innovative ed efficienti di entrare nel mercato e crescere a scapito di quelle meno efficienti. Inoltre, molte delle misure per contrastare la crisi rischiano di essere meno efficaci a fronte di mercati scarsamente competitivi: ad esempio, gli interventi fiscali si caratterizzano per un effetto moltiplicativo più contenuto se il sistema economico è poco concorrenziale⁵.

In ragione di un contesto normativo non favorevole allo svolgimento dell'attività imprenditoriale, l'Italia viene collocata al cinquantesimo posto nella classifica "Doing Business" stilata dalla Banca Mondiale: ventiseiesima sui ventotto Stati membri dell'Unione Europea. I potenziali benefici derivanti dall'ingresso di nuovi operatori, dinamici e innovativi, vengono vanificati infatti dai ritardi nella concessione dei permessi, dalle difficoltà che si incontrano per avviare un'attività, per accedere al credito, per far rispettare i contratti e risolvere le insolvenze. In un simile contesto, anche la capacità di attrarre investimenti esteri rischia di ridursi alle opportunità offerte dalla crisi per acquisire le imprese sane e efficienti prima della pandemia afflitte da problemi di liquidità.

La semplificazione del quadro normativo e la riduzione degli oneri burocratici, la promozione di un'amministrazione efficiente, anche attraverso un efficace ricorso ai poteri sostitutivi, la revisione del codice degli appalti e la riduzione dei tempi della giustizia civile sono requisiti fondamentali per cogliere pienamente i benefici di mercati competitivi in grado di creare valore aggiunto e occupazione.

Sono numerose le evidenze in merito ai benefici che un miglioramento della regolamentazione dei mercati dei

servizi e una riduzione delle barriere alla concorrenza in Italia avrebbero sulla produttività, la crescita e l'occupazione⁶. È il settore dei servizi, pubblici e privati - che rappresenta circa il 75 per cento del valore aggiunto e dell'occupazione - a mostrare i ritardi più significativi e, dunque, le maggiori potenzialità di crescita della produttività derivanti da un alleggerimento della regolazione. È stato stimato che una rimozione delle barriere amministrative nei settori non manifatturieri potrebbe indurre un aumento della produttività superiore al 25 per cento⁷.

Tuttavia, il miglioramento del quadro normativo e amministrativo, la rimozione delle barriere all'ingresso e le politiche di liberalizzazione, per quanto importanti, da sole non sono sufficienti.

Per recuperare il *gap* di produttività rispetto alle altre economie europee nel nostro Paese occorre rimuovere anche le barriere all'uscita⁸. La ripresa economica sarà estremamente lenta fintanto che le imprese che erano fortemente improduttive già prima della pandemia possono restare sul mercato in quanto "protette" dalla concorrenza di imprese più efficienti o perché la loro uscita comporta costi sociali particolarmente elevati o incontra le resistenze di quella parte del sistema creditizio esposto nei loro confronti⁹.

Politica della concorrenza e politiche del lavoro sono complementari e sinergiche¹⁰. La protezione di tutti i lavoratori non può coincidere con la protezione di tutte le attività produttive. È, dunque, necessario un profondo adeguamento del sistema degli ammortizzatori sociali, delle politiche attive del lavoro, della formazione dei lavoratori occupati o disoccupati e una normativa della crisi di impresa più sensibile ai principi della

5. Cfr. Padilla, J. (2020), "A Keynesian Antitrust Response to the Covid-19 Crisis", *Journal of Antitrust Enforcement*, Vol. 8/2, pp.302-4.

6. Cfr. Fondo Monetario Internazionale (2020), *Identifying Service Market Reform Priorities in Italy*.

7. Cfr. Bugamelli, M. et al. (2018), "Productivity Growth in Italy: a Tale of Slow Motion Change", *Questioni di Economia e Finanza*, n. 422.

8. Cfr. Fondo Monetario Internazionale (2020), *Identifying Service Market Reform Priorities in Italy*, cit.

9. Cfr. Ricardo Caballero, B. et al. (2006) "Zombie Lending and Depressed Restructuring in Japan", *American Economic Review*, Vol. 98/5, pp. 943-1977; Schivardi, F. et al. (2017), "Credit Misallocation During the European Financial Crisis", *LUISS School of European Political Economy, Working Paper*, n.3.

10. Cfr. Banca Mondiale (2020), *The Effects of Competition on Jobs and Economic Transformation*, cit.

Mercato, consumatori e concorrenza



concorrenza. In questo modo, gli ostacoli di diversa natura al pieno svolgimento del processo competitivo e all'uscita dal mercato delle imprese improduttive, se non superati, possono essere almeno attenuati.

Nella segnalazione per la legge annuale per il mercato e la concorrenza, alla luce delle suddette considerazioni, l'Autorità ha formulato una serie di proposte puntuali volte a valorizzare il contributo che la concorrenza può offrire per riprendere tempestivamente il sentiero della crescita. In particolare, la segnalazione si articola su sei aree tematiche: 1) lo sviluppo delle infrastrutture per la crescita e la competitività; 2) la revisione della disciplina sugli appalti; 3) gli interventi per assicurare efficienza e qualità dei servizi pubblici locali; 4) la rimozione delle barriere all'entrata nei mercati per stimolare la produttività; 5) gli interventi per la promozione di un'economia sostenibile; 6) gli interventi riguardanti il settore sanitario e farmaceutico.

Le proposte contenute nella segnalazione compongono un quadro di insieme che delinea un modello di sviluppo del Paese, fondato - come previsto dall'art. 3 del Trattato U.E. - su "un'economia sociale di mercato altamente competitiva", in cui gli investimenti pubblici e quelli privati sono promossi da una visione strategica attenta al contributo della concorrenza dinamica, da regole proporzionate, chiare e certe, e da un'amministrazione qualificata ed efficiente sia nei processi autorizzativi che in quelli di spesa. In combinazione con un solido sistema di ammortizzatori sociali, la concorrenza appare la strada maestra per superare lo *status quo* e iniettare nuovi stimoli alla produttività in settori come i servizi pubblici locali e le concessioni. La concorrenza può, inoltre, integrare strumenti di natura regolatoria e fiscale nel favorire il processo di transizione verso un modello di crescita sostenibile sotto il profilo ambientale.

INVESTIMENTI, SVILUPPO INFRASTRUTTURALE E APPALTI

Infrastrutture e investimenti sono elementi cardine di una politica pubblica di sostegno alla ripresa economica e al recupero della produttività del sistema economico *italiano*, e di un percorso di sviluppo sostenibile e inclusivo.

A loro volta, regole chiare e certe, un'azione amministrativa qualificata ed efficiente, la riduzione del ricorso alla cosiddetta "burocrazia difensiva" sono elementi qualificanti di un assetto istituzionale realmente orientato alla promozione degli investimenti e allo sviluppo.

Ne sono un esempio le reti digitali, che costituiscono l'infrastruttura portante dell'economia e una priorità nel pacchetto di stimolo del *Next Generation EU*. Oggi il loro sviluppo è spesso ostacolato da un quadro normativo che crea incertezze, e da un'applicazione non uniforme dei principi del Codice delle Comunicazioni Elettroniche da parte delle amministrazioni locali e dei concessionari pubblici. I lunghi contenziosi amministrativi spesso creano evidenti ritardi nel processo di infrastrutturazione in fibra del Paese.

Gli ostacoli agli investimenti, dunque, vanno rimossi definendo innanzi tutto una politica pubblica pro-concorrenziale - nel caso di specie, orientata alla realizzazione di una concorrenza infrastrutturale più estesa possibile - e attraverso regole proporzionate, chiare e certe - nel caso delle reti digitali rilevano, ad esempio, quelle in materia di utilizzo di uso delle risorse scarse, di posa delle reti in aree date in concessione, nonché di inquinamento elettromagnetico. L'inefficienza dell'azione amministrativa va contrastata anche attraverso l'utilizzo del principio del silenzio-assenso o un convinto ricorso all'esercizio di poteri sostitutivi, e meccanismi di *fast-track* vanno adottati per contenere i tempi dei contenziosi che spesso nascono da dinieghi ingiustificati delle amministrazioni e frenano e ostacolano gli investimenti con un impatto economico sistemico non sostenibile per il Paese.

Si tratta, evidentemente, di esigenze comuni a una varietà di settori in cui occorre promuovere gli investimenti, sia privati che pubblici: il sistema portuale e della logistica, un'area strategica per beneficiare compiutamente del commercio internazionale moderno; le reti energetiche; le infrastrutture per la ricarica elettrica necessarie per superare una mobilità urbana fondata sull'utilizzo dei combustibili fossili; nonché la realizzazione degli impianti necessari per una gestione efficiente dei rifiuti.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

Con particolare riferimento agli investimenti pubblici, la disciplina degli appalti riveste un ruolo cruciale nell'ambito del piano di crescita e di sviluppo economico da attuare attraverso i fondi del programma europeo *Next Generation EU*, poiché costituisce la cinghia di trasmissione degli interventi pubblici all'economia reale, rappresentando un volano indispensabile ai fini del successo delle politiche macroeconomiche espansive da implementare.

Per questa ragione, e tenuto conto della complessità della disciplina contenuta nel Codice dei contratti pubblici, una riforma del settore, volta a modernizzare e semplificare le regole e le procedure applicabili, deve essere considerata tra gli obiettivi strategici ai fini del rilancio dell'economia e dell'attivazione degli investimenti. Semplificazione normativa e qualificazione delle stazioni appaltanti sono due interventi essenziali e sinergici.

Con riferimento al primo aspetto, nell'attuale scenario economico, appare utile articolare gli interventi secondo una logica di breve periodo e una di medio periodo. Nel breve periodo, occorre prendere in considerazione la possibilità di introdurre una disciplina speciale riservata esclusivamente alle procedure all'utilizzo dei fondi europei del *Next Generation EU*, prevedendo l'applicazione delle sole norme contenute nelle direttive europee in materia di gare pubbliche del 2014, con le dovute integrazioni solo laddove le disposizioni europee non siano immediatamente *self-executing*. A fronte dell'alleggerimento degli oneri amministrativi e burocratici, si può prevedere un rafforzamento dei controlli *ex-post* a presidio della legalità e, in particolare, della lotta all'infiltrazione della criminalità e alla corruzione nonché – per quanto riguarda la tutela della concorrenza – della lotta ai cartelli nelle gare, da sempre una priorità di intervento dell'Autorità.

Nel medio periodo, è possibile e necessario considerare una modernizzazione profonda del Codice degli appalti pubblici, semplificando le regole e favorendo il rapido dispiegamento degli investimenti pubblici. Alcuni principi che possono presiedere a tale sforzo riformatore sono: 1) l'utilizzo del principio del *copy-out* dalle direttive dando conto con rigore delle eccezioni secondo il metodo del "*comply or explain*"; 2) l'applicazione

stringente del principio di proporzionalità per eventuali deroghe del divieto di *gold-plating*; 3) la riaffermazione e l'ampliamento del ruolo dell'autocertificazione, intensificando il controllo *ex-post*; 4) la riduzione del fenomeno della c.d. "burocrazia difensiva".

Una riflessione sistemica, infine, andrebbe svolta nella prospettiva di incrementare l'utilizzo del partenariato per l'innovazione e di rivedere la disciplina del Partenariato Pubblico Privato.

Ma semplificare le regole non basta; occorre anche che chi è chiamato ad applicare quelle regole abbia le migliori competenze per farlo: la qualificazione delle stazioni appaltanti è fondamentale per rendere più efficiente l'azione amministrativa e per indirizzare la maggiore discrezionalità riconosciuta alle stazioni appaltanti verso il conseguimento di più stringenti obblighi di risultato. A tal fine, può concorrere anche una pervasiva digitalizzazione degli appalti pubblici, che consente evidenti semplificazioni delle procedure, standardizzazione delle stesse, risparmi di tempi e costi, nonché un continuo monitoraggio dell'evoluzione dei contratti e delle condotte degli operatori economici.

CONCORRENZA, PRODUTTIVITÀ E QUALITÀ NEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI E NELLE CONCESSIONI

Anche il settore dei servizi pubblici locali deve contribuire alla promozione della produttività e degli investimenti. Servizi pubblici locali efficienti non solo migliorano la qualità dei servizi erogati ai cittadini, ma possono anche avere ricadute positive sulla competitività e lo sviluppo dei sistemi economici locali e incidere sul livello di produttività aggregata e sulla crescita del prodotto pro capite.

Anche in questo campo, il tema della chiarezza delle regole è centrale, posto che il quadro normativo in materia di servizi pubblici locali è disaggregato e complesso, e si è stratificato nel tempo a causa di una iperproduzione legislativa, con interventi non omogenei tra loro – molti dei quali realizzati attraverso la decretazione d'urgenza – dovuti anche alla necessità di armonizzare la normativa nazionale con i principi dell'ordinamento UE, di un'abrogazione referendaria,

Mercato, consumatori e concorrenza



nonché di una consistente attività ermeneutica da parte della giurisprudenza, anche costituzionale. Non si è mai concluso il tentativo di riordinare in modo organico le disposizioni vigenti e si avverte, dunque, l'esigenza di adottare un Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali di interesse economico generale (anche "TUSPL"), che disciplini in maniera organica le modalità di affidamento di tutti i servizi pubblici locali e la relativa gestione.

Vi è, poi, ampio spazio per migliorare qualità e produttività dei servizi pubblici locali attraverso la concorrenza. In tale comparto, infatti, tanto la concorrenza *nel* mercato, quanto quella *per* il mercato, hanno avuto una rilevanza molto residuale. La Corte dei Conti, nella propria *Relazione sugli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari* di fine 2019, ha sottolineato come vi sia una netta prevalenza di affidamenti *in house*, laddove – su un totale di 14.626 affidamenti – le gare con impresa terza risultano pari soltanto a 878 e gli affidamenti a società mista, con gara a doppio oggetto, pari a 178.

In effetti, sono oltre sei mila le imprese a partecipazione pubblica che operano nel settore dell'industria e dei servizi¹¹, e che si caratterizzano spesso per l'inefficienza delle loro gestioni, con un impatto negativo sulla finanza pubblica e sulla qualità dei servizi offerti¹². L'esigenza di un'attuazione più estesa ed efficace del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica è evidente. Il ricorso al mercato è spesso osteggiato dal controllo economico e politico che gli enti locali tendono a conservare sui servizi delle proprie partecipate e da fenomeni di "cattura del regolatore", nonché dal timore delle implicazioni sociali che potrebbero avere modalità di affidamento delle gestioni tramite il mercato. Ma utilizzare le società pubbliche come "ammortizzatori sociali impropri" ha un duplice costo per il Paese: il costo diretto dell'inefficienza che grava sull'erario, e quello indiretto dei servizi scadenti che pesa su cittadini e imprese e che riduce l'attrattività e la competitività dei

tessuti produttivi locali.

In effetti, il ricorso pervasivo all'affidamento c.d. *in-house providing* si realizza spesso a favore di società prive dei requisiti soggettivi e oggettivi previsti dalla normativa ovvero in assenza di adeguata motivazione circa la convenienza della forma di affidamento prescelta. Occorre assicurare, dunque, che la preferenza per l'affidamento *in-house* rispetto alla procedura a evidenza pubblica non sia ricondotta a mere formule di stile, ma sia fondata su valutazioni di carattere sostanziale ed economico, svolgendo un'effettiva indagine comparativa per stabilire l'opportunità di ricorrere alla forma di affidamento *in-house*, e rendendo trasparente e tempestivo il processo d'individuazione del modello più efficiente ed economico alla luce di una valutazione di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti.

Il perseguimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza – in combinazione, e non in sostituzione, degli altri strumenti di politica pubblica che devono offrire i necessari ammortizzatori sociali in un'economia dinamica e produttiva – dovrebbe sottendere anche il settore delle concessioni.

Anche in tale settore, infatti, il ricorso al mercato è spesso ostacolato dai timori circa l'impatto sociale che gli affidamenti competitivi comporterebbero. Tuttavia, l'indizione di procedure competitive per l'assegnazione delle concessioni, ove ne ricorrano i presupposti, può essere supportata dal riconoscimento di un indennizzo a tutela degli investimenti effettuati dai concessionari uscenti. Al tempo stesso, il mantenimento dello *status quo* sottostima largamente i costi sopportati dai soggetti esclusi e dalle casse dello Stato nonché le implicazioni per la competitività. Se pure, in una fase emergenziale come quella attuale, possa ritenersi giustificabile il ricorso a meccanismi di affidamento più rapidi e snelli, l'assenza di adeguate procedure competitive per la selezione del miglior offerente difficilmente potrebbe consentire di

11. Istat (2020), *Le partecipate pubbliche in Italia, Anno 2018*.

12. S. Mocetti e G. Roma (2020), "Da 8.000 a 1.000? Razionalizzazione e governance delle società pubbliche", *Questioni di Economia e Finanza, Banca d'Italia Occasional Papers*.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

individuare operatori economici in grado di competere efficacemente sul mercato e di offrire il servizio migliore. L'utilizzo dello strumento concessorio in molti mercati andrebbe, dunque, ripensato in relazione all'ampiezza, alla durata e alle modalità di subentro al concessionario presente. Un regime concessorio maggiormente coerente con i principi della concorrenza garantisce ai cittadini una gestione delle infrastrutture e un'offerta di servizi più efficiente e di migliore qualità e sicurezza, e stimola investimenti e miglioramenti di produttività utili per la crescita economica.

A tal proposito, è evidente che le procedure competitive costringono i partecipanti a predisporre progetti innovativi che necessitano delle prestazioni sia dei professionisti che li elaborano sia delle imprese che li realizzano, in tal modo non solo compensando la lamentata possibile perdita di posti di lavoro (peraltro derivanti dallo sfruttamento di rendite di posizione), ma creandone dei nuovi.

Negli ultimi anni, piuttosto che ampliare le opportunità di ingresso di nuovi operatori, una serie di interventi ha mantenuto ingessata la struttura di molti mercati,

con profili di incompatibilità con il diritto europeo¹³.

Ad esempio, vanno menzionati gli interventi normativi che hanno, in contrasto con la sovraordinata normativa europea, prorogato le concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, nonché delle misure che hanno escluso le concessioni di posteggio per commercio su aree pubbliche dal campo di applicazione della direttiva servizi.

In tali ambiti, peraltro, il ripetuto ricorso alla proroga degli affidamenti dietro pagamento di canoni del tutto irrisori ha contribuito a creare nei concessionari il falso affidamento che il suolo pubblico sia di fatto divenuto di loro esclusiva pertinenza.

In realtà, laddove i suddetti canoni fossero stabiliti a prezzi di mercato grazie all'espletamento di procedure a evidenza pubblica, i maggiori introiti che le amministrazioni ne ricaverrebbero potrebbero essere utilmente impiegati per investimenti produttivi, mentre gli attuali concessionari non verrebbero pregiudicati, posto che essi, conoscendo da tempo il reale rendimento del bene pubblico loro concesso, avrebbero comunque un vantaggio competitivo nel predisporre la loro offerta.

13. Cfr. Corte di Giustizia, Sentenza Sez. V, 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15; [AS1720](#) - Comune di Roma/Rilascio concessioni posteggio su aree pubbliche e [AS1721](#) - Disciplina delle concessioni di posteggio per il commercio su area pubblica, entrambi del 2 febbraio 2021, in Boll. 9/2021.

Mercato, consumatori e concorrenza



4.

Il contributo della concorrenza allo sviluppo sostenibile

Uno sviluppo sostenibile entro il 2030 è l'obiettivo su cui l'ONU ha chiamato a operare, a livello globale, i governi, gli enti pubblici e le imprese¹⁴: lotta alla povertà e alla disuguaglianza, protezione dei diritti dei lavoratori, promozione del consumo e delle produzioni responsabili, dell'agricoltura sostenibile, sostegno dell'energia pulita e accessibile per contrastare i cambiamenti climatici.

La sostenibilità è, da sempre, uno dei principi fondanti dell'Unione Europea; insieme alla concorrenza; infatti, lo sviluppo nella UE deve essere sostenibile in un contesto economico competitivo, come sottolinea il terzo comma dell'art. 3 del Trattato sull'Unione Europea.

La sostenibilità è, infatti, in cima all'agenda di sviluppo dell'Unione Europea: il *Green Deal* individua la tabella di marcia per rendere sostenibile l'economia europea (entro il 2050, in Europa, non dovranno più essere generate emissioni nette di gas a effetto serra, la crescita economica non dovrà comportare spreco di risorse, il sistema economico dovrà conciliare la competitività con l'inclusione) e il *Next Generation EU* indica ai Paesi membri un utilizzo delle risorse messe a disposizione coerente con una transizione verde e digitale, al fine di realizzare un processo di crescita in cui competitività e sostenibilità non siano in conflitto¹⁵.

La politica della concorrenza dell'UE e, conseguentemente, quelle delle autorità antitrust dei Paesi membri, tengono conto dell'esigenza di delineare dei percorsi virtuosi in cui l'iniziativa delle imprese,

incontrando il favore dei consumatori, possa incentivare la costruzione di filiere produttive e distributive in grado di risparmiare risorse ambientali limitate, produrre beni finali meno inquinanti, prodotti alimentari più salubri limitando coltivazioni e allevamenti intensivi e assicurando ai contadini compensi accettabili, ridurre imballaggi superflui e plastiche non riciclabili. Non è un elenco esaustivo, ma una possibile direzione di marcia con cui teoria e pratica antitrust si dovranno confrontare.

La concorrenza, pur non avendo il precipuo scopo di promuovere lo sviluppo sostenibile, può contribuire, integrando gli strumenti esistenti quali la regolamentazione e la tassazione, a favorire il processo di transizione verso un modello di crescita sostenibile sotto il profilo ambientale.

La pressione concorrenziale, infatti: 1) incoraggia le imprese a utilizzare al meglio le risorse disponibili producendo al costo più basso (efficienza produttiva); 2) favorisce una migliore allocazione tra le imprese dei fattori di produzione, incluse le risorse naturali (efficienza allocativa); 3) consente di mantenere sul mercato le imprese più virtuose che adottano tecnologie più efficienti dal punto di vista energetico¹⁶. Inoltre, la concorrenza stimola le imprese a innovare attraverso il miglioramento di processi produttivi e la creazione di nuovi prodotti (efficienza dinamica) che limitano le emissioni di CO₂ e improntati sull'utilizzo di energia proveniente da fonti rinnovabili. Nel complesso, dunque,

14. Cfr. Risoluzione delle Nazioni Unite del 25 Settembre 2015 - Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development.

15. La Commissaria alla concorrenza Margrethe Vestager ha evidenziato che: "le aziende hanno un ruolo fondamentale, nel contribuire a creare mercati sostenibili in molti modi diversi. E la politica di concorrenza dovrebbe aiutarli a farlo. In un mercato competitivo, dove c'è trasparenza, le aziende non possono permettersi di utilizzare risorse più scarse e costose di quelle di cui hanno assolutamente bisogno. La concorrenza aiuta anche a guidare l'innovazione e ad espandere il patrimonio di idee e tecnologie della nostra società che ci aiutano a vivere in modo più sostenibile. Ma soprattutto, forse, la concorrenza significa che le aziende devono ascoltare i consumatori, quando chiedono prodotti sostenibili. E le aziende possono rispondere a questa domanda ancora meglio, se si uniscono per concordare standard per prodotti sostenibili: possono farlo, senza infrangere le regole antitrust, progettando tali accordi in modo da non danneggiare la concorrenza e i consumatori".

16. Report from the Nordic competition Authorities, "Competition Policy and Green Growth. Interaction and challenges" (2010).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

la concorrenza esercita un potente incentivo a utilizzare le scarse risorse del nostro pianeta in modo efficiente¹⁷. La transizione verso un'economia sostenibile deve essere anche guidata da un processo normativo che sappia evitare i rischi derivanti da un irrigidimento dei mercati che può imbrigliare l'attività imprenditoriale: la concorrenza può integrarsi efficacemente con una regolamentazione virtuosa.

Da un lato, le politiche ambientali possono fornire una leva concorrenziale alle imprese: l'impatto eco-sostenibile di un prodotto può diventare, infatti, una dimensione qualitativa del confronto competitivo tra operatori, che incide sul benessere dei consumatori¹⁸. La "crescita verde" ha già creato e continua a creare nuovi e innovativi segmenti di mercato in cui stanno emergendo nuovi operatori economici e, sotto questo profilo, si assiste non solo a un processo di progressiva erosione delle rendite di posizione degli operatori storici, ma anche a un fenomeno di sostanziale espansione dei mercati. Dall'altro lato, la concorrenza può rafforzare l'efficacia delle politiche ambientali. Ad esempio, ciò è avvenuto nel campo delle energie rinnovabili, dove politiche di sussidio si sono rese necessarie per stimolare la domanda, in quanto l'energia elettrica prodotta attraverso tecnologie verdi è generalmente più costosa. In questo contesto, senza la concorrenza esercitata da nuovi operatori, le politiche ambientali sarebbero risultate meno efficaci nel promuovere innovazioni radicali. Gli operatori *incumbent* hanno infatti un

incentivo limitato a sviluppare tecnologie innovative dal momento che sono tendenzialmente idonee a cannibalizzare la loro attività storica principale, basata sulla produzione di energia da fonti tradizionali¹⁹. La complementarità tra politica della concorrenza e regolamentazione è inoltre testimoniata dal maggior grado di sostenibilità ambientale raggiunto in una serie di mercati a valle di interventi delle autorità di concorrenza²⁰. Nel contesto italiano, gli interventi passati dell'Autorità nel settore dei rifiuti hanno promosso il concetto di "economia circolare", favorendo le attività di riciclo, finalizzate al riutilizzo dei rifiuti per trarre nuove risorse da impiegare nei processi produttivi²¹. Più in generale, nei paesi OCSE, la politica della concorrenza nell'ambito dei mercati elettrici, nel favorire una riduzione del grado di integrazione verticale degli operatori storici e il processo di privatizzazione, ha contribuito a ridurre le emissioni ambientali²². Sotto una diversa prospettiva, la politica della concorrenza deve permeare anche il dialogo delle imprese nell'intraprendere iniziative produttive e distributive sostenibili senza oltrepassare paletti antitrust non derogabili. Non tutte le iniziative produttive e distributive in linea con gli obiettivi di sostenibilità sono economicamente "sostenibili" negli attuali assetti di mercato da una singola azienda. E, quindi, il raggiungimento di molti degli obiettivi descritti passa per accordi di filiera, ristrutturazioni di comparti industriali, standardizzazione di prodotti e di processi, su cui le

17. Nowag, J. (2020), "Sustainability and Competition Law and Policy", *OECD Background Note*.

18. Volpin C (2020), "Sustainability as a quality dimension of competition: protecting our future (selves)", *Competition Policy International*.

19. Nesta L., Vona F., Nicolli F. (2014), "Environmental policies, competition and innovation in renewable energy", *Journal of Environmental Economics and Management* 67(3).

20. Nowag, J. (2020), "Sustainability and Competition Law and Policy", cit.

21. In Europa, tra gli esempi di interventi antitrust che hanno profili anche di tipo ambientale si può citare il caso, ancora in corso, della Commissione Europea in cui si contesta ad alcuni gruppi automobilistici la realizzazione di un impianto collusivo volto a limitare lo sviluppo di tecnologie tese a limitare le emissioni nocive dei veicoli (Caso 40178 - *Car Emissions*). A livello nazionale, nel 2017, l'Autorità francese ha concluso un procedimento contro alcuni produttori di pavimenti in PVC e linoleum per avere, *inter alia*, concordato di non comunicare ai consumatori attraverso i mezzi pubblicitari il livello di eco-sostenibilità dei propri prodotti, così rinunciando a competere sotto l'aspetto dell'impatto ambientale.

22. Asane-Otoo E. (2016), "Competition policies and environmental quality: Empirical analysis of the electricity sector in OECD countries", *Energy Policy*, Vol.95, pp.212-223.

Mercato, consumatori e concorrenza



autorità antitrust dovranno indicare un percorso. Nei casi in cui la sostenibilità implicasse necessariamente alcuni effetti restrittivi della concorrenza, una valutazione attenta della proporzionalità delle restrizioni potrebbe essere effettuata nell'ambito del quadro concettuale tipico dell'art. 101(3) e secondo le *Linee Guida sugli accordi di*

cooperazione orizzontale della Commissione europea. Più in generale, l'Autorità è pronta ad applicare il diritto della concorrenza in termini evolutivi e a valutare, in coordinamento con la Commissione europea e le altre autorità dei Paesi membri, l'eventuale ampliamento degli strumenti a disposizione per accompagnare uno sviluppo che sia sostenibile e competitivo al tempo stesso.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

5.

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

Sotto il profilo della disciplina antitrust, nel 2020 l'Autorità ha condotto un'intensa attività di controllo dei comportamenti di impresa, che ha portato all'irrogazione di sanzioni per un ammontare complessivo di oltre 382 milioni di euro. Sono state concluse 14 istruttorie (per abuso di posizione dominante, intese o autorizzazioni di concentrazioni), avviati altri 16 procedimenti e adottati 80 interventi di *advocacy* (cfr. Cap. 2).

Il rilievo dell'attività svolta dà conto di come l'Autorità abbia saputo reagire alle sfide poste dalla grave crisi sanitaria e socio-economica in corso, dedicando il massimo impegno per fare fronte all'eccezionalità delle circostanze causate dalla pandemia e alle gravi difficoltà cui è sottoposto il mercato.

Nella ferma convinzione che l'applicazione del diritto della concorrenza possa contribuire a una più rapida e solida ripresa dei mercati, l'Autorità è intervenuta in maniera rigorosa nei confronti delle condotte idonee ad aggravare le conseguenze dell'attuale congiuntura, prestando particolare attenzione ai settori strategici per la crescita, la digitalizzazione e la sostenibilità.

In tale ottica, è stato ritenuto prioritario l'obiettivo di contribuire con ogni strumento possibile per velocizzare gli investimenti nelle infrastrutture per la transizione digitale. Si consideri, ad esempio, il settore delle telecomunicazioni, che negli ultimi anni è stato oggetto di un percorso di profonde trasformazioni tecnologiche finalizzate alla diffusione, nella telefonia fissa, delle reti di nuova generazione (*next generation access*) e alla transizione, nella telefonia mobile, ai servizi 5G. Dal punto di vista della domanda, tali trasformazioni hanno tratto forte impulso dall'emergenza sanitaria, che ha reso non più procrastinabile la transizione al digitale da parte delle famiglie e delle imprese.

In tale ambito, l'Autorità è intervenuta accertando una condotta abusiva volta a ostacolare lo sviluppo in senso concorrenziale degli investimenti in infrastrutture

di rete a banda ultra-larga. La condotta in questione, sanzionata per oltre 116 milioni di euro, è risultata ritardare lo sviluppo della fibra nella sua forma più innovativa, ovvero l'FTTH, proprio nelle aree dove, in assenza di sussidi, il mercato non giustificerebbe l'infrastrutturazione innovativa, con grave pregiudizio alla concorrenza infrastrutturale e al processo di digitalizzazione del Paese.

Nel dicembre 2020, l'Autorità ha inoltre avviato un procedimento in relazione a un progetto di co-investimento fra i principali operatori di telefonia mobile per verificare i riflessi sul processo di infrastrutturazione del Paese e che non risulti ostacolato il confronto nel medio e lungo termine tra le imprese concorrenti.

L'Autorità ha segnalato attraverso i propri poteri di *advocacy* le criticità legate allo sviluppo della banda larga, evidenziando l'opportunità di eliminare le restrizioni non necessarie all'installazione di impianti di telefonia mobile, di individuare i criteri di assegnazione delle frequenze in maniera trasparente, chiaramente definita e non discriminatoria, in modo da agevolare la programmazione degli investimenti da parte degli operatori, nonché di stimolare anche il lato della domanda.

Nel 2020 si è altresì confermata l'attenzione per l'economia digitale, settore reso ancora più centrale alla luce dei nuovi modelli di consumo e produzione imposti dalla pandemia. In particolare, sono state avviate due nuove istruttorie nei confronti di due piattaforme tecnologiche, di cui una per un presunto abuso di posizione dominante nel mercato italiano *display advertising*, lo spazio che editori e proprietari di siti *web* mettono a disposizione per l'esposizione di contenuti pubblicitari; l'altra istruttoria riguarda una presunta intesa fra imprese attive nei mercati della vendita al dettaglio di prodotti di elettronica di consumo su internet e dei servizi di intermediazione per la vendita su *marketplace* erogati ai rivenditori. Queste si aggiungono a due casi in corso per possibili abusi di posizione dominante, rispettivamente nel

Mercato, consumatori e concorrenza



mercato dei sistemi operativi per *smart device* applicabili alle auto elettriche e nel mercato dei servizi di logistica per gli operatori di *e-commerce*.

Sempre in relazione ai nuovi mercati digitali, al fine di favorire l'apertura del mercato delle prenotazioni delle corse taxi alle piattaforme digitali, l'Autorità ha accertato l'illiceità di clausole volte a ostacolare l'ingresso di piattaforme concorrenti imposte dalle cooperative radiotaxi operanti nel comune di Napoli e proseguito l'istruttoria avente ad oggetto l'offerta del servizio taxi nel Comune di Torino, in linea con gli interventi già intrapresi nel 2018 nei confronti di cooperative operanti a Roma e a Milano.

Quanto al settore delle gare pubbliche, da tempo al centro dell'attenzione dell'Autorità, l'attenzione è stata rivolta, in primo luogo, a contrastare le condotte degli affidatari uscenti dei 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 proposito, nel settore dell'energia si è concluso con impegni un procedimento istruttorio avente ad oggetto il rifiuto o il ritardo, da parte delle imprese *incumbent* nel mercato della distribuzione del gas relativo all'ATEM Genova-1, della fornitura alla stazione appaltante di informazioni relative alle caratteristiche dell'infrastruttura di distribuzione, necessarie per predisporre il bando di gara per la gestione della rete. Sono stati, altresì, di recente accolti gli impegni del gestore della rete di distribuzione di gas operante nell'ATEM Venezia-1 in relazione al rifiuto di fornire alla stazione appaltante informazioni sulle caratteristiche della rete gestita, che includono misure volte ad agevolare le attività propedeutiche alla predisposizione dei bandi di gara da parte delle stazioni appaltanti di tutti gli ATEM d'Italia che ricomprendano Comuni in cui opera il gestore in questione.

Anche nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale, l'Autorità è intervenuta con misure cautelari per bloccare i comportamenti ostruzionistici del concessionario uscente volti a ritardare il subentro dell'aggiudicatario del servizio di TPL della Regione Toscana.

In secondo luogo, l'Autorità ha continuato a monitorare la correttezza del confronto competitivo in sede di gara, proseguendo l'attività istruttoria relativa alla presunta intesa volta al coordinamento delle procedure a evidenza pubblica per la fornitura dei contatori idrici; è stata inoltre avviata un'istruttoria per una presunta intesa in una gara per la fornitura di abbigliamento professionale e accessori a enti pubblici, tra cui i Corpi di Polizia municipale.

Infine, è proseguita l'attenzione per il contributo che dinamiche realmente concorrenziali possono dare al processo di transizione verso un modello di crescita sostenibile sotto il profilo ambientale; si consideri, ad esempio, il settore della gestione dei rifiuti, in cui la leva concorrenziale assume un rilievo cruciale per un pieno sviluppo dell'economia circolare.

In proposito, è stato sanzionato per oltre 27 milioni di euro un consorzio attivo nell'ambito del recupero e riciclo del PET per un abuso volto a escludere un consorzio concorrente che ha introdotto un sistema di riciclo alternativo e innovativo. Il caso in questione ha così affermato il principio della concorrenza tra sistemi di *compliance* alla Responsabilità Estesa dei Produttori, già affermato dall'Autorità nell'Indagine Conoscitiva sulla gestione dei rifiuti conclusa nel 2016.

Non sono poi mancati gli interventi di repressione delle condotte anticoncorrenziali in altri settori, quali il mercato della vendita dei biglietti per eventi *live* di musica leggera, in cui l'Autorità è intervenuta sanzionando per oltre dieci milioni di euro un abuso finalizzato a precludere l'ingresso nel mercato agli operatori di *ticketing* concorrenti.

Particolare attenzione è stata altresì posta alle condotte di rilevanza e/o immediato impatto sul benessere della collettività. Si consideri, in proposito, l'avvio di due istruttorie nel settore dei trasporti, di cui una per presunto abuso nell'offerta di servizi di trasporto marittimo nello stretto di Messina, avente ad oggetto prezzi eccessivamente onerosi e discriminatori nei confronti di taluni passeggeri; una per presunta intesa nei servizi di trasporto di infiammabili e rifiuti da e per le isole campane, con potenziali impatti negativi sui consumatori

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

in termini di maggiori prezzi dei carburanti e di maggiori costi della gestione dei rifiuti nelle isole interessate. In un altro caso, relativo al settore dell'intrattenimento culturale, l'intervento in via cautelare dell'Autorità ha consentito di rimuovere gli ostacoli alla distribuzione di prodotti cinematografici alle arene estive gratuite, con benefici diretti per il consumatore che ha potuto beneficiare del servizio in questione.

A fianco alla tradizionale attività di *enforcement*, dinanzi alla gravità e alla eccezionalità delle circostanze causate dalla pandemia, l'Autorità non ha esitato a intervenire anche con strumenti nuovi per fare fronte alle particolari esigenze e alle difficoltà del momento.

In linea con le iniziative intraprese in sede europea e internazionale, l'Autorità, come anticipato, ha adottato una apposita Comunicazione in tema di accordi di cooperazione e emergenza Covid-19. La Comunicazione, che prevede il rilascio di *comfort letter* alle imprese, ha trovato, tra l'altro, applicazione con riferimento a un progetto di cooperazione per la distribuzione di mascherine chirurgiche monouso tramite farmacie e parafarmacie (cfr. [comunicato stampa COV1-DC9901](#)).

Al contempo, notevoli sforzi sono stati profusi per contrastare possibili fenomeni speculativi legati al Covid-19, anche al di fuori dei tradizionali poteri istruttori, ad esempio attraverso l'invio di richieste di informazioni utilizzate in un'ottica di *moral suasion*.

È emblematico, al riguardo, il caso dei *test* sierologici offerti dai principali centri di analisi della Regione Lazio i cui prezzi, a fronte di una richiesta di informazioni resa pubblica sul sito dell'Autorità, si sono ridotti da punte massime di circa 140-150 euro a 25-50 euro (cfr. [comunicato stampa DC9877 - Emergenza coronavirus](#)).

Anche in tema di *advocacy*, l'Autorità ha assunto numerose iniziative nel contesto dell'emergenza pandemica, segnalando l'opportunità di evitare, nel perseguimento dell'obiettivo di venire incontro a bisogni e interessi socio-economici meritevoli di tutela, le restrizioni concorrenziali non necessarie, per non distorcere la concorrenza e compromettere la ripresa economica nel lungo periodo.

Diverse segnalazioni hanno riguardato le modalità e i

requisiti di partecipazione alle procedure di evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di concorrenza e di non discriminazione, tema rispetto al quale nel 2020 la Commissione europea ha adottato specifici Orientamenti legati all'emergenza pandemica. Gli interventi di *advocacy* hanno messo in evidenza l'esistenza di numerose criticità concorrenziali concernenti la proroga delle concessioni, l'introduzione di limitazioni all'esercizio d'impresa e i meccanismi di concessione di contributi pubblici.

Con riferimento alle concentrazioni, nel 2020 l'Autorità ha avviato sette istruttorie allo scopo di valutare gli effetti sul livello di concorrenzialità dei mercati interessati dalle operazioni notificate. Fra gli ambiti interessati, rilevano il settore bancario, al centro di un processo di consolidamento che, nei prossimi anni, potrebbe coinvolgere diversi *player* nazionali, e quello della grande distribuzione organizzata, in cui da tempo i principali operatori di mercato stanno attuando strategie di crescita dimensionale per vie esterne.

È, infine, proseguita l'attività di tutela delle imprese di minori dimensioni vittime di squilibri contrattuali imposti da imprese dominanti sul lato della domanda (cfr. art. 9, comma 3-*bis*, legge 18 giugno 1998, n. 192); l'intervento dell'Autorità, in questi casi, è volto a tutelare non solo il contraente debole nei rapporti economici caratterizzati da asimmetria di forza contrattuale, ma soprattutto a riequilibrare disparità che, nel medio-lungo termine, potrebbero ridurre la competizione sui mercati e danneggiare il lato dell'offerta in termini di innovazione e varietà, con pregiudizio per i consumatori finali. L'abuso di dipendenza economica, fattispecie di recente riscoperta dall'Autorità, è stato oggetto di un interesse crescente, in quanto particolarmente utile al fine di contrastare le condotte di imprese che, pur non trovandosi in posizione dominante, dispongono di un elevato potere di mercato. In particolare, nel 2020 l'Autorità ha avviato due istruttorie in materia, di cui una, relativa al settore della distribuzione al dettaglio di prodotti di abbigliamento, volta ad accertare un'ipotesi di abuso di dipendenza economica da parte di un noto gruppo industriale del

Mercato, consumatori e concorrenza



settore nei confronti di un distributore con cui erano stati stipulati accordi di *franchising*.

Un'altra istruttoria è stata avviata nei confronti dell'ex monopolista postale, allo scopo di accertare se alcune condotte tenute dalla società possano configurare un abuso di dipendenza economica a danno di un fornitore di servizi postali, tra cui, in particolare, il servizio di

distribuzione e raccolta di corrispondenza e posta non indirizzata, e relativi servizi ausiliari, in ambito urbano.

Sono state, infine, avviate quattordici istruttorie ai sensi della disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari nei confronti di caseifici per presunte pratiche sleali a danno degli allevatori conferenti.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

6.

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

Nel corso del 2020, anche l'attività dell'Autorità a tutela del consumatore ha dovuto confrontarsi con gli effetti derivanti dalla diffusione della pandemia Covid-19.

La situazione di limitata mobilità della popolazione indotta dalle misure di contenimento della pandemia ha, infatti, avuto un impatto drastico sui singoli cittadini e sul tessuto economico: da un lato, è stata sancita definitivamente l'indispensabilità dei servizi digitali nella vita quotidiana; dall'altro, molti settori economici hanno subito un duro contraccolpo, con effetti ancora persistenti.

In questo contesto, la correttezza e la fiducia nelle transazioni commerciali, la trasparenza nelle diverse fasi del rapporto di consumo, la qualità dell'informazione, la libera e consapevole determinazione delle scelte commerciali da parte del consumatore e, più in generale, una piena tutela dei diritti dei consumatori sono elementi di cruciale importanza.

Le considerazioni di carattere generale da cui è possibile muovere per esaminare le linee di intervento che hanno guidato l'attività dell'Autorità nel corso del 2020 sono due.

La prima circostanza degna di nota è il fatto che, nell'assolvimento della propria missione istituzionale, l'Autorità abbia potuto fare affidamento non solamente sugli strumenti già da tempo acquisiti nella "cassetta degli attrezzi" dell'Autorità, che hanno dimostrato – ancora una volta – la piena adattabilità alle nuove esigenze, ma anche ai nuovi poteri riconosciuti all'Autorità in ragione dell'entrata in vigore, a gennaio dello scorso anno, del Regolamento (UE) n. 2017/2394²³. Nel mese di marzo 2020, l'esercizio delle nuove prerogative, per esempio, ha consentito di disporre l'oscuramento dei siti web che offrivano in vendita alcuni

medicinali come cura al Covid-19.

Sotto tale profilo, la completezza della tutela dei consumatori è stata assicurata anche dalle azioni assunte dalla Rete europea di cooperazione per la tutela dei consumatori²⁴ e, in particolare, dalle indicazioni espresse nella Posizione Comune²⁵ del 20 marzo 2020 sulla repressione delle truffe e delle pratiche ingannevoli legate all'emergenza Covid-19, che ha preso anche le mosse dalle iniziative assunte dall'Autorità italiana sopra menzionate.

Da qui l'importanza degli interventi normativi tesi a rafforzare l'incisività della tutela apprestata ai consumatori, tra i quali si ricorda la Direttiva (UE) 2019/2161, di cui si auspica il tempestivo recepimento nell'ordinamento nazionale.

La seconda considerazione riguarda l'impegno profuso dell'Autorità che, oltre a confermare le linee di intervento e le opzioni interpretative ormai consolidate, ha inaugurato nuovi filoni applicativi per contrastare e reprimere le condotte – particolarmente odiose – poste in essere da quei professionisti che hanno sfruttato indebitamente le nuove esigenze di consumo, così come la vulnerabilità e le paure ingenerate dalla pandemia, per orientare a proprio vantaggio le scelte dei consumatori. In ogni caso, l'obiettivo sotteso all'operato dell'Autorità, in linea di continuità con gli anni precedenti, è stato il perseguimento della massima protezione dei consumatori. Per quanto attiene agli interventi diretti a contrastare le violazioni del codice del consumo nel contesto della diffusione della pandemia, gli stessi possono essere raggruppati in tre macro-ambiti.

Innanzitutto, rileva la tutela dei consumatori nel

23. Regolamento (UE) 2017/2394 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori e che abroga il regolamento (CE) n. 2006/2004.

24. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/scams-related-covid-19_it

25. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/live_work_travel_in_the_eu_consumers/documents/cpc_common_position_covid19.pdf

Mercato, consumatori e concorrenza



commercio *online*, fortemente intensificato a seguito dell'emergenza sanitaria e dei connessi *lockdown*. In tale ambito rientrano due categorie di casi. La prima comprende i provvedimenti di accertamento della scorrettezza della promozione e commercializzazione *online* e su *marketplace* di prodotti presentati come utili al fine di prevenire, diagnosticare o contrastare il virus in assenza di qualsivoglia riscontro scientifico e, in alcuni casi, suscettibili di mettere in pericolo anche la salute dei consumatori (farmaci, prodotti igienizzanti o disinfettanti, mascherine di protezione delle vie respiratorie, altri prodotti igienico-sanitari o di *kit* per l'autodiagnosi). La seconda categoria concerne gli interventi riguardanti le vendite *online* di prodotti non disponibili e la mancata consegna dei prodotti, gli ostacoli all'esercizio dei diritti di recesso e di rimborso dei consumatori, la divulgazione *online* di informazioni scorrette in merito allo stato degli ordini e alle tempistiche di consegna e, infine, il *credit card surcharge*. Nella logica di preservare il consumatore da indebiti condizionamenti che nascono dalle modalità scorrette di comunicazione delle informazioni da parte del professionista si pongono anche gli accertamenti volti a verificare la correttezza delle condotte dei soggetti attivi nella gestione di campagne per la raccolta fondi a fini benefici create da terzi e promosse per sollecitare donazioni, dato il proliferare di iniziative di raccolta di fondi a scopo benefico, e per il miglior funzionamento di questi meccanismi di solidarietà.

Allo stesso modo, può dirsi per quanto riguarda l'intervento volto all'accertamento di due pratiche commerciali, che, oltre a essere scorrette, potevano accrescere i rischi per la salute dei cittadini: è il caso della condotta dei portalertere che, al contrario di quanto enfatizzato dall'impresa nei *claims*, non effettuavano il tentativo di consegna delle raccomandate, costringendo i destinatari a recarsi presso gli uffici postali per venime in possesso.

In secondo luogo, massima è stata l'attenzione dell'Autorità rispetto alla correttezza dei comportamenti degli operatori nel settore creditizio. Lo stato di debolezza e di difficoltà in cui si sono venuti a trovare consumatori e microimprese ha imposto un accresciuto

dovere di diligenza in capo agli operatori, chiamati a non approfittare delle situazioni di disagio dei loro clienti, ma anzi a sostenerli e fornire con la loro attività strumenti utili per superare il momento di crisi. Banche e società creditizie sono state chiamate direttamente a questo compito dallo Stato, come soggetti incaricati di attuare le misure di sostegno a famiglie e imprese previste dai decreti legge adottati nel contesto dell'emergenza. Numerosi sono stati gli interventi dell'Autorità in questo settore, anche con lo strumento della *moral suasion*, affinché gli obiettivi di tutela previsti dal legislatore non venissero vanificati.

In questo particolare settore, va segnalato come l'intervento a tutela del consumatore si sia caratterizzato per il tempestivo adeguamento da parte delle società bancarie e finanziarie che, nella maggior parte dei casi, hanno modificato e integrato le proprie procedure, colmando le carenze informative rilevate dall'Autorità. In terzo luogo, l'Autorità è intervenuta al fine di scongiurare che, a seguito dei *lockdown*, e in generale delle limitazioni connesse all'emergenza pandemica, vi fosse una compressione dei diritti dei consumatori da parte degli operatori dei settori turistico, ricreativo e dei trasporti. Pur nella consapevolezza delle difficoltà che gli operatori di tali settori hanno incontrato nel corso dell'ultimo anno, l'Autorità, con i propri interventi, ha inteso ribadire l'importanza del rispetto dei diritti dei consumatori. In questo ambito vanno annoverati: i casi nei confronti degli operatori del servizio di trasporto su autobus, aereo e ferroviario rispetto alle condotte di cancellazione dei viaggi, limitazione dei servizi e/o aumento dei prezzi in ragione dell'emergenza sanitaria da Covid-19; i provvedimenti di accertamento di pratiche commerciali scorrette consistenti nella frapposizione di ostacoli all'esercizio dei diritti contrattuali dei consumatori che avevano acquistato pacchetti turistici successivamente annullati; i casi di clausole vessatorie con riguardo alle condizioni generali di contratto relative all'acquisto di abbonamenti e biglietti per le partite di calcio che disconoscevano il diritto dei consumatori a ottenere rimborsi in caso di chiusura dello stadio o in caso di rinvio dell'evento.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

Le iniziative intraprese dall'Autorità durante la pandemia hanno ricevuto l'espreso apprezzamento della Commissione Europea²⁶, che ha riconosciuto il particolare impegno profuso dall'Autorità sul fronte della repressione di azioni e condotte di indebito sfruttamento della situazione di emergenza a danno dei consumatori, sottolineando l'ampiezza, la tempestività e l'efficacia degli interventi svolti, divenendo modello di riferimento per le autorità degli altri Paesi europei. Nel corso del 2020, accanto alle sfide affrontate dall'Autorità per la tutela del consumatore ai tempi della pandemia, è proseguita la più canonica attività di contrasto alle pratiche commerciali scorrette, alle violazioni dei diritti dei consumatori e all'accertamento della vessatorietà di taluni contratti, secondo alcuni binari di intervento ormai consolidati.

Tra gli interventi più significativi che si iscrivono nel solco della tradizione devono annoverarsi i provvedimenti con cui l'Autorità, al fine di eliminare i condizionamenti nelle scelte di consumo, ha accertato l'aggressività delle condotte poste in essere da alcuni gestori del servizio idrico e dei servizi dell'energia elettrica e del gas con riferimento a tematiche quali la scorretta informativa e fatturazione degli oneri di elettricità e gas, il mancato riconoscimento della prescrizione dei termini di pagamento delle bollette, l'addebito di morosità pregresse e le modalità illecite di gestione delle perdite occulte.

Nella medesima prospettiva di eliminazione dei condizionamenti nelle scelte di consumo si pongono anche gli interventi volti a contrastare la fornitura di servizi non richiesti dal consumatore nel settore delle

telecomunicazioni.

L'attenzione dell'Autorità su tali tematiche è, come noto, da sempre massima, vieppiù se si considera la natura complessa di tali mercati e le asimmetrie informative tipiche di questi settori.

La medesima *ratio* è anche alla base degli interventi riguardanti le condotte inerenti alla raccolta e all'uso dei dati degli utenti, a fini di profilazione e commerciali. Nella consapevolezza che il dato personale può assumere un valore economico, idoneo a configurare l'esistenza di un rapporto di consumo, è indiscutibile la necessità che i consumatori siano posti in grado di effettuare scelte libere e consapevoli sui dati che generano.

L'Autorità ha, inoltre, continuato a svolgere i più tradizionali interventi nel settore dei prodotti e dei servizi dedicati alla cura e al benessere della persona, accertando la scorrettezza di numerose pratiche commerciali. Sistematica è stata la repressione di fenomeni illeciti di *buy and share*, basata sulla creazione di gruppi di acquisto per la vendita di beni a prezzi vantaggiosi, sistemi di vendita piramidali, commercializzazione scorretta di *Shopping Card*. È proseguita, infine, l'azione relativa al *social media marketing* al fine di garantire la trasparenza e la chiarezza delle comunicazioni pubblicitarie diffuse tramite tale canale. A seguito dei procedimenti svolti, sono stati adottati impegni da parte degli operatori interessati: tali impegni presentano un contenuto fortemente innovativo sia perché assunti da soggetti che operano in diversi livelli della "filiera", coinvolti a vario titolo nella diffusione dei messaggi promozionali, sia perché riguardano anche i contenuti futuri.

26. V. la lettera inviata al Presidente dell'AGCM dal Direttore generale della DG Giustizia e Consumatori della Commissione europea, S. Saastamoinen, nel maggio 2020.

PAGINA BIANCA

002

**Attività di tutela
e promozione
della concorrenza**



1. Dati di sintesi

Nel corso del 2020 sono stati condotti complessivamente 21 procedimenti istruttori per violazioni della normativa a tutela della concorrenza. Sono stati, inoltre, realizzati ottanta interventi di *advocacy*, di cui settantasette effettuati ai sensi della

legge 10 ottobre 1990, n. 287 (*Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*) e tre ai sensi del decreto legislativo 9 gennaio 2008, n. 9 (*Disciplina della titolarità e della commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi e relativa ripartizione delle risorse*).

PROCEDIMENTI ISTRUTTORI, DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVI	2019	2020
Intese	9	4
Abusi	5	4
Concentrazioni (istruttorie)	6	6
Separazioni societarie	-	-
Inottemperanze alla diffida	2	1
Rideterminazione sanzioni	1	6
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>	82	80

Per le istruttorie concluse con l'accertamento dell'illecito, sono state complessivamente erogate sanzioni amministrative pecuniarie per 382.494.879 euro.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

Le intese esaminate

Istruttorie per intesa concluse nel 2020 suddivise per esito

VIOLAZIONE DELL'ART. 101 TFUE	VIOLAZIONE DELL'ART. 2 DELLA L. 287/1990	NON LUOGO A PROVVEDERE	TOTALE
2	1	1	4
N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie

Istruttorie per intesa concluse nel 2020 per settore e relative sanzioni

SERVIZI VARI	TRASPORTI	TELECOMUNICAZIONI	TOTALE
1	1	2	4
N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie
10.059	17.257	228.098.676	228.125.992
Sanzioni	Sanzioni	Sanzioni	Sanzioni

Gli abusi di posizione dominante esaminati

Istruttorie per abuso di posizione dominante concluse nel 2020 suddivise per esito

VIOLAZIONE DELL'ART. 102 TFUE	ACCETTAZIONE IMPEGNI	TOTALE
3	1	4
N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie

Istruttorie per abuso di posizione dominante concluse nel 2020 per settore e relative sanzioni

ENERGIA ELETTRICA E GAS	ATTIVITÀ RICREATIVE, CULTURALI E SPORTIVE	RICICLAGGIO E SMALTIMENTO RIFIUTI	TELECOMUNICAZIONI	TOTALE
1	1	1	1	4
N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie
Impegni	10.868.472	27.400.477	116.099.938	154.368.887
Sanzioni	Sanzioni	Sanzioni	Sanzioni	Sanzioni

Attività di tutela e promozione della concorrenza



Le concentrazioni

Nel corso del 2020, l'Autorità ha esaminato settantadue casi di operazioni di concentrazione, di cui una comunicata ai sensi dell'art. 75 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (*Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*).

In sei casi, relativi a diversi settori merceologici, l'Autorità ha avviato un'istruttoria ai sensi dell'art. 16 della l. 287/1990. 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 la revoca di misure precedentemente imposte, a seguito del venir meno delle ragioni di fatto e di diritto che avevano giustificato la loro imposizione.

Gli accertamenti ispettivi

Il 2020 ha fatto registrare una riduzione dell'attività ispettiva rispetto all'anno precedente: il *lockdown* imposto dal Governo a tutte le attività produttive a seguito del diffondersi dell'emergenza epidemiologica, infatti, oltre a comportare la ridotta operatività "in presenza fisica" di sedi aziendali, ha indotto, per ragioni sanitarie, a circoscrivere il ricorso allo strumento ispettivo ai soli casi in cui lo stesso non risultava in alcun modo sostituibile con altri mezzi probatori.

L'accertamento ispettivo, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della l. 287/1990, è stato, pertanto, disposto nel 36% dei procedimenti istruttori avviati in materia di intese e abusi di posizione dominante, con un numero di sedi complessivo ispezionato pari a 21. Ogni accertamento ispettivo ha riguardato in media 4,2 imprese.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

Procedimenti avviati e accertamenti ispettivi effettuati nel 2019 e 2020, in materia di concorrenza¹

2019	10	9	62	90%
2020	14	5	21	36%
	Procedimenti avviati (a)	Con accertamento ispettivo (b)	Sedi ispezionate (c)	(b)/(a)

Il ricorso allo strumento ispettivo ha riguardato 2 ulteriori procedimenti istruttori avviati per ipotesi di abuso di dipendenza economica (art. 9 della legge 18 giugno 1998, n. 192, *Disciplina della subfornitura nelle attività produttive*). Per ciascuno degli accertamenti, come di consueto, l'Autorità si è avvalsa della collaborazione del Nucleo Speciale Antitrust della Guardia di Finanza.

I nuovi avvii

Nel corso del 2020 sono state avviate, e sono tuttora in corso, sedici istruttorie per presunte intese restrittive della concorrenza, per abuso di posizione dominate e per abuso di dipendenza economica.

In particolare, l'emergenza sanitaria connessa al

Covid-19 ha portato in primo piano la rilevanza di uno sviluppo competitivo dei mercati digitali, già oggetto di un'indagine conoscitiva svolta dall'Autorità insieme all'AGCOM e al Garante per la protezione dei dati personali. Tale indagine aveva fatto emergere l'esistenza nel settore dei *Big Data* di condotte potenzialmente rilevanti, ai fini dell'applicazione della normativa a tutela della concorrenza e del consumatore, poste in essere nell'ambito delle piattaforme digitali dalle *Big Tech leaders* a livello mondiale (c.d. GAFAM - Google, Apple, Facebook, Amazon) in qualità di operatori *gatekeeper*. Sul fronte della tutela della concorrenza, l'Autorità nel corso del 2020 ha pertanto avviato diversi procedimenti nei confronti di tali operatori.

1. I dati si riferiscono ai procedimenti istruttori avviati ai sensi degli artt. 2 e 3 della l. 287/1990 e/o artt. 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Attività di tutela e promozione della concorrenza

**FOCUS** *I mercati digitali*

L'Autorità nel corso del 2020 ha avviato diversi procedimenti aventi ad oggetto i mercati riconducibili alle piattaforme digitali controllate dalle *Big Tech* (Google, Apple, Facebook, Amazon).

In particolare, nell'ambito del procedimento [A529](#), avviato nei confronti di Alphabet, Google LLC e Google Italy sulla base di una segnalazione di Enel X Italia, l'Autorità ha approfondito l'analisi dell'ipotesi istruttoria contenuta nel provvedimento di avvio relativa all'esistenza di un rifiuto costruttivo a dare accesso alla sua piattaforma Android Auto alla *app* di ricerca e navigazione JuicePass (già Enel X Recharge), sviluppata da Enel per i servizi di localizzazione e prenotazione delle colonnine per la ricarica delle auto elettriche, che costituiva un servizio innovativo in una fase cruciale di sviluppo della mobilità elettrica. Infatti, Google pur definendo correttamente gli strumenti informatici che consentono agli sviluppatori di creare *app* compatibili con Android Auto, a fronte della richiesta di Enel X Italia, non ha approntato le soluzioni informatiche adeguate così procrastinando, ingiustificatamente, la disponibilità della *app* di Enel X Italia su Android Auto. Lo scopo della condotta di Google sarebbe stato quello di escludere un concorrente, che ha sviluppato una *app* "specialistica", così da proteggere e consolidare il modello di *business* di Google Maps e il suo ruolo di punto di accesso agli utenti e al flusso di dati generato dalle attività degli stessi. A tale ultimo riguardo viene in rilievo la finalità di Google di mantenere l'intermediazione dei servizi di Enel X di modo da arricchire il suo *data set* relativo all'utenza.

Sempre nel campo dello sfruttamento dei *Big Data* come risorsa competitiva strategica, in data 20 ottobre 2020 l'Autorità ha avviato sulla base di una segnalazione di Interactive Advertising Bureau Italia (di seguito anche "IAB") il procedimento [A542](#), nei confronti delle società del gruppo Google Alphabet Inc., Google LLC e Google Italy S.r.l.. Nel provvedimento di avvio, è stato ipotizzato che Google, soggetto verticalmente integrato e presente nei diversi mercati che compongono la filiera della pubblicità *online* e nell'offerta di servizi sopra individuati che consentono l'acquisizione di dati rilevanti ai fini della *targhettizzazione* delle campagne pubblicitarie di *display advertising*, abbia posto in essere condotte commerciali suscettibili di ostacolare i propri concorrenti non integrati e di mantenere e rafforzare il proprio potere di mercato, in violazione dell'articolo 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Google avrebbe posto in essere una condotta di discriminazione interna-esterna, consistente nel consentire alle proprie divisioni interne strumenti di tracciamento che permettono di rendere i servizi DSP, SSP e gli *AD server* di Google in grado di raggiungere una capacità di *targhettizzazione* che altri concorrenti altrettanto efficienti non sono in grado di replicare a causa del rifiuto di dare accesso a strumenti analoghi.

Durante il 2020 le restrizioni al commercio e alla circolazione delle persone connesse all'emergenza sanitaria hanno portato in primo piano il ruolo cruciale dell'*e-commerce* e hanno reso più evidenti gli ostacoli posti dagli operatori *gatekeeper* quali Amazon e Apple alla rivendita *online* di prodotti da parte di rivenditori terzi. Per quanto riguarda gli ostacoli posti all'accesso al *marketplace*, in data 14 luglio 2020, l'Autorità ha avviato un procedimento ([1842](#)), ai sensi dell'art. 101 del TFUE. L'ipotesi istruttoria è che i gruppi Apple e Amazon abbiano messo in atto un'intesa restrittiva della concorrenza per vietare la vendita di prodotti a marchio Apple e Beats da parte dei rivenditori di elettronica non aderenti al programma ufficiale Apple, ma che acquistano comunque legittimamente i prodotti dai grossisti per rivenderli poi al dettaglio, riservando così il *marketplace* a un numero di operatori non selezionato sulla base di caratteristiche qualitative.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

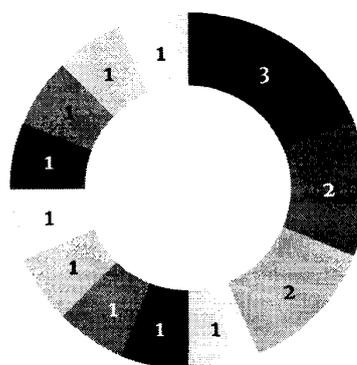
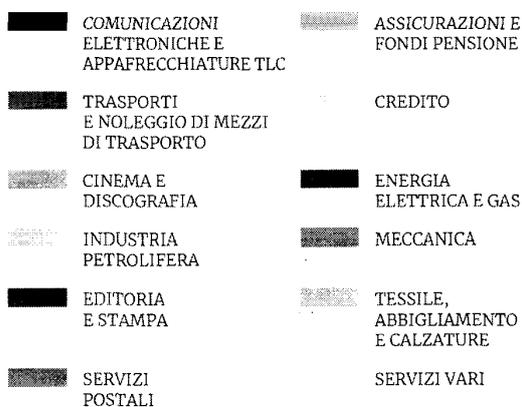
Infine, sempre nell'ambito dei servizi di intermediazione sui *marketplace*, l'Autorità sta proseguendo nell'istruttoria tuttora in corso nei confronti di alcune società del gruppo Amazon (A528) volta a verificare la liceità di alcune condotte che conferirebbero unicamente ai venditori terzi che aderiscono al servizio di logistica offerto da Amazon stessa ("Logistica di Amazon" o "Fulfillment by Amazon") vantaggi in termini di visibilità della propria offerta e di miglioramento delle proprie vendite su Amazon.com, discriminando i venditori che non sono clienti di Logistica di Amazon.

L'Autorità intende verificare se, attraverso tali condotte, Amazon sia in grado di sfruttare indebitamente la propria posizione dominante nel mercato dei servizi d'intermediazione sulle piattaforme per il commercio elettronico al fine di restringere significativamente la concorrenza nel mercato dei servizi di gestione del magazzino e di spedizione degli ordini per operatori di *e-commerce*, nonché, potenzialmente, nel mercato dei servizi d'intermediazione sui *marketplace*, a danno dei consumatori finali.

Nel corso del 2020 sono state, inoltre, avviate quindici istruttorie ai sensi 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 l. 27/2012), di cui quattordici istruttorie nei confronti di altrettanti caseifici per presunte pratiche sleali a danno degli allevatori conferenti e una concernente la filiera della produzione e commercializzazione di uva senza semi in Italia.

Numero di istruttorie per presunte intese restrittive della concorrenza, per abuso di posizione dominante e per abuso di dipendenza economica avviate nel 2020, divise per settore



Attività di tutela e promozione della concorrenza



FOCUS Istruttorie avviate nei confronti di imprese di trasformazione di latte bovino e ovi-caprino a tutela della posizione degli allevatori conferenti

Nel mese di dicembre del 2020, l'Autorità ha avviato quattordici istruttorie nei confronti di altrettanti caseifici acquirenti di latte crudo vaccino e ovi-caprino, con sede in Lombardia, Emilia-Romagna, Sardegna e Puglia (Cfr. [Comunicato stampa del 30 dicembre 2020](#)), per verificare presunte pratiche sleali poste in essere a danno dei propri allevatori conferenti in violazione dell'art. 62 del d.l. 1/2012, disposizione che regola le relazioni commerciali nella filiera agroalimentare, a tutela della parte contrattuale più debole.

Tutte le condotte contestate si inquadrano in una situazione di significativo squilibrio di forza commerciale che connota la filiera di produzione e commercializzazione del latte crudo, che vede gli allevatori conferenti in una posizione di debolezza strutturale nei confronti della propria controparte contrattuale, rappresentata dai caseifici di trasformazione. In particolare, tale situazione di minore potere negoziale deriva non soltanto da un squilibrio di tipo dimensionale, ma anche dalle specifiche caratteristiche del prodotto oggetto di conferimento: il latte crudo, infatti, è un prodotto altamente deperibile, che deve necessariamente essere ritirato quotidianamente, senza nessuna possibilità di essere stoccato e conservato dall'allevatore per avere la possibilità di modulare le quantità da immettere sul mercato in funzione degli acquirenti disponibili e del prezzo. Inoltre, l'intera produzione di latte fresco di ciascun allevatore viene generalmente conferita a una sola impresa di trasformazione, nell'ambito di un bacino territoriale ristretto, mentre i caseifici si avvalgono di numerosi fornitori di latte fresco e hanno modo di far fronte alle proprie necessità di approvvigionamento anche ricorrendo, almeno per una parte delle proprie produzioni, ad acquisti sul mercato *spot*, al di fuori del proprio ambito abituale.

I procedimenti sono stati avviati su segnalazione del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali – Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari (MIPAAFT – ICQRF), ai sensi dell'art. 62, comma 8, del d.l. 1/2012.

Diverse sono le condotte contestate ai quattordici caseifici di trasformazione nelle comunicazioni di avvio delle istruttorie.

In particolare: *i*) in 9 procedimenti sono state contestate soltanto le modalità formali con le quali – in base a quanto emerso dalle segnalazioni e dall'ampia documentazione fornita dal MIPAAFT – ICQRF – è stata disciplinata la fornitura del latte fresco, ipotizzando, a seconda dei casi, violazioni dell'art. 62, commi 1, 2 e 3, del d.l. 1/2012 quali: la totale assenza di contratti scritti di fornitura latte tra caseificio e allevatore conferente, la mancata indicazione – nei testi negoziali reperiti in forma scritta – di elementi essenziali come il prezzo o la quantità del latte oggetto di conferimento, la durata dei contratti inferiore a un anno (tenuto conto della disposizione di cui all'art. 2, comma 2, del decreto-legge 5 maggio 2015, n. 51 recante *Disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi, di sostegno alle imprese agricole colpite da eventi di carattere eccezionale e di razionalizzazione delle strutture ministeriali*, convertito con modificazioni dalla l. 91/2015), il ritardo nei pagamenti (che devono essere effettuati entro trenta giorni dall'ultimo giorno del mese di ricevimento della fattura); *ii*) in 2 casi è stata contestata l'imposizione, da parte dei caseifici, in danno degli allevatori conferenti, di una riduzione unilaterale e retroattiva del prezzo del latte contrattualmente previsto per i mesi di marzo e/o aprile 2020, in relazione alla crisi determinatasi nel settore lattiero caseario per la pandemia da Covid-19; *iii*) in 3 casi sono state contestate entrambe le tipologie di condotta.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

Con specifico riferimento alla presunta riduzione unilaterale e retroattiva del prezzo contrattualmente definito si rileva che tali condotte possono configurarsi quale pratica commerciale sleale, nella fattispecie di un'imposizione di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose e retroattive, in violazione dell'art. 62, comma 2, lett. a). In particolare, la gravosità delle condotte, ove accertata, consisterebbe nel fatto che la modifica *in pejus* delle condizioni economiche di pagamento concordate con gli allevatori sia stata decisa e comunicata dai caseifici, peraltro tardivamente, senza alcuna previa interlocuzione con e/o richiesta di consenso alle proprie controparti contrattuali.

Le medesime condotte potrebbero configurarsi quale pratica commerciale illecita anche ai sensi dell'art. 62, comma 2, lett. e), in ragione di quanto specificato dal decreto di attuazione della norma, che annovera tra le violazioni di tale disposizione anche il mancato rispetto dei principi di buone prassi identificati dalla Commissione europea e dai rappresentanti della filiera agro-alimentare a livello comunitario, allegati al decreto stesso. Infatti, tra tali principi è espressamente indicato quello della "prevedibilità", che vieta qualsiasi modifica unilaterale delle condizioni contrattuali a meno che non vi sia un precedente accordo che stabilisca le circostanze e le condizioni per effettuare tale modifica.

2.

L'attività di tutela della concorrenza

2.1 Intese e abusi di posizione dominante

FOCUS *Forme di cooperazione nel periodo emergenziale*

Uno dei problemi generati dalla pandemia riguarda la riduzione dell'offerta di alcuni prodotti, derivante dalla perturbazione delle catene di approvvigionamento, e la contestuale variazione asimmetrica della domanda, che risente di un netto calo della richiesta di determinati prodotti e servizi da parte dei consumatori e da un forte aumento della domanda di altri prodotti e servizi, in particolare quelli relativi al settore sanitario. Ad aggravare una tale situazione di *shock* del mercato contribuisce l'estrema incertezza riguardo al momento in cui i fattori che l'hanno innescata scompariranno o, almeno, cesseranno di produrre tali effetti.

In tale contesto, la Commissione europea ha pubblicato una Comunicazione volta a introdurre un regime temporaneo per l'applicazione delle regole antitrust alla cooperazione tra imprese durante l'epidemia Covid-19 (vedi *infra*).

L'Autorità, in linea con le altre autorità di concorrenza europee ha adottato nel corso del 2020 una Comunicazione avente ad oggetto la disciplina di forme di cooperazione messe in atto dalle imprese durante la pandemia. Nel merito, la Comunicazione si allinea a quella della Commissione e, analogamente a quest'ultima, offre di fornire chiarimenti alle imprese che, nell'ambito dell'emergenza Covid-19, stipulino accordi di cooperazione a livello nazionale, in settori interessati dalla pandemia.

In particolare, la stessa Comunicazione precisa altresì che *“al fine di contribuire a un più elevato grado di certezza giuridica, (...) l'Autorità (...) potrà, eccezionalmente e a propria discrezione, esprimere tempestivamente le proprie valutazioni in forma scritta con una comfort letter su specifiche iniziative, purché sufficientemente definite”*.

Nel giugno 2020, l'Autorità ha esaminato (COV1-DC9901) un progetto di cooperazione per la distribuzione di mascherine chirurgiche monouso tramite farmacie e parafarmacie, volontariamente sottoposto all'attenzione dell'Autorità dalle due principali associazioni italiane di distributori farmaceutici (Associazione Distributori del Farmaco e Federfarma), nonché un'intesa raggiunta a livello associativo da ASSOFIN (che raggruppa i principali operatori bancari e finanziari del credito al consumo) al fine di adottare uno schema comune di moratoria per il credito al consumo da parte dei propri associati.

In entrambi i casi, in considerazione della situazione eccezionale di emergenza sanitaria e della durata temporalmente limitata degli accordi di cooperazione, l'Autorità ha ritenuto che non vi fossero elementi che giustificassero un approfondimento istruttorio. Nel caso dell'intesa raggiunta in seno ad ASSOFIN, tuttavia, l'Autorità ha segnalato l'esigenza che la moratoria non comporti lo scambio diretto o indiretto di informazioni sensibili tra le imprese, invitando l'associazione a tener traccia degli scambi di informazioni oggettivamente necessari e proporzionati al conseguimento delle finalità dell'accordo, affinché possano in futuro essere resi disponibili su richiesta all'Autorità.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021



Servizi energetici

A531- RICICLO IMBALLAGGI PRIMARI/CONDOTTE ABUSIVE COREPLA

Nell'ottobre 2020 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio (A531) avviato nei confronti del COREPLA, il Consorzio Nazionale per la Raccolta, il Riciclaggio e il Recupero degli Imballaggi in Plastica facente parte del sistema di filiera CONAI accertando che questi aveva posto in essere un abuso di posizione dominante in violazione dell'art. 102 TFUE, mediante una pluralità di condotte complessivamente finalizzate a escludere il denunciante, il concorrente e nuovo entrante CORIPET; quest'ultimo, in particolare, rappresenta un sistema autonomo per l'avvio a riciclo delle sole bottigliette in PET che consorzia numerosi e importanti produttori e utilizzatori di acque minerali e bibite. Il mercato rilevante è stato individuato nel mercato italiano dei servizi di avvio a riciclo e recupero degli imballaggi plastici in CPL PET a uso alimentare (bottiglie di plastica per acqua e bibite), al momento del loro "fine vita" (dopo l'utilizzo). Su detto mercato il COREPLA era in posizione dominante, in ragione della propria posizione ultraventennale di monopolio nel più ampio mercato dell'avvio a riciclo e recupero di tutti gli imballaggi in plastica primari (raccolti tramite la raccolta differenziata dai gestori locali del servizio di igiene urbana).

La denuncia di CORIPET fa seguito alle sue difficoltà di ingresso nel mercato a causa dell'impossibilità di gestire la quota parte dei rifiuti plastici dei propri consorziati provenienti dalla raccolta differenziata urbana, raccolta a cui il sistema delle gestioni urbane e dei centri di selezione, controllato da COREPLA per il tramite degli accordi attuativi dell'accordo quadro ANCI-CONAI, non consentiva l'accesso.

L'istruttoria svolta ha comprovato, quale determinante di tale impossibilità di accesso alla raccolta differenziata urbana, la responsabilità di COREPLA, il quale, al fine di preservare la propria posizione di dominanza sul mercato e disincentivare potenziali nuovi entranti dal proporre progetti analoghi, è risultato aver contrastato

l'operatività del nuovo entrante per impedirgli di raggiungere gli obiettivi di recupero e riciclo fissati nell'autorizzazione provvisoria durante i due anni di tempo (2018-2020) che il MATTM (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, ora Ministero della Transizione Ecologica) gli aveva accordato per dimostrare l'efficienza, efficacia ed economicità del progetto, così da impedirgli di ottenere l'autorizzazione definitiva a operare.

In particolare, le condotte attraverso le quali COREPLA ha attuato la propria strategia escludente sono state individuate: *i)* nella pretesa applicabilità e nell'*enforcement* di clausole di esclusiva nei rapporti contrattuali con i gestori della raccolta convenzionati e con gli impianti di selezione dei rifiuti della plastica che hanno impedito a CORIPET di concludere un accordo con ANCI, prodromico all'inizio della sua concreta operatività; *ii)* nel successivo rifiuto di collaborazione con il CORIPET e, in particolare, nel rifiuto di stipulare con il consorzio nuovo entrante un accordo transitorio ("ponte") resosi necessario in mancanza dell'accordo tra CORIPET e ANCI; *iii)* nella perdurante gestione - anche in perdita economica - dei rifiuti da imballaggio riconducibili ai consorziati CORIPET, per i quali COREPLA dal 1° gennaio 2019 non ha più incassato il contributo ambientale, ivi inclusa la vendita tramite aste di tali rifiuti.

Nel corso del procedimento l'Autorità, riscontrato il *fumus* e il *periculum* derivante dalle condotte di COREPLA, che avrebbero impedito l'ingresso sul mercato del concorrente, ha adottato un provvedimento cautelare nei confronti dell'operatore in posizione dominante. Ad esito dell'accertamento definitivo, l'Autorità ha quindi ordinato a COREPLA di porre immediatamente fine ai riscontrati comportamenti distorsivi della concorrenza e di astenersi in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi, irrogando una sanzione pecuniaria di oltre 27 milioni di euro per le condotte valutate come molto gravi, in quanto ostative all'accesso al mercato di un concorrente innovativo, a detrimento della concorrenza e dei benefici ambientali conseguenti.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



FOCUS *La concorrenza e lo sviluppo dell'economia circolare*

Nel corso del 2020, l'attività dell'Autorità ha riservato particolare attenzione al contributo che dinamiche realmente concorrenziali nel settore della gestione dei rifiuti possono apportare al pieno sviluppo dell'economia circolare, quale uno fra i principali obiettivi delle politiche europee a garanzia di uno sviluppo economico globale ecosostenibile, basato sull'innovazione.

In Italia, molta parte della filiera di gestione della raccolta differenziata soffre di vincoli a un pieno sviluppo derivanti da soluzioni regolamentari e assetti di mercato retaggio del passato, che devono lasciare il passo a soluzioni più avanzate e dinamiche, in grado di utilizzare il processo competitivo quale motore di sviluppo.

In tal senso, l'anno trascorso ha visto, per il tramite dell'importante pronuncia con la quale si è accertato un abuso di posizione dominante escludente del Consorzio Corepla in danno dell'innovativo sistema autonomo CORIPET per il recupero e riciclo del PET, affermarsi con concretezza il principio della concorrenza tra sistemi di *compliance* alla Responsabilità Estesa dei Produttori (EPR nella terminologia inglese), già ritenuto centrale dall'Autorità nella precedente Indagine Conoscitiva sulla gestione dei rifiuti, "IC49 - Mercato della gestione dei rifiuti solidi urbani", chiusa nel 2016.

Come l'Autorità aveva già sostenuto al termine di quella complessa indagine sulle criticità concorrenziali del settore, è necessario innovare superando una modalità di gestione della raccolta differenziata che in Italia è sostanzialmente ancora fondata sul modello monopolistico dei Consorzi di filiera aderenti a CONAI, consorzio che ha avuto un importante ruolo per fronteggiare la fase iniziale di avvio dei mercati del recupero e riciclo. Il d. lgs. 152/2006 (Testo Unico Ambientale) prevede, tuttavia, che per la gestione degli imballaggi da essi immessi al consumo i produttori possano scegliere anche altre opzioni tra cui la costituzione di sistemi autonomi di recupero e riciclo, che passano attraverso un iter di autorizzazione ministeriale, dapprima provvisoria e poi definitiva. Tali sistemi sono idonei a introdurre soluzioni imprenditoriali innovative in grado non solo di ridurre i costi di gestione della filiera a valle, ma anche di influire sulla stessa produzione a monte degli imballaggi, attraverso segnali di prezzo volti allo sviluppo di *packaging* meno inquinanti, di più semplice recupero e quindi a minor impatto ambientale e con minori costi di smaltimento.

Tuttavia, fino al 2018 il sistema italiano è stato imperniato su un'interpretazione degli obblighi ambientali secondo la quale l'onere che i produttori devono assolvere non risiede tanto (o comunque non direttamente) nel far fronte al costo ambientale causato dai loro imballaggi, bensì nel farsi carico del finanziamento di un soggetto (CONAI) che svolge una generale attività di promozione e di sostegno della raccolta differenziata e dell'avvio al riciclo dei rifiuti da imballaggio.

L'Autorità ha più volte ribadito come la scelta di sottrarre alla concorrenza il sistema di ottemperanza agli obblighi derivanti dall'EPR (*Extended Producer Responsibility*) abbia degli effetti sulle scelte gestionali adottate da CONAI, le quali, a loro volta, producono esiti distorsivi sotto il profilo concorrenziale. L'ammontare dell'onere ambientale da questi stabilito, al pari delle altre componenti di costo, influisce sulla competitività dei produttori nel mercato della produzione e della vendita di imballaggi. In particolare, un sistema di ottemperanza agli obblighi ambientali che non individua e sostiene separatamente gli specifici costi di gestione dei rifiuti da imballaggio generati dall'attività economica dei suoi aderenti causa l'appiattimento della concorrenza nel mercato della produzione e della vendita degli imballaggi stessi, di cui si avvantaggiano i produttori di imballaggi meno riciclabili, che si sottraggono alla

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

concorrenza dei produttori di quelli più eco-compatibili, in quanto i prezzi formatisi sul mercato non riflettono il reale costo di gestione che segue al consumo dei primi invece dei secondi.

L'esistenza di e la concorrenza tra più sistemi di *compliance* è idonea a far emergere i sistemi di recupero e riciclo più efficienti nel raggiungimento degli obiettivi ambientali, a vantaggio di una vera economia circolare, attraverso la riconducibilità ai produttori che li hanno immessi al consumo della gestione dei rifiuti a essi attribuibili, a valle della raccolta.

Nel caso in cui, per ciascun materiale differenziato, il soggetto incaricato della raccolta (gestore locale del servizio di igiene urbana) opti per l'adesione ai sistemi autonomi di recupero e riciclo, la ripartizione fra questi del materiale raccolto deve rispettare il principio secondo cui ciascun sistema abbia accesso alla percentuale di raccolta differenziata corrispondente alla quota di imballaggi immessi al consumo dai rispettivi produttori associati.

Ai fini di una piena applicazione del principio del rispetto agli obblighi di *EPR* dei produttori è in altri termini necessaria un'apertura, da parte delle diverse municipalità che gestiscono in monopolio la raccolta urbana di imballaggi riconducibili a produttori facenti capo a sistemi diversi, alla possibilità di una pluralità di accordi con questi ultimi, superando l'approccio tradizionale fondato sulla sola stipula di accordi quadro di livello nazionale con il sistema dei Consorzi di filiera, spesso insoddisfacenti in termini di modalità di gestione dei materiali e negli stessi risultati economici di copertura dei costi della raccolta differenziata. Una vera apertura al mercato delle fasi di recupero e riciclo è altresì suscettibile di introdurre dinamiche più competitive in tutte le fasi della filiera, stimolando soluzioni più efficienti nell'attività di trattamento e selezione dei materiali, a vantaggio della collettività e degli obiettivi ambientali.

Telecomunicazioni e servizi tecnologici

A514 - CONDOTTE FIBRA TELECOM ITALIA

Nel febbraio 2020 l'Autorità ha concluso un procedimento (A514) nei confronti di Telecom Italia S.p.A. avviato sulla base di diverse segnalazioni pervenute, a partire da maggio 2017, da parte di Infratel Italia S.p.A., Enel S.p.A., Open Fiber S.p.A., Vodafone Italia S.p.A., Wind Tre S.p.A. e Fastweb S.p.A.. Nel procedimento sono altresì intervenute l'Associazione Italiana Internet Provider, KPNQwest Italia S.p.A., Enter S.r.l., MC-link S.p.A., Mnet S.r.l., Acea S.p.A. e Sky Italia S.r.l.. L'Autorità ha accertato la sussistenza di una complessa strategia anticoncorrenziale in forma di abuso di posizione dominante, in violazione dell'art. 102 TFUE, consistente nell'adozione di differenti condotte volte a preservare indebitamente l'assetto competitivo del mercato, ritardare gli investimenti nelle reti di nuova

generazione e impedire lo sviluppo della concorrenza infrastrutturale nei mercati delle telecomunicazioni di rete fissa.

In particolare, Telecom Italia S.p.A. ha tentato di ostacolare lo svolgimento delle gare indette da Infratel Italia S.p.A. per la realizzazione di reti a banda ultralarga nelle aree a fallimento di mercato (le cosiddette aree bianche), sia con investimenti strategici sia con azioni legali strumentali.

Inoltre, nel periodo 2016-2017, l'ex monopolista italiano delle telecomunicazioni ha attuato una rimodulazione delle principali caratteristiche tecniche ed economiche della propria offerta di servizi di accesso alla rete all'ingrosso, tale da mettere a rischio il piano di investimenti in infrastrutture di rete di Open Fiber. Parallelamente, la società ha immesso sul mercato offerte promozionali che potrebbero avere incluso elementi di *lock-in* della clientela finale, al fine di limitare la contendibilità della stessa nella delicata fase

Attività di tutela e promozione della concorrenza



di transizione degli utenti dalle offerte con connessioni a banda larga alle connessioni a banda ultralarga.

Il procedimento si è concluso con l'irrogazione di una sanzione amministrativa di oltre 116 milioni di euro.

FOCUS *L'abuso strutturale: il caso TicketOne (A523)*

Nel dicembre 2020 l'Autorità ha accertato la violazione dell'articolo 102 del TFUE da parte del gruppo societario Eventim-TicketOne, per aver realizzato un abuso di posizione dominante nel mercato italiano della vendita dei biglietti per eventi *live* di musica leggera.

L'intervento dell'Autorità riguarda una fattispecie particolarmente complessa, in quanto l'abuso di posizione dominante è stato realizzato attraverso una unitaria strategia articolata in una serie eterogenea di condotte, anche di carattere segnalatorio (consistenti in azioni di *boycott* e *retaliation*) e di *preemption*, che non solo hanno visto il coinvolgimento della capogruppo tedesca e di TicketOne S.p.A., quale società del gruppo attiva nel mercato rilevante della vendita dei biglietti per eventi *live* di musica leggera, ma anche quello dei *promoter* nazionali acquisiti dal gruppo Eventim-TicketOne nel periodo 2017-2018. Solo la lettura congiunta delle diverse condotte poste in essere dal gruppo Eventim-TicketOne, consente di apprezzare la portata escludente e restrittiva della concorrenza dell'unitaria strategia realizzata dall'impresa dominante. Le condotte oggetto di accertamento sono risultate tutte tese, nel loro complesso, a precludere il mercato rilevante agli operatori di *ticketing* concorrenti, impedendo loro di vendere, con qualsiasi modalità e mediante qualsiasi canale, una quota particolarmente elevata di biglietti per gli eventi *live* di musica leggera. In particolare, l'effetto complessivo di blocco prodotto dalla strategia abusiva del gruppo Eventim-TicketOne è risultato superiore al 50% dei biglietti disponibili, in termini di volume e valore.

L'abuso di posizione dominante accertato dall'Autorità si caratterizza anche per aspetti di tipo strutturale. In particolare, il gruppo Eventim-TicketOne ha realizzato, nel periodo 2017-2018 (cioè successivamente alla scadenza delle c.d. intese Panischi, in forza delle quali, tra l'altro, TicketOne S.p.A. aveva goduto, per un quindicennio, del diritto esclusivo di vendere *online* la totalità dei biglietti dei principali *promoter* nazionali), quattro operazioni di acquisizione di alcune tra le principali società di produzione di eventi *live* di musica leggera. In particolare, l'Autorità ha considerato tali operazioni – che formalmente non superano le soglie di fatturato previste dalla normativa nazionale sul controllo delle concentrazioni – rientranti nella complessiva strategia abusiva del gruppo Eventim-TicketOne, in quanto tese a rendere *captive* (cioè infragruppo) i rapporti di esclusiva con le società di produzione oggetto di acquisizione e, per tale via, vincolare al gruppo l'intera attività di *promoting* svolta da alcuni tra i principali *promoter* persone fisiche attivi in Italia, con modalità e per una durata vietate dal diritto antitrust, stante la posizione dominante posseduta nel mercato rilevante.

Inoltre, l'abuso di posizione dominante del gruppo Eventim-TicketOne, pur esplicando la sua efficacia escludente unicamente sul mercato della vendita di biglietti per eventi *live* di musica leggera, ha interessato anche soggetti attivi in diversi altri stadi della filiera di produzione, organizzazione e distribuzione di tale tipologia di eventi in quanto, da un lato, le controparti dei contratti di esclusiva stipulati dall'impresa dominante risultano essere sia operatori di *ticketing* che *promoter* di eventi *live* di musica leggera e, dall'altro, anche i *promoter* locali sono stati, a vario titolo,

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

coinvolti nella realizzazione delle condotte restrittive, sia con imposizioni del diritto di esclusiva in caso di cessione dei diritti di organizzazione di singoli eventi, sia destinatari di una serie eterogenea di condotte ritorsive e di *boycott*, volte a proteggere l'esclusiva del gruppo Eventim-TicketOne sulla vendita dei biglietti.

In ragione della gravità dell'infrazione, l'Autorità ha comminato alle società del gruppo Eventim-TicketOne una sanzione in solido per quasi 11 milioni di euro e ha altresì imposto alle stesse specifici obblighi comportamentali con il fine di consentire, mediante la rimozione degli ostacoli al confronto competitivo causati dalla attuazione della strategia abusiva, una maggiore apertura del mercato e l'instaurazione di fisiologiche dinamiche concorrenziali.



Trasporti

1832 - SERVIZI DI PRENOTAZIONE DEL TRASPORTO TAXI - NAPOLI

Nel settembre 2020, a seguito del ricevimento di alcune denunce, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio (1832) accertando l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'articolo 101 del TFUE, tra Consortaxi, Taxi Napoli S.r.l., Radio Taxi Partenope S.c. a r.l. e Desa Radiotaxi S.r.l.s., consistente in un accordo finalizzato a vincolarsi reciprocamente per vietare ai tassisti appartenenti ai rispettivi radiotaxi di aderire e utilizzare le piattaforme aperte concorrenti e nelle conseguenti condotte attuative.

Il settore interessato dal procedimento è rappresentato dall'insieme dei servizi di raccolta e smistamento della domanda del servizio taxi destinati alla città di Napoli e comprende tutti i diversi canali disponibili, e in particolare le piattaforme di intermediazione, inclusive sia di centrali radiotaxi che di piattaforme basate su *app* (come a Napoli Mytaxi, itTaxi, GOXGO, Wetaxi). Dall'istruttoria è emerso che le Parti, tramite un incontro tra i propri rappresentanti legali, hanno definito e sottoscritto un accordo consistente nel vincolarsi reciprocamente a vietare ai tassisti aderenti di utilizzare qualsiasi applicazione diversa da quelle approvate e utilizzate dai radiotaxi stessi, di fatto impedendo l'utilizzo di altre piattaforme che stavano cercando di entrare nel mercato. L'intesa era volta a una spartizione della clientela tra i radiotaxi esistenti, al fine di lasciare inalterato l'assetto di mercato, e reagire in modo concertato

all'entrata delle piattaforme di tipo aperto.

L'Autorità ha concluso che il caso costituisce un'intesa orizzontale restrittiva per oggetto, in violazione dell'articolo 101 del TFUE, volta a coordinare le condotte delle quattro imprese al fine di impedire o quanto meno ostacolare l'ingresso di piattaforme concorrenti dei radiotaxi.

Nella determinazione dell'ammontare delle sanzioni l'Autorità ha tenuto in considerazione la durata limitata dell'intesa (quattro mesi e dieci giorni) e la circostanza specifica ed eccezionale dell'emergenza sanitaria da Covid-19 che ha determinato un significativo crollo della domanda di taxi a livello locale (pari a circa l'80%), oltre che a livello nazionale, ritenendo di applicare una riduzione delle sanzioni dell'80%. L'Autorità ha, quindi, comminato sanzioni complessive per oltre 17.000 euro.



Altri servizi

1836 - TARIFFE AUTOSCUOLE NELLA PROVINCIA DI COSENZA

Nell'ottobre 2020, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio (1836) accertando l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'articolo 2 della l. 287/1990, avente ad oggetto la fissazione da parte del Consorzio tra Autoscuole "Calabria 1" di un tariffario minimo per la determinazione dei compensi per i servizi di autoscuola nell'ambito della provincia di Cosenza.

Il settore interessato dal procedimento riguarda la prestazione, su base professionale, di servizi inerenti all'attività di autoscuola, in cui tipicamente rientrano

Attività di tutela e promozione della concorrenza



tutte le prestazioni riguardanti il conseguimento e il rinnovo delle patenti di guida relative alle diverse categorie (A1, B, C1, C, ecc).

Dall'istruttoria è emerso che il tariffario introdotto dal Consorzio Calabria 1 era volto a predeterminare le remunerazioni minime spettanti alle autoscuole consorziate della provincia di Cosenza, quale compenso per la prestazione dei propri servizi; esso risultava, inoltre, particolarmente analitico, articolando in maniera puntuale tutte le diverse tipologie di prestazioni da fornire, suddivise a seconda del tipo di patente da

conseguire o da rinnovare (ivi incluse le estensioni da una categoria di patente all'altra), a cui applicare i corrispondenti compensi (minimi) prefissati.

L'intesa è stata di conseguenza in grado di neutralizzare il confronto competitivo tra le autoscuole consorziate su una variabile fondamentale, quale il prezzo per la prestazione resa.

A conclusione del procedimento, l'Autorità, accertata l'infrazione nei termini sopra descritti, ha comminato al Consorzio tra Autoscuole "Calabria 1" una sanzione pecuniaria di importo pari a circa 10.000 euro.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

FOCUS *L'attività istruttoria dell'Autorità nell'ambito delle gare pubbliche*

Anche per il 2020 la verifica della correttezza del confronto competitivo in sede di gare pubbliche è stato un ambito di particolare rilievo per l'attività dell'Autorità.

È proseguita, infatti, l'attività istruttoria relativa alla presunta intesa volta al coordinamento delle procedure a evidenza pubblica per la fornitura di contatori idrici (1835 - *Mercato dei contatori d'acqua*). L'ipotesi alla base del procedimento è quella di un accordo, posto in essere dai principali operatori del settore, volto alla definizione concertata delle modalità di partecipazione alle gare indette dalle stazioni appaltanti, principalmente costituite dai gestori del servizio idrico integrato. Nel 2020, inoltre, è stato avviato un nuovo procedimento per presunta violazione dell'articolo 2 della l. 287/1990 e/o dell'articolo 101 del TFUE, riguardante gare per la fornitura di abbigliamento professionale e accessori a enti pubblici, tra cui corpi di Polizia municipale (1846 - *Gare per la fornitura di vestiario professionale e accessori tecnici*). In tale caso, le imprese si sarebbero accordate per la ripartizione delle gare secondo un criterio di aree geografiche di competenza che potrebbe interessare quantomeno diverse regioni del centro-nord Italia. Tale ultimo caso testimonia la proficua collaborazione dell'Autorità con le altre Istituzioni dello Stato, in particolare con la Guardia di Finanza, che ravvisando condotte rilevanti ai fini della tutela della concorrenza negli esiti dell'attività investigativa condotta dal proprio Nucleo di Polizia Economico-Finanziaria in relazione a un procedimento penale avviato dalla Procura della Repubblica attualmente in corso presso il Tribunale di Firenze, ha trasmesso una segnalazione all'Autorità, dando impulso all'avvio del procedimento.

Sotto il profilo probatorio e giurisprudenziale si evidenziano i diversi pronunciamenti del Giudice amministrativo che nel 2020 hanno confermato l'operato dell'Autorità. Ci si riferisce, in particolare, alle pronunce del Consiglio di Stato relative al caso 1796 - *Servizi di supporto e assistenza tecnica alla P.A. nei programmi cofinanziati dall'UE* che hanno pienamente ripristinato il provvedimento con cui l'Autorità aveva accertato un'intesa restrittiva della concorrenza nell'ambito di una gara Consip per l'affidamento del servizio di supporto e assistenza tecnica alla PA nei programmi cofinanziati dall'UE, nonché alle sentenze del TAR del Lazio relative ai procedimenti 1806 - *Affidamento appalti per attività antincendio boschivo* e 1808 - *Gara Consip FM4 - accordi tra i principali operatori del facility management* che hanno confermato - in entrambi i casi - l'accertamento di intese restrittive della concorrenza, pur rivedendo il novero di imprese coinvolte e l'ammontare delle sanzioni irrogate.

Con particolare riguardo al caso 1796², che ha coinvolto i principali *network* internazionali di società di revisione e di consulenza (c.d. *Big Four*), il Giudice ha ancora una volta riconosciuto che "le intese aventi ad oggetto il coordinamento del comportamento competitivo delle imprese interessate in occasione della partecipazione a procedure di gara sono tra le restrizioni più gravi della concorrenza" e ha quindi confermato pienamente il provvedimento dell'Autorità sotto il profilo sanzionatorio, compresa l'applicazione, nel calcolo dell'ammontare delle sanzioni, della c.d. *entry fee* pari al 25% del valore delle vendite dei servizi oggetto dell'infrazione.

2. Cfr., tra le altre, CdS. sent. 5900 del 10 ottobre 2020.

2.2 Le concentrazioni

C12294 – A2A/AMBIENTE ENERGIA BRIANZA

Nell'ottobre 2020, l'Autorità ha autorizzato con condizioni l'operazione di concentrazione (C12294) consistente nell'acquisizione da parte di A2A S.p.A. (A2A) del controllo esclusivo di Ambiente Energia Brianza S.p.A. (AEB), impresa *multiutility* attiva nella distribuzione e vendita di gas, energia elettrica e calore e nei servizi ambientali, prevalentemente nei comuni della Brianza. I mercati interessati dall'operazione sono quelli delle gare future per l'aggiudicazione del servizio di distribuzione del gas naturale negli ATEM (Ambito territoriale minimo) di Como 1 e Monza e Brianza 2. In particolare, per entrambi i mercati l'operazione, comportando un aumento non irrilevante della quota di PDR (Punti di riconsegna) attualmente gestiti da A2A all'interno dell'ATEM, avrebbe potuto avere un effetto di disincentivo alla partecipazione di terzi alla relativa gara d'ambito; inoltre, con specifico riferimento all'ATEM di Monza e Brianza 2, l'operazione avrebbe potuto determinare il ricongiungimento a un medesimo centro decisionale di due tra i principali concorrenti potenziali alla relativa gara d'ambito. A seguito degli approfondimenti istruttori, pur a fronte di una possibile specifica attrattività dell'ATEM di Monza e Brianza 2 per A2A, anche alla luce delle sue caratteristiche soggettive di operatore *multiutility* a vocazione territoriale e della configurazione di *enclave* degli asset di distribuzione gas di AEB nello stesso territorio, gli elementi probatori emersi non hanno consentito di qualificare A2A quale concorrente potenziale per l'ATEM e quindi di contestare un effetto restrittivo di riunificazione in un unico centro di controllo di due concorrenti; viceversa, gli approfondimenti svolti hanno consentito di confermare che l'operazione fosse idonea a scoraggiare la partecipazione di eventuali soggetti terzi alla relativa gara come pure a quella di Como 1. A valle dell'invio della comunicazione di chiusura della fase istruttoria, A2A ha presentato alcune misure correttive di natura comportamentale relative a entrambi gli ATEM oggetto di istruttoria. In particolare, le misure

proposte dalla Parte consistono essenzialmente in una riduzione della barriera finanziaria all'accesso, attraverso una dilazione per il pagamento del VIR (Valore industriale residuo) delle reti di AEB per l'eventuale nuovo entrante; in una riduzione del livello degli obblighi occupazionali per quest'ultimo previsti in via normativa; nella fornitura da parte di A2A di informazioni relative alle caratteristiche della rete e degli impianti. L'Autorità ha quindi autorizzato la concentrazione, valutando che le misure correttive proposte fossero idonee ad accrescere gli incentivi a partecipare alla gara, mediante una riduzione dei complessivi costi di subentro (finanziari, organizzativi, informativi) per un eventuale nuovo entrante che riuscisse ad aggiudicarsi la gara d'ATEM, nella misura sufficiente a compensare l'effetto negativo causato dall'operazione.

C12274 - EMMEEFFE LIBRI/CENTRO LIBRI

Nel marzo 2020, l'Autorità ha autorizzato con condizioni un'operazione di concentrazione (C12274) consistente nell'acquisizione del 51% del capitale sociale di Centro Libri S.r.l. (di seguito Centro Libri) – società che svolge principalmente l'attività di distribuzione di libri scolastici e di “varia” alle librerie e cartolibrerie – da parte di EmmeEffe Libri S.p.A. (di seguito EmmeEffe), società che svolge l'attività di distribuzione di libri alle librerie, cartolibrerie e alla Grande Distribuzione Organizzata (GDO) attraverso due società controllate (Messaggerie Libri S.p.A. e MF Ingrosso S.p.A., quest'ultima articolata in due divisioni: Fastbook, che opera come grossista e Opportunity, che svolge l'attività di distribuzione per la GDO). Il mercato interessato dall'operazione è quello relativo alla distribuzione di libri di “varia” alle librerie; dal punto di vista dell'estensione geografica, l'Autorità ha ritenuto che tale mercato abbia una dimensione nazionale, in considerazione della rilevanza delle librerie di catena, della circostanza che gli operatori che offrono i servizi sono attivi sul territorio italiano e, quindi, della sostanziale omogeneità che caratterizza le condizioni

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

concorrenziali in Italia.

Ad avviso dell'Autorità, l'operazione di concentrazione avrebbe portato a un rafforzamento della posizione dominante di EmmeEffe sul mercato della distribuzione di libri di "varia" alle librerie (fisiche e *online*), in cui quest'ultima già detiene una posizione dominante grazie alle proprie controllate Messaggerie Libri, che è di gran lunga il principale distributore di editori indipendenti, e Fastbook, che è l'unico grossista nazionale oltre a Centro Libri.

Alla luce delle caratteristiche del contesto competitivo del settore librario in Italia (elevato grado di concentrazione, integrazione verticale o rilevante forza economico-finanziario dei principali gruppi editoriali) e della circostanza che l'unico canale di vendita che negli ultimi anni ha mostrato una crescita è quello *online*, i soggetti sui quali l'operazione di concentrazione avrebbe prodotto i maggiori effetti pregiudizievoli sarebbero stati gli editori c.d. indipendenti, le librerie c.d. indipendenti e i grossisti locali. L'analisi concorrenziale svolta dall'Autorità, infatti, ha portato a ritenere che quegli editori che devono acquistare servizi di distribuzione da soggetti terzi, ai quali non sono legati da rapporti societari, o che non sono dotati di una significativa forza economico-finanziaria derivante dall'appartenenza a un gruppo conglomerato, non dispongono di un potere negoziale sufficiente a controbilanciare quello del soggetto derivante dalla concentrazione.

Per tali motivi, l'Autorità ha condizionato l'operazione all'adempimento, per un periodo di due anni, di talune misure consistenti in un impegno a non peggiorare le condizioni commerciali praticate da Fastbook, Centro Libri e Messaggerie Libri nell'ambito di tre categorie di rapporti commerciali: i) vendita all'ingrosso di libri di "varia" a librerie e cartolibrerie; ii) rapporti commerciali tra Messaggerie Libri e grossisti (compresi quelli che potrebbero insorgere in futuro) e iii) rapporti commerciali tra Fastbook e Centro Libri ed editori indipendenti. Un'altra condizione ha riguardato, inoltre, l'impegno a mantenere separate Fastbook e Centro Libri, che continueranno a operare con una contabilità e una amministrazione clienti proprie.

C12287 – INTESA SANPAOLO/UBI-UNIONE DI BANCHE ITALIANE

Nel luglio 2020, l'Autorità ha autorizzato con condizioni un'operazione di concentrazione (C12287) consistente in un'Offerta Pubblica di Scambio volontaria totalitaria promossa da Intesa Sanpaolo S.p.A. (di seguito 'ISP'), società quotata alla Borsa di Milano, a capo dell'omonimo gruppo bancario attivo nell'offerta di servizi e prodotti bancari, finanziari e assicurativi, avente ad oggetto il capitale azionario di UBI Banca S.p.A. (di seguito UBI), anch'essa quotata alla Borsa di Milano, a capo dell'omonimo Gruppo bancario e operante nel comparto bancario.

L'operazione ha interessato i mercati locali della raccolta, degli impieghi alle famiglie consumatrici e degli impieghi alle famiglie produttrici-piccole imprese, i mercati degli impieghi alle imprese medio-grandi e agli enti pubblici, i mercati del settore del risparmio gestito e del risparmio amministrato, nonché alcuni mercati assicurativi. Prima di procedere alla disamina degli effetti dell'operazione sui singoli mercati geografici e merceologici interessati, l'Autorità ha valutato se l'operazione di concentrazione avrebbe potuto avere un impatto sistemico sul più ampio ambito nazionale in ragione delle dimensioni degli operatori coinvolti e delle loro potenzialità, in considerazione delle caratteristiche degli stessi.

L'operazione notificata si inseriva, infatti, in un contesto nazionale caratterizzato dalla presenza di due *player* principali (ISP e Unicredit), di un ampio numero di piccoli operatori (nonostante i recenti processi di fusione che hanno interessato il credito cooperativo), e di operatori di medie dimensioni, radicati territorialmente in diverse aree del Paese. In questo ambito, l'acquisto da parte di un *leader* del mercato (appunto, ISP) di un operatore bancario di medie dimensioni avrebbe modificato il precedente assetto del mercato dei servizi bancari rafforzando ISP e privando il mercato stesso della presenza di un operatore di medie dimensioni quale UBI che, attraverso operazioni di crescita esterna, avrebbe potuto essere prospetticamente considerato come un possibile terzo polo bancario, attivo sul mercato italiano. Sul punto, l'istruttoria non ha fornito tuttavia evidenze,

Attività di tutela e promozione della concorrenza



né certe né univoche, in merito alla reale possibilità di UBI di costituire un terzo polo bancario attraverso operazioni di aggregazione di medie realtà bancarie italiane (quali ad esempio Bper, Mps, Bpm). Pertanto, in assenza di elementi sufficienti a caratterizzare UBI come un operatore che esercita una pressione concorrenziale suscettibile di condizionare le dinamiche di mercato e le scelte degli altri concorrenti, l'acquisizione dello stesso non è stata ritenuta idonea ad alterare gli assetti di mercato, limitando il livello di concorrenza esistente a livello sistemico.

L'istruttoria condotta dall'Autorità ha, invece, messo in evidenza che l'operazione di concentrazione sarebbe risultata idonea a produrre la costituzione e/o il rafforzamento della posizione dominante di ISP in alcuni mercati locali della raccolta bancaria, degli impieghi alle famiglie consumatrici e degli impieghi alle famiglie produttrici - piccole imprese, del risparmio

amministrato, dei fondi comuni di investimento e della gestione su base individuale di patrimoni mobiliari (GPM) e in fondi (GPF), nonché nei mercati degli impieghi alle imprese di medie e grandi dimensioni e della distribuzione dei prodotti assicurativi rami vita, riducendo in maniera sostanziale e durevole la concorrenza sui medesimi mercati.

Pertanto, l'autorizzazione dell'operazione è stata subordinata dall'Autorità alla cessione, da parte di ISP, di oltre 500 sportelli bancari da realizzarsi nelle aree geografiche individuate caratterizzate dalle maggiori criticità concorrenziali. L'acquirente del ramo/dei rami d'azienda dovrà essere indipendente, non azionista della nuova entità bancaria *post merger*, dotato di adeguati mezzi finanziari e competenze tecniche necessarie, nonché in possesso delle autorizzazioni della competente Autorità di Vigilanza.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

FOCUS *Sviluppi nel settore bancario italiano*

Nel 2020 l'Autorità è intervenuta in relazione a importanti operazioni di concentrazione nel settore bancario, le quali, secondo alcuni osservatori, potrebbero anche costituire l'inizio di un più ampio processo di consolidamento. Inoltre ha avviato la verifica del rispetto dell'obbligo di cessione di alcuni sportelli bancari imposto in un precedente caso di concentrazione, sempre in ambito bancario.

Le concentrazioni bancarie del 2020 seguono i processi di consolidamento culminati nel 2006-2008 (con le operazioni di concentrazione fra Banca Intesa e Sanpaolo IMI³ e fra Unicredit Italiano e Capitalia⁴, con la nascita di UBI Banca⁵ e con il consolidamento di Banca Monte dei Paschi di Siena⁶), che avevano visto l'Autorità svolgere un ruolo di rilievo, e seguono i successivi fenomeni concentrativi del 2018 connessi alla riforma del credito cooperativo, sui quali l'Autorità era parimenti intervenuta (si tratta in particolare della nascita di tre gruppi bancari cooperativi, segnatamente il Gruppo Bancario Cooperativo Iccrea, il Gruppo Bancario Cooperativo Cassa Centrale Banca e il Gruppo delle Casse Raiffeisen dell'Alto Adige⁷).

L'acquisizione di maggior rilievo nel 2020 è certamente l'Offerta Pubblica di Scambio volontaria totalitaria, avente ad oggetto il capitale azionario di UBI Banca (fra i primi cinque operatori nazionali), promossa da Intesa Sanpaolo⁸.

Inoltre, nell'ambito di tale operazione, anche per effetto delle misure strutturali imposte dall'Autorità come condizione per l'autorizzazione, si è inserita l'acquisizione da parte di BPER Banca di un Ramo di azienda composto da oltre 500 sportelli bancari in maggioranza di UBI Banca⁹.

In merito all'acquisizione di UBI Banca da parte di Intesa Sanpaolo, giova sottolineare come l'Autorità abbia rilevato che tale operazione fosse idonea a produrre la costituzione e/o il rafforzamento della posizione dominante di Intesa Sanpaolo in numerosi mercati rilevanti, così da pregiudicare in modo sostanziale e durevole la concorrenza. Pertanto, l'Autorità ha imposto a Intesa Sanpaolo importanti misure di carattere strutturale al fine di superare gli effetti anticoncorrenziali da essa derivanti e autorizzare così l'operazione. In particolare, è stato imposto a Intesa Sanpaolo di cedere oltre 500 sportelli bancari a uno o più operatori indipendenti in grado di disciplinare la nuova entità *post merger*.

3. Cfr. C8027 - Banca Intesa/San Paolo IMI, in Boll. n. 49/2006.

4. Cfr. C8660 - Unicredit Italiano/Capitalia, in Boll. n. 33/2007.

5. Cfr. C8277 - Banche Popolari Unite/Banca Lombarda e Piemontese, in Boll. n. 13/2007.

6. Cfr. C9182 - Banca Monte dei Paschi di Siena/Banca Antonveneta, in Boll. n. 18/2008.

7. Cfr. rispettivamente C12171 - Costituzione del Gruppo Bancario Iccrea, in Boll. n. 32/2018, C12169 - Costituzione del Gruppo Bancario Cassa Centrale Banca, in Boll. n. 32/2018 e C12138 - Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige/Gruppo Bancario Cooperativo delle Casse Raiffeisen, in Boll. n. 22/2018.

8. Cfr. C12287 - Intesa Sanpaolo/UBI - Unione di Banche Italiane, in Boll. n. 29/2020.

9. Cfr. C12297 - BPER/Ramo di azienda UBI, in Boll. n. 34/2020.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



Si deve anche sottolineare come l'Autorità ponga particolare attenzione al rispetto delle misure imposte in sede di autorizzazione condizionata delle operazioni di concentrazione, come testimoniato dal recente procedimento [C12231B-BPER/Unipol Banca](#) avviato nei confronti di BPER Banca per accertare la possibile inottemperanza alle misure cui è stata subordinata la concentrazione con Unipol Banca.

Più in generale, la valutazione delle operazioni di concentrazione è stata condotta secondo l'analisi dei mercati rilevanti quali definiti in base alla prassi consolidata dell'Autorità: in particolare, viene effettuata una prima valutazione dell'impatto dell'operazione in termini di posizionamento di mercato dell'entità *post-merger* attraverso un primo *screening* a livello provinciale, volto a definire le aree nelle quali sia necessario svolgere un approfondimento di carattere locale attraverso un'analisi anche a livello di bacini di utenza (c.d. *catchment area*¹⁰).

C12247B - BDC ITALIA-CONAD/AUCHAN

Nel febbraio 2020, l'Autorità ha autorizzato con condizioni l'operazione di concentrazione ([C12247B](#)) consistente nell'acquisizione da parte di BDC Italia S.p.A. (di seguito "BDC"), società veicolo appositamente costituita e controllata da CONAD Consorzio Nazionale Dettaglianti Soc. Coop. (di seguito "CONAD"), dell'intero capitale sociale di Auchan S.p.A., (di seguito "Auchan"). L'operazione prevedeva, in particolare, che i 241 punti vendita gestiti direttamente da Auchan o dalle sue controllate, nonché i 50 punti vendita oggetto di affitto a favore di terzi acquisiti da CONAD nell'ambito dell'operazione, fossero in parte trasferiti da CONAD alle singole cooperative del sistema CONAD, sulla base della rispettiva collocazione geografica, e in parte ceduti a terzi (tra cui Margherita Distribuzione S.p.A. ed Esselunga S.p.A.).

L'operazione ha interessato i mercati locali della vendita al dettaglio di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo e i mercati locali dell'approvvigionamento di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo. Per la definizione geografica di tali mercati è stata utilizzata la tecnica delle

isocrone, che ha portato a definire il mercato rilevante come quello compreso all'interno di una isocrona di 10 o 15 minuti, a seconda del tipo di operatore (*superette*, supermercato, ipermercato, *discount*).

Per ciò che riguarda i mercati dell'approvvigionamento di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo, ad esito dell'istruttoria l'Autorità ha ritenuto che l'operazione di concentrazione non fosse suscettibile di determinare la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante di CONAD né sui mercati locali, né a livello nazionale, dove la quota di mercato dell'entità *post merger* è stata stimata pari a circa il 18%.

Per ciò che concerne, invece, i mercati della vendita al dettaglio di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo, ad esito dell'istruttoria condotta dall'Autorità l'analisi del contesto concorrenziale ha messo in evidenza l'emergere di criticità concorrenziali in relazione a 33 mercati locali (4 delle *superette*, 19 dei supermercati e 10 degli ipermercati); in particolare, l'utilizzo di diversi parametri di analisi (tra cui l'incremento di quota di mercato dell'acquirente dovuta all'operazione; la distribuzione delle quote di mercato dei concorrenti delle Parti; la numerosità in termini assoluti e in termini

10. L'ampiezza delle *catchment area* è stata definita considerando un tempo di percorrenza massimo di 30 minuti in auto, calcolato sulla base della mobilità della domanda dei clienti bancari. Cfr. in particolare [C12138 Cassa Centrale Raiffeisen dell'Alto Adige/Gruppo Bancario Cooperativo delle Casse Raiffeisen](#) (cit.), in cui sono riportati anche i risultati di un'indagine *ad hoc* sui mercati bancari, realizzata dall'Autorità e somministrata a un campione rappresentativo di consumatori da una società di ricerche di mercato.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

relativi dei punti vendita nell'isocrona) ha fatto emergere come in tali mercati l'operazione di concentrazione sarebbe stata in grado di determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante delle cooperative del sistema CONAD.

L'autorizzazione dell'operazione è stata, pertanto, subordinata dall'Autorità alla cessione, da parte di CONAD, di circa trenta punti vendita – situati nelle isocrone dove sono emerse le criticità concorrenziali – a primari operatori del settore attivi a livello nazionale e, in ogni caso, già attivi nella vendita al dettaglio di prodotti alimentari e non, nonché indipendenti, anche commercialmente, dalle Parti oggetto della concentrazione e dalle imprese a esse collegate.

C12279 – DIPERDI/RAMI DI AZIENDA DI SMA E SOCIETÀ GENERALE DISTRIBUZIONE

Nell'agosto 2020, l'Autorità ha autorizzato con condizioni l'operazione di concentrazione (C12279) consistente nell'acquisizione del controllo esclusivo, da parte di DI PER DI S.r.l. (di seguito, DI PER DI), società controllata da Carrefour S.A., di 28 punti vendita (di cui 8 supermercati e 20 *superette*) situati in Lombardia e attualmente detenuti da SMA S.p.A. (controllata da BDC Italia, società di recente costituzione partecipata al 51% da Conad – Consorzio Nazionale Dettaglianti soc. coop.¹¹).

L'operazione ha interessato i mercati locali della vendita al dettaglio e dell'approvvigionamento di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo attraverso

la Grande Distribuzione Organizzata (GDO), al cui interno, secondo la prassi consolidata dell'Autorità, vengono distinte differenti tipologie di punto vendita (ipermercati, supermercati, *superette* e *discount*), differenziate rispetto a una serie di caratteristiche che concorrono a determinarne la qualità e il livello di servizi offerti. Da un punto di vista geografico, l'estensione dei mercati è stata individuata nell'area delimitata da curve isocrone di 10 minuti di guida, costruite intorno ai punti di vendita interessati dall'operazione.

Ad esito dell'istruttoria condotta dall'Autorità, è emerso che la concentrazione sarebbe stata idonea a determinare la creazione o il rafforzamento della posizione dominante di Carrefour nel mercato locale della *superette* costruito attorno a un punto vendita localizzato a Milano, in cui la stessa Carrefour avrebbe raggiunto una quota di mercato in valore superiore al 40%, a fronte di una quota di mercato detenuta dal secondo operatore (Esselunga), compresa fra il 30% e il 35%.

Al fine di superare tale criticità concorrenziale, l'Autorità ha subordinato l'autorizzazione dell'operazione alla cessione da parte di DI PER DI di un punto vendita localizzato a Milano a un soggetto terzo e indipendente, attivo nella distribuzione al dettaglio di prodotti alimentari e non, che sia preferibilmente un primario operatore del settore attivo a livello nazionale e indipendente, anche commercialmente, dalle Parti della concentrazione e dalle imprese a esse collegate, nonché dai soggetti posti ai vertici delle loro catene di controllo.

11. Cfr. L'operazione di concentrazione autorizzata con impegni dall'Autorità nel 2020 C12247B - BDC ITALIA - CONAD/AUCHAN.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



FOCUS Le operazioni di concentrazione nel settore della Grande Distribuzione Organizzata

A partire dal secondo semestre del 2019 si è assistito a un significativo processo di aggregazione nel settore della Grande Distribuzione Organizzata (GDO), processo che ha portato all'uscita dal mercato italiano di un operatore straniero (Auchan) e al consolidamento della posizione di alcuni concorrenti, a livello nazionale e locale.

L'importanza dei risvolti economici, anche sotto il profilo competitivo, di tale processo di aggregazione è evidente considerata la dimensione del settore e la centralità che ha nelle abitudini di acquisto dei consumatori. Basti pensare che in Italia quasi il 20% della spesa media mensile delle famiglie è destinata all'acquisto di prodotti alimentari e bevande (dati ISTAT, 2020) e che il 74,5% di tali consumi sono intermediati dagli operatori della distribuzione moderna (fonte Mediobanca). Nel contesto dell'epidemia, peraltro, il settore ha registrato un aumento del fatturato nel 2020 del 4,3% rispetto all'anno precedente, un tasso di crescita di tre volte superiore rispetto a quello registrato nel 2019 (fonte Nielsen), e il più elevato degli ultimi dieci anni.

Si tratta di un settore in cui le dinamiche competitive mutano a seguito dei cambiamenti delle abitudini di acquisto dei consumatori italiani. Ad esempio, negli ultimi anni si è assistito al progressivo sviluppo dei cosiddetti *discount*, testimoniato dalla forte espansione della rete di distribuzione (+24% tra il 2009 e il 2018 in termini di numero di punti vendita, in base ai dati forniti da Federdistribuzione) e da un consistente incremento del fatturato, che negli ultimi 10 anni ha registrato una crescita del 27% (Fonte Nielsen: dati relativi al fatturato medio per metro quadro dei *discount*, passato da 4.560 euro nel 2010 a 5.800 euro nel 2020).

Nel corso del 2020, gli interventi dell'Autorità in tale settore - sia nell'ambito della tutela della concorrenza sia in quello della tutela dei consumatori - hanno avuto un particolare rilievo, nella prospettiva di evitare che gli operatori della GDO acquisissero un eccessivo potere di mercato per effetto dei processi di aggregazione e approfittassero indebitamente delle difficoltà di rifornimento per i consumatori durante i *lockdown*, aumentando significativamente i prezzi dei più richiesti beni di consumo.

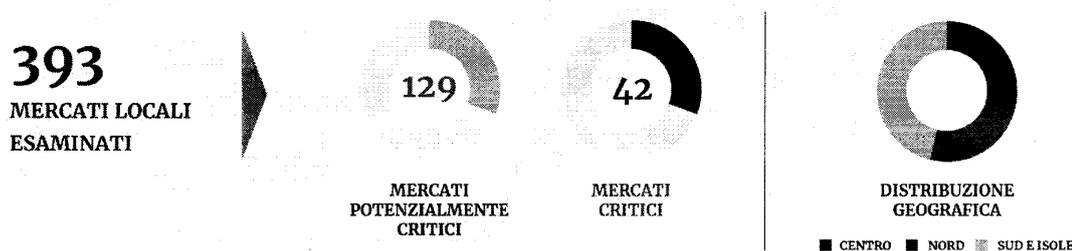
10 operazioni di concentrazione nel settore della GDO
3 istruttorie approfondite
129 mercati locali potenzialmente critici
42 mercati locali problematici

Con particolare riferimento all'attività antitrust, negli ultimi mesi del 2019 e nel corso del 2020, l'Autorità ha esaminato 10 operazioni di concentrazione nel settore della GDO, di cui 3 sono state oggetto di approfondimenti istruttori¹². Tali approfondimenti hanno riguardato 129 mercati locali e hanno portato all'individuazione di 42 mercati

12. C12246 - Fratelli Arena/rami di azienda di SMA - distribuzione Cambria - Roberto Abate, provv. n. 28038 del 20 dicembre 2019 in Boll. 52/2019; C12247B - BDC Italia - CONAD/AUCHAN, provv. n. 28163 del 25 febbraio 2020 in Boll. 10/2020; C12279 - DIPERDI/rami di azienda di SMA E Società generale distribuzione, provv. n. 28326 del 4 agosto 2020, in Boll. n. 34/20.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

nei quali le acquisizioni avrebbero comportato la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante, con il rischio di un aumento dei prezzi per i consumatori.



Sebbene il settore risulti ancora tra i più parcellizzati d'Europa a livello nazionale, specialmente se confrontato con le realtà della GDO in Francia, Germania e Regno Unito, in alcune aree geografiche si registrano livelli di concentrazione elevati: le analisi svolte dall'Autorità a livello locale consentono proprio di individuare i mercati locali in cui vi è il rischio che ulteriori concentrazioni dell'offerta possano danneggiare i consumatori.

Con riferimento alle concentrazioni che sono state realizzate alla fine del 2019 e nel 2020, le valutazioni dell'Autorità, al fine di avere un quadro aggiornato del contesto competitivo, si sono basate su un questionario somministrato a un campione di seimila famiglie rappresentative della popolazione italiana e su innovative tecniche quantitative per stimare l'impatto delle operazioni di acquisizione sugli incentivi degli operatori ad aumentare i prezzi di vendita.

Gli approfondimenti svolti hanno portato l'Autorità a considerare i *discount* nello stesso mercato rilevante della GDO "tradizionale".

Sulla base dell'indagine campionaria è emerso che oltre la metà dei clienti abituali dei punti vendita della GDO ritengono i *discount* sostituibili con questi ultimi. In particolare, i *discount* sono un'alternativa valida per circa il 56% dei clienti abituali di ipermercati, per il 55% dei clienti di supermercati e per il 54% dei clienti di *superette*. Tali evidenze hanno portato l'Autorità a prendere una posizione includendo esplicitamente nei mercati del prodotto i *discount*¹³, riconoscendo quindi a tali tipologie di punti vendita la capacità di competere direttamente con supermercati, ipermercati e *superette*.

Sempre sulla base dei risultati dell'indagine campionaria, è stato invece rilevato come il canale *online* rivestisse ancora un ruolo marginale: meno dell'1% dei consumatori italiani lo utilizzava abitualmente prima della pandemia. Per questo motivo, nell'ambito delle operazioni scrutinate - antecedenti allo scoppio dell'emergenza sanitaria - è stato ritenuto

13. Nei precedenti, infatti, con riferimento all'inclusione dei *discount* nei mercati della GDO, la definizione del mercato merceologico era rimasta aperta, dal momento che qualunque prospettazione della stessa non avrebbe influenzato l'esito della valutazione delle operazioni.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



che sotto il profilo merceologico i mercati della GDO non dovessero includere anche il canale *online*, anche se nell'analisi degli effetti delle operazioni si è tenuto parzialmente conto della pressione competitiva esercitata da tale canale sui punti vendita fisici. In prospettiva, tuttavia, occorrerà valutare se l'elevato ricorso al canale *online* a cui si sta assistendo per effetto della pandemia modificherà definitivamente le abitudini di spesa dei consumatori italiani, rappresentando quindi un cambiamento di tipo strutturale da tenere in considerazione nell'ambito della definizione del mercato merceologico.

L'Autorità, inoltre, ha anche studiato le abitudini di spostamento dei consumatori per raggiungere i punti vendita presso i quali si recano abitualmente. In particolare, è emerso che a livello nazionale l'86% dei clienti abituali degli ipermercati non percorre più di 15 minuti in auto per recarsi presso il punto vendita. Con riguardo ai supermercati, il 92% dei clienti si sposta entro 15 minuti, e di questi il 77% entro 10 minuti. Infine, oltre l'85% dei clienti abituali delle *superette* percorre un tragitto in auto al più di 10 minuti per raggiungere il punto vendita di riferimento.

**10/15 MINUTI**

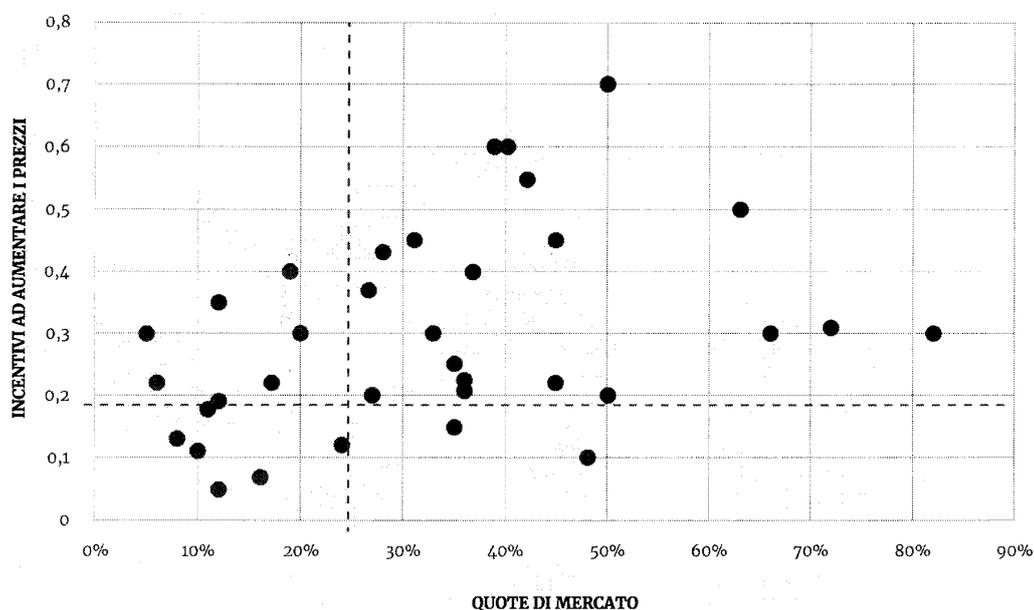
Tali evidenze hanno condotto l'Autorità a definire dei "mercati geografici" più ristretti rispetto al passato. In particolare, per ipermercati e supermercati sono stati considerati mercati locali quelli che comprendono tutti i punti vendita raggiungibili in 15 minuti di guida; per le *superette*, invece, sono stati considerati mercati quelli comprendenti i punti vendita raggiungibili in 10 minuti di guida (si tratta di considerazioni di medio periodo, che esulano dalla situazione eccezionale che si è venuta a creare nel corso dell'emergenza pandemica).

Quanto all'analisi degli effetti in ciascun mercato rilevante oggetto di approfondimenti istruttori, l'Autorità ha svolto complesse analisi tecniche al fine di valutare, oltre la quota di mercato congiunta delle Parti e altri fattori strutturali, se il venir meno del vincolo concorrenziale esercitato da un'impresa sull'altra avrebbe determinato per i punti vendita coinvolti nelle operazioni di concentrazione, incentivi ad aumentare i prezzi.

**DISTANZA
FISICA****SOSTITUIBILITÀ
FORMATO****SOSTITUIBILITÀ
INSEGNE****FORZA COMPETITIVA PUNTI VENDITA**

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

A tal fine, si è proceduto a stimare l'importanza relativa del vincolo concorrenziale tra l'acquirente e il *target* rispetto al livello di concorrenza generale di ciascun mercato locale, tenendo conto anche della forza competitiva dei punti vendita degli altri operatori. Al riguardo, è stato sviluppato un modello economico *ad hoc* in cui sono stati considerati una pluralità di fattori: distanza fisica, sostituibilità dell'insegna, sostituibilità del formato/tipologia di punto vendita (es. supermercato, *discount*, ipermercato, ecc.).



L'Autorità ha così potuto individuare i mercati critici come quelli in cui risultano particolarmente elevati sia la quota di mercato sia l'incentivo ad aumentare i prezzi.

I mercati critici identificati sulla base di tali indicatori sono stati oggetto di ulteriori approfondimenti, che hanno preso in considerazione una molteplicità di evidenze di natura quantitativa e qualitativa, quali: le quote di mercato dei principali concorrenti; la presenza di concorrenti particolarmente competitivi; le aperture imminenti di nuovi punti vendita e le loro caratteristiche in termini di distanza e sostituibilità con le catene distributive delle Parti.

L'Autorità ha imposto la dismissione di alcuni punti vendita nei mercati problematici come condizione all'autorizzazione delle acquisizioni.

Ad esito di tali approfondimenti, sono stati individuati 42 mercati locali che presentavano criticità concorrenziali. L'Autorità ha, dunque, condizionato l'autorizzazione delle operazioni esaminate alla cessione a operatori concorrenti dei punti vendita idonei a risolvere tali criticità, al fine di ripristinare condizioni concorrenziali in questi mercati.

C11205B - ELETTRONICA INDUSTRIALE/DIGITAL MULTIMEDIA TECHNOLOGIES - REVISIONE MISURE

Nell'ottobre 2020 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio (C11205B) volto alla revoca delle misure disposte con la delibera n. 23117 del 14 dicembre 2011 (ad esito del procedimento C11205), con la quale la stessa aveva autorizzato l'operazione di concentrazione consistente nell'acquisizione del controllo della società Digital Multimedia Technologies S.p.A. (nel seguito anche DMT) da parte della società Elettronica Industriale S.p.A. (EI), prescrivendo specifiche misure, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della l. 287/1990, in quanto l'operazione in esame generava elevati rischi concorrenziali sia di natura orizzontale che di natura verticale, legati all'integrazione di DMT nel gruppo Mediaset.

L'operazione riguarda la filiera televisiva, ovvero, in particolare: 1) il mercato delle infrastrutture per la radiodiffusione televisiva; 2) il mercato dei servizi di diffusione televisiva su reti terrestri in tecnica digitale (DTT); 3) i mercati a valle rispetto al mercato del *broadcasting* digitale, ossia: *i*) il mercato della televisione gratuita; *ii*) il mercato della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo; *iii*) il mercato della *pay-tv*.

In particolare, per ciò che concerne i rischi concorrenziali di matrice orizzontale, nel procedimento C11205 l'Autorità ha ritenuto che l'operazione di concentrazione avrebbe comportato la creazione di una posizione dominante in capo a EI Towers (soggetto risultante dalla fusione tra EI e DMT) in relazione alla numerosità delle infrastrutture, alla loro collocazione, alla presenza di *switching cost* e di barriere all'entrata, nonché alla minore incidenza dei concorrenti locali e di Rai Way. Per ciò che concerne, invece, i profili di natura verticale l'Autorità ha ritenuto che la concentrazione in esame fosse idonea a determinare effetti escludenti nel mercato dei servizi di diffusione televisiva su rete terrestre in tecnica digitale (DVB-T) e nel mercato della raccolta pubblicitaria su mezzo televisivo, imponendo obblighi di accesso e garanzie di indipendenza e contendibilità del controllo di EI Towers.

L'istruttoria condotta ha permesso di appurare che sono venute meno le ragioni di fatto e di diritto che avevano

giustificato l'imposizione delle misure di cui alla delibera n. 23117 del 14 dicembre 2011, in considerazione dell'attuale assetto di controllo di EI Towers e, soprattutto, dei rimedi tutt'oggi vigenti ai sensi della delibera n. 27984 del 12 novembre 2019. Questi ultimi, infatti, appaiono efficaci a contenere le preoccupazioni concorrenziali di natura orizzontale e verticale presenti nel contesto attuale dei mercati oggetto di esame. Pertanto, l'Autorità ha disposto la revoca delle misure imposte con delibera n. 23117 del 14 dicembre 2011.

C12333 - POSTE ITALIANE/NEXIVE GROUP

Nel dicembre 2020, l'Autorità ha autorizzato con condizioni un'operazione di concentrazione (C12333) consistente nell'acquisizione, da parte di Poste Italiane S.p.A. ("Poste Italiane"), dell'intero capitale sociale della società Nexive Group S.r.l. ("Nexive Group"), titolare del 100% delle due società Nexive Servizi S.r.l. e Nexive Network S.r.l. alle quali è stato trasferito il *business* italiano del Gruppo Nexive relativo ai servizi di recapito postale, stampa, digitali, recapito pacchi e corriere espresso. L'acquisizione è stata comunicata ai sensi dell'art. 75 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (*Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*), convertito con modificazioni con legge 13 ottobre 2020, n. 126, il quale autorizza, in deroga alle disposizioni della l. 287/1990, le operazioni di concentrazione comunicate entro il 31 dicembre 2020 che soddisfano alcuni specifici requisiti: in particolare, la disposizione si applica alle operazioni di concentrazione che non hanno dimensione comunitaria; che coinvolgono imprese operanti in mercati caratterizzati dalla presenza di servizi ad alta intensità di manodopera (come definiti dall'articolo 50 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 recante *Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*) ovvero di interesse economico generale ai sensi dell'articolo 14 del TFUE, le quali hanno registrato

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

perdite di bilancio negli ultimi tre esercizi e che, anche a causa degli effetti derivanti dall'emergenza sanitaria, potrebbero cessare la loro attività.

L'operazione in esame ha interessato una pluralità di attività ricomprese nel settore dei servizi postali, tra cui i servizi di corrispondenza ordinaria per i grandi utenti *business* (invii multipli) destinati ai clienti intermedi e ai clienti finali, il servizio di posta raccomandata e i servizi di spedizione e di trasporto espresso.

Ad avviso dell'Autorità, l'operazione di concentrazione avrebbe portato a un rafforzamento della posizione dominante di Poste Italiane, che avrebbe assunto un potere di mercato sostanzialmente monopolistico.

In seguito alla concentrazione, la rete Poste Italiane/Nexive sarebbe diventata, di fatto, l'unica rete *end-*

to-end a copertura nazionale, compromettendo – in assenza di misure idonee a favorirne l'accesso – la sopravvivenza degli operatori alternativi rimasti sul mercato. In particolare, con riferimento alle attività di corrispondenza ordinaria per utenti e grandi utenti *business*, che rappresentano la componente principale della domanda di servizi di corrispondenza, i partecipanti alle gare per l'aggiudicazione di tali servizi si sarebbero ridotti sostanzialmente alla sola Poste Italiane.

Per tali motivi, l'Autorità ha condizionato l'operazione all'adempimento, da parte di Poste Italiane S.p.A., di talune misure comportamentali idonee a prevenire il rischio di imposizione di prezzi o altre condizioni contrattuali gravose per gli utenti in conseguenza dell'operazione.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



3. L'attività di promozione della concorrenza

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

L'attività di *advocacy* svolta dall'Autorità è finalizzata alla rimozione degli ostacoli ingiustificati e sproporzionati che limitano la libertà di iniziativa economica e frenano lo sviluppo dei mercati e la competizione fra le imprese.

Fin dalla sua costituzione l'Autorità è stata dotata di strumenti che le consentono di segnalare al legislatore e, più in generale, ai regolatori, sia nazionali che regionali e locali, la presenza di restrizioni che riducono il livello di concorrenzialità dei mercati; tali interventi possono essere realizzati sia *ex officio*, che su richiesta delle amministrazioni e degli enti pubblici interessati.

Oltre a mettere in evidenza le criticità concorrenziali contenute nelle norme e negli atti amministrativi, gli interventi di *advocacy* dell'Autorità contengono spesso suggerimenti per il legislatore o l'amministrazione circa la possibilità di implementare le soluzioni più idonee

dal punto di vista concorrenziale, secondo la corretta applicazione del test di proporzionalità.

La possibilità di intervenire su richiesta ha accresciuto nel tempo l'autorevolezza dell'Autorità quale consulente delle amministrazioni in materia di concorrenza che, in un lasso di tempo di trenta anni, ha avuto l'occasione di rilasciare numerosi pareri aventi ad oggetto innumerevoli tipologie di restrizioni concorrenziali sostanzialmente in tutti i settori e le attività produttive. A conferma dell'efficacia del parere quale strumento di collaborazione fra l'Autorità e le amministrazioni, si evidenzia come il suo tasso di successo complessivo (relativo, cioè, a tutti i circa 850 pareri *ex art. 22* rilasciati a partire dal 1991) sia stato superiore al 60%, che sale al 70% nei casi in cui il parere sia stato richiesto dall'amministrazione interessata.

3.2 L'attività di *advocacy* svolta nel corso del 2020

Nel 2020 l'Autorità ha realizzato complessivamente ottanta interventi di *advocacy* – di cui settantasei utilizzando strumenti previsti dalla l. 287/1990 (artt. 21, 21-bis e 22) e quattro ai sensi di altre normative

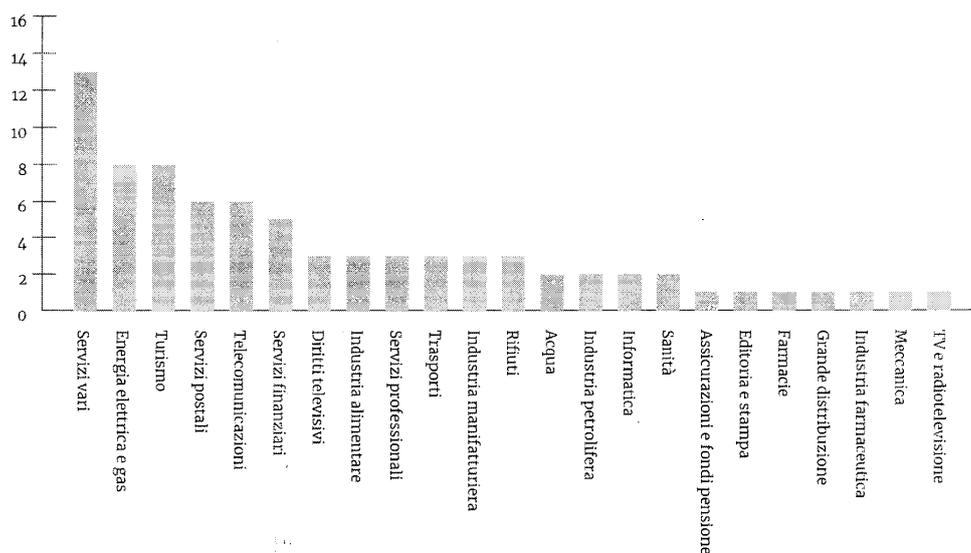
– intervenendo in numerosi settori di mercato per sollecitare il legislatore a rimuovere gli ostacoli ingiustificati al corretto svolgersi delle dinamiche concorrenziali.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

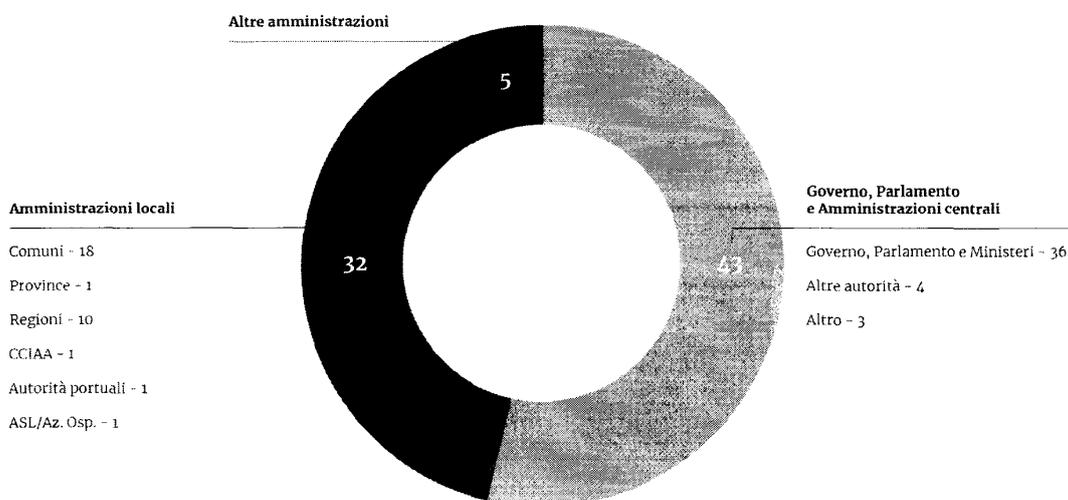
INTERVENTI DI ADVOCACY (2020) PER TIPO DI STRUMENTO NORMATIVO UTILIZZATO

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	38
<i>di cui inviati alla PCM per impugnazione di legge regionale di fronte alla Consulta</i>	5
Pareri motivati ai sensi dell'art. 21-bis della legge n. 287/1990	12
<i>di cui ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 175/2016 (T. U. in materia di società partecipazione pubblica)</i>	3
Parere ai sensi di altre normative	4
<i>di cui ai sensi dell'art. 19, comma 1, del d.lgs 1^o agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche)</i>	3
<i>di cui ai sensi dell'art. 6, comma 6, del d.lgs 9 gennaio 2008, n. 9 (Disciplina della titolarità e della commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi e relativa ripartizione delle risorse)</i>	1
Totale	80

Numero di interventi di advocacy (2020), suddivisi per settore



Attività di tutela e promozione della concorrenza

Destinatari degli interventi di *advocacy* realizzati nel 2020

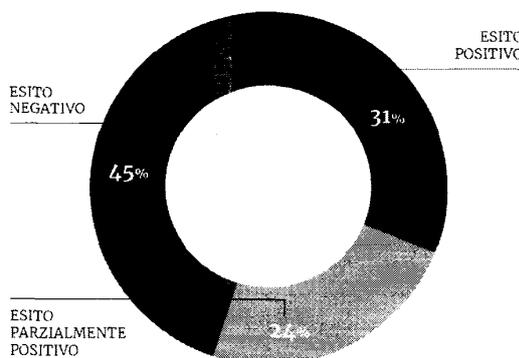
3.3 Monitoraggio dell'attività di *advocacy*

L'Autorità svolge già da diversi anni un'attività di monitoraggio del tasso di rispondenza dei destinatari alle prescrizioni contenute negli interventi di *advocacy*, anche allo scopo di migliorare la loro efficacia.

Nel corso del 2020 il monitoraggio ha avuto ad oggetto, in particolare, 170 interventi di *advocacy* realizzati nel biennio 2018-2019, distinti per base giuridica secondo quanto disposto dagli articoli 21, 21-bis e 22 della l. 287/1990¹⁴.

La valutazione si riferisce a 138 interventi, tenuto conto che sul totale di 170 casi, sono stati ritenuti non valutabili 32 interventi. Dal monitoraggio è emerso che nel 55% dei casi l'esito degli interventi è stato positivo, alla luce del fatto che i destinatari hanno ottemperato totalmente (31%) o, parzialmente (24%), alle richieste dell'Autorità; nel restante 45% dei casi, invece, la valutazione è stata negativa.

Il tasso di ottemperanza risulta dunque superiore alla metà degli interventi, in linea con quanto emerso dai monitoraggi svolti negli ultimi anni.



14. 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.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

Anche i dati relativi al tasso di successo dei singoli strumenti confermano i *trend* già emersi nel corso degli ultimi monitoraggi: in particolare, i pareri rilasciati ai sensi dell'art. 22 si confermano lo strumento più efficace, con un tasso di successo pari al 70%; inoltre, quando il parere è adottato dall'Autorità su richiesta

della pubblica amministrazione, il tasso di ottemperanza sale all'81%. Le segnalazioni ex art. 21 fanno registrare, nel complesso, un tasso di successo inferiore (pari al 47%), ma in netta crescita rispetto a quello del monitoraggio precedente (relativo al biennio 2017-2018), pari al 28%.

3.4 I profili anticoncorrenziali segnalati

Gli interventi di *advocacy* realizzati dall'Autorità nel corso del 2020 hanno messo in evidenza l'esistenza di numerose criticità concorrenziali concernenti la proroga delle concessioni, i requisiti di partecipazione alle gare,

l'introduzione di limitazioni all'esercizio d'impresa, i meccanismi di concessione di contributi pubblici e l'introduzione di deroghe all'applicazione della legge sulla concorrenza.

Ambiti di intervento dell'Autorità nel corso del 2020 per tipologia di restrizione segnalata

CONCESSIONI	<ul style="list-style-type: none"> • Eccessiva durata dell'affidamento • Proroga di affidamenti in essere • Modalità di rilascio delle concessioni
GARE	<ul style="list-style-type: none"> • Lotti di gara • Requisiti di partecipazione • Criteri di aggiudicazione
LIMITAZIONI ALL'ESERCIZIO D'IMPRESA	<ul style="list-style-type: none"> • Disposizioni discriminatorie • Autorizzazioni/Nulla osta • Barriere all'entrata • Vincoli all'attività d'impresa • Fissazione di tariffe
COMPETENZE DELL'AUTORITÀ	<ul style="list-style-type: none"> • Deroghe alla legge sulla concorrenza • Conflitto di attribuzione di competenze
CONTRIBUTI PUBBLICI	<ul style="list-style-type: none"> • Meccanismi di attribuzione di contributi pubblici/Aiuti di Stato

Attività di tutela e promozione della concorrenza



Appalti e concessioni

PROROGA DI CONCESSIONI

Anche nel 2020, l'Autorità ha avuto l'occasione di stigmatizzare l'eccessivo ricorso da parte delle amministrazioni pubbliche a forme di proroga di concessioni e di autorizzazioni che cristallizzano per un tempo eccessivamente lungo il mercato, impedendo qualunque forma di competizione fra le imprese. A causa del diffondersi della pandemia, infatti, il legislatore ha adottato provvedimenti che hanno introdotto la possibilità per le amministrazioni di sospendere, fra le altre, le procedure a evidenza pubblica, incentivando così il ricorso alle proroghe. In questo senso, con riguardo alle disposizioni previste dal decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, (c.d. "Decreto Rilancio") inerenti la proroga delle concessioni e delle autorizzazioni dei servizi portuali e alle ulteriori misure volte a stabilizzare i rapporti di affidamento in essere inerenti alle concessioni demaniali marittime, l'Autorità è intervenuta auspicando che tali misure siano introdotte con provvedimenti rigorosamente temporanei e direttamente funzionali al superamento dell'emergenza sanitaria (AS1684).

L'Autorità è successivamente tornata a evidenziare le criticità concorrenziali concernenti la proroga delle concessioni demaniali marittime con diversi interventi indirizzati ai comuni di Piombino, Carrara, Castiglione della Pescaia, Castellabate e Latina. In particolare, in base a quanto previsto dall'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*), che ha disposto la proroga del termine di scadenza delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreativa alla data del 31 dicembre 2033, nonché in virtù della legge n. 77 del 17 luglio 2020 (conversione c.d. "Decreto Rilancio"), che ha previsto la prosecuzione dell'attività in favore del concessionario esistente, i predetti comuni nel corso del 2020 hanno deliberato l'attivazione dei procedimenti per l'estensione della durata delle concessioni demaniali marittime senza l'indizione di procedure competitive. L'Autorità, nei propri interventi, ha messo in evidenza come la concessione di proroghe in favore dei precedenti

concessionari rinvia ulteriormente il confronto competitivo per il mercato, impedendo così di cogliere i benefici che deriverebbero dalla periodica concorrenza per l'affidamento attraverso procedure a evidenza pubblica; inoltre, ha sollecitato i comuni interessati a disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento dei provvedimenti di proroga per contrasto con la disciplina eurounitaria sopra richiamata (AS1701, AS1712, AS1714, AS1719 e AS1723).

Gli interventi relativi ai comuni di Piombino, Carrara e Castellabate sono stati effettuati ai sensi dell'art. 21-bis della l. 287/1990. Poiché le amministrazioni non si sono adeguate ai pareri, l'Autorità ha disposto l'impugnazione davanti ai giudici amministrativi territorialmente competenti. I ricorsi sono pendenti.

L'Autorità ha, inoltre, segnalato le distorsioni concorrenziali prodotte dalla proroga del termine per la stipula, da parte del MIT, degli atti convenzionali di concessione per l'autostrada A22 Brennero-Modena (previste all'art. 1, comma 719, della Legge di Bilancio 2020), che hanno rinviato nel tempo la possibilità di avviare le procedure di gara per l'individuazione di una nuova concessionaria (AS1652).

Sempre in ambito autostradale, l'Autorità si è pronunciata riguardo la proroga (al 31 dicembre 2021) del termine per l'operatività dell'obbligo in capo ai concessionari di esternalizzare i propri contratti affidati senza gara, rappresentando che questo ulteriore rinvio ostacola lo sviluppo di un mercato concorrenziale; inoltre, ha segnalato la necessità che, anche per i titolari di concessioni autostradali, la percentuale dei contratti di lavori, servizi e forniture da esternalizzare tramite procedure a evidenza pubblica (confermata nella misura del 60%) venga aumentata in misura corrispondente alla percentuale (pari all'80%) prevista per la generalità degli altri concessionari (AS1679).

Per ciò che riguarda l'ambito dei trasporti, l'Autorità ha ritenuto ingiustificata la proroga dell'efficacia della convenzione tra il MIT e la società CIN S.p.A. per i collegamenti marittimi di interesse nazionale con le isole maggiori e minori, fino alla conclusione delle procedure di gara per l'affidamento dei servizi stessi

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

(e comunque non oltre il 18 luglio 2021): ad avviso dell'Autorità, la previsione di una proroga massima di un anno appare in ogni caso eccessivamente lunga e non proporzionata al tempo necessario per concludere le attività propedeutiche all'affidamento del servizio per gli anni successivi (AS1684).

L'Autorità ha inviato poi una segnalazione alla Regione Umbria avente ad oggetto l'atto amministrativo con cui la stessa Regione ha accordato alla società Rocchetta S.p.A. una proroga di 25 anni della concessione mineraria per l'estrazione e lo sfruttamento dell'acqua minerale "Rocchetta" e ha, altresì, ampliato la concessione stessa, autorizzando l'estrazione e lo sfruttamento della diversa acqua minerale "Serrasanta" (ricompresa all'interno del medesimo territorio), senza avere previamente dato corso a una procedura competitiva a evidenza pubblica per la scelta del concessionario. Con tale intervento, l'Autorità ha evidenziato le criticità sotto il profilo concorrenziale del meccanismo secondo cui il rilascio e la proroga o il rinnovo delle concessioni relative a ricerca, coltivazione e utilizzo di acque minerali, naturali, di sorgente e termali vengano effettuati senza la previa indizione di procedure competitive a evidenza pubblica per la scelta del concessionario, tranne il caso di mancata richiesta di rinnovo ovvero di un suo diniego (AS1661).

Infine, l'Autorità ha adottato una segnalazione avente ad oggetto le concessioni di sfruttamento delle grandi derivazioni idroelettriche con la quale, in primo luogo, ha auspicato il definitivo abbandono dell'istituto della proroga delle concessioni e, in secondo luogo, ha messo in evidenza i possibili rischi di eterogeneità nelle modalità di affidamento derivante dalla modifica normativa che ha portato alla c.d. "regionalizzazione" delle concessioni. In particolare, rispetto al secondo aspetto, l'Autorità ha auspicato di raggiungere la maggiore omogeneità possibile delle diverse discipline regionali e delle province autonome nella definizione delle durate delle concessioni e dei criteri di accesso alle relative procedure di assegnazione, evitando così di produrre un'artificiale compartimentazione territoriale del mercato nazionale della generazione elettrica (AS1697).

AFFIDAMENTI DIRETTI

La prevalenza, in termini di migliori risultati conseguibili per la collettività, del principio di gara per l'attribuzione di concessioni di pubblico servizio è stata ribadita dall'Autorità nella segnalazione rivolta al Comune di Roma in merito all'illegittimità della concessione in affidamento diretto senza gara alla società ARETI S.p.A. (gruppo ACEA) del servizio di illuminazione pubblica. In particolare, l'Autorità ha osservato come dal confronto fra le condizioni economiche applicate per il servizio di illuminazione pubblica di Roma Capitale e il miglior parametro concorrenziale di riferimento, costituito dagli esiti delle gare CONSIP per la fornitura di servizi analoghi, emergano inequivocabili effetti negativi, per l'erario e la collettività, derivanti dall'affidamento diretto e, conseguentemente, ha sottolineato la necessità di ricorrere a procedure di affidamento fondate su una selezione competitiva. Inoltre, l'Autorità ha evidenziato un ulteriore pregiudizio connesso alla scelta di un affidamento diretto di lunga durata, consistente nel non poter adeguare in modo flessibile le condizioni di offerta a soluzioni più performanti e attuali sotto il profilo dell'efficiamento energetico, con la conseguenza di una maggiore spesa per l'Amministrazione interessata e di una peggiore qualità del servizio reso (AS1710).

SUBAPPALTI

Nel novembre 2020, l'Autorità ha svolto alcune considerazioni in merito alla normativa relativa all'istituto del subappalto e, in particolare, alle disposizioni che ne disciplinano i limiti di utilizzo (articolo 105 del d.lgs. 50/2016, e articolo 1, comma 18, del 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 dalla legge 14 giugno 2019 n. 55). Nello specifico, l'Autorità ha auspicato una modifica normativa volta a: eliminare la previsione generale e astratta di una soglia massima di affidamento subappaltabile; prevedere l'obbligo in capo agli offerenti,

Attività di tutela e promozione della concorrenza



che intendano ricorrere al subappalto, di indicare in sede di gara la tipologia e la quota parte di lavori in subappalto, oltre all'identità dei subappaltatori; consentire alle stazioni appaltanti di introdurre, tenuto conto dello specifico contesto di gara, eventuali limiti all'utilizzo del subappalto che siano proporzionati rispetto agli obiettivi di interesse generale da perseguire e adeguatamente motivati in considerazione della struttura del mercato interessato, della natura delle prestazioni o dell'identità dei subappaltatori (AS1707).

Gare

Se, da un lato, l'affidamento diretto di concessioni e la proroga di quelle esistenti rischiano di eliminare forme di confronto fra gli operatori e di ingessare le dinamiche competitive dei mercati per molti anni, dall'altro le procedure a evidenza pubblica, per essere efficaci, devono incentivare la partecipazione del maggior numero possibile di imprese e garantire a tutte un trattamento equo e non discriminatorio.

In questa ottica, l'Autorità è intervenuta per stigmatizzare l'effetto discriminatorio di alcuni criteri di valutazione contenuti nel bando di gara concernente l'assegnazione di nuove concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreativa nel comune di Trinità D'Agultu e Vignola. In particolare, risulta ingiustificatamente discriminatorio il criterio che assegna un maggior punteggio a chi ha la "residenza nel Comune almeno per due anni antecedenti alla pubblicazione del bando", così come quello che limita la partecipazione all'assegnazione della concessione alle sole imprese ricettive che siano maggiormente prossime all'ambito demaniale richiesto. L'Autorità ha quindi ribadito che la selezione dei concessionari nelle procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime deve essere sempre basata su criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori (AS1653).

L'intervento dell'Autorità è avvenuto ai sensi dell'art. 21-bis della l. 287/1990. L'Autorità ha valutato sufficienti le condotte che l'Ente ha comunicato di assumere e le giustificazioni dallo stesso addotte a seguito del parere trasmesso e ha, pertanto, deciso di non proporre ricorso

al giudice amministrativo.

Altri interventi hanno poi riguardato i servizi di notificazione tramite posta di atti da parte di pubbliche amministrazioni, quali atti giudiziari e verbali per violazioni del codice della strada. Al riguardo l'Autorità ha ritenuto discriminatorie le condizioni previste in due bandi di gara – trasmessi, rispettivamente, dalla Prefettura di Roma e dall'Agenzia regionale di sviluppo dei mercati telematici della Regione Emilia Romagna (Intercent-ER) – che richiedevano ai partecipanti alla selezione di disporre di un numero minimo di punti di giacenza fisici. Ad avviso dell'Autorità, tale previsione, non riconoscendo la piena equivalenza tra punti di giacenza fisici e modalità alternative di organizzazione del servizio di consegna della posta – come invece previsto dal legislatore – attribuisce un vantaggio ingiustificato al fornitore del Servizio universale, Poste Italiane S.p.A., ostacolando la partecipazione di altri operatori (AS1693 e AS1702).

Gli interventi sono stati effettuati ai sensi dell'art. 21-bis della l. 287/1990; preso atto delle modifiche operate nella documentazione di gara da parte dell'Agenzia regionale di sviluppo dei mercati telematici Intercent-ER, e dell'annullamento del bando di gara da parte della prefettura di Roma, l'Autorità ha deciso di non impugnare gli atti segnalati di fronte ai giudici amministrativi competenti.

Liberalizzazioni

Il completamento del processo di liberalizzazione dei mercati della vendita *retail* dell'energia elettrica e del gas, con l'abbandono definitivo del regime di maggior tutela, ha costituito il tema di una rilevante attività di *advocacy* svolta nel corso del 2020, finalizzata a contrastare ulteriori rinvii delle scadenze di legge e a garantire l'applicazione di principi concorrenziali nella fase di transizione al mercato libero.

In proposito l'Autorità ha ricordato gli effetti negativi di ulteriori proroghe delle scadenze per l'eliminazione dei sistemi di regolazione nell'offerta di detti servizi *retail* – in vigore dal 2007 – considerando, da un lato, i vantaggi del mercato libero derivanti dalla pluralità di

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

offerte, migliore efficienza del servizio, diffusione dei servizi innovativi, incremento dell'innovazione e sua accessibilità alla platea dei consumatori, e, dall'altro, gli effetti negativi legati a ulteriori rinvii dell'apertura del mercato, che favorisce solo una maggiore concentrazione di mercato e, ultimamente, le imprese già dominanti (AS1646).

Ancora in tema di liberalizzazione del mercato energetico, un provvedimento che ha previsto per le PMI (Piccola e Media Impresa) la possibilità di rifornirsi di energia – per un periodo di tempo limitato e in attesa di entrare sul mercato libero – attraverso il nuovo servizio di ultima istanza denominato “Servizio a Tutele Graduali” (STG), è stato oggetto di intervento da parte dell'Autorità, che ha auspicato un'ampia partecipazione alle aste per la scelta del fornitore di STG. A tale fine, l'Autorità ha sottolineato l'esigenza di individuare numerosi lotti fra loro omogenei, sia in termini di livello di rischio connesso alla morosità dei clienti, che di numero di punti di prelievo e di volumi consumati, evitando al contrario una eccessiva omogeneità su base territoriale, alla luce dei vantaggi informativi di cui potranno beneficiare le imprese precedenti gestori del servizio di tutela. Infine, l'Autorità ha suggerito di individuare un numero massimo di lotti aggiudicabili dalle imprese appartenenti allo stesso gruppo societario, auspicando l'introduzione di un tetto antitrust non superiore al 35% dei lotti messi a gara (AS1709).

Criticità sono state rilevate anche nel processo di liberalizzazione dei servizi postali di notificazione a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della strada. In particolare, l'Autorità ha sottolineato come l'approvazione delle nuove *Linee guida per i corsi di formazione per gli addetti alla notifica a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della strada* (di seguito “Linee Guida”) del Ministero della Giustizia – avvenuta anche a seguito di un intervento dell'Autorità stessa (AS1610) – appare risolvere le criticità che ostacolavano l'organizzazione dei corsi di formazione richiesti dalla normativa secondaria di settore agli operatori postali alternativi. L'Autorità, tuttavia, ha messo in evidenza come, nelle more dell'implementazione dei suddetti corsi, sussista

un vantaggio non replicabile per l'unico operatore postale, segnatamente Poste Italiane S.p.A., che, nella sua qualità di fornitore del servizio postale universale, risulta essere già in grado di dare esecuzione al servizio; la legge esclude, inoltre, quest'ultima dall'obbligo formativo previsto in capo agli altri concorrenti per poter svolgere i sopra ricordati servizi di notifica a mezzo posta, determinando un assetto del mercato asimmetrico favorevole all'*incumbent*. Nel suo parere, l'Autorità ha dunque auspicato l'adozione da parte dell'AGCOM di misure suscettibili di estendere anche a Poste Italiane S.p.A. gli obblighi formativi in parola, onde garantire a tutti gli operatori postali parità di trattamento in relazione ai citati obblighi ed evitare, in tal modo, il permanere di vantaggi a favore del fornitore del servizio postale universale non replicabili da parte degli operatori postali alternativi (AS1655).

L'Autorità, inoltre, ha suggerito che in luogo del meccanismo di validazione *ex ante* dei corsi di formazione per gli addetti alla notifica a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della strada, sarebbe stato più opportuno prevedere che i piani formativi dei singoli operatori fossero stati sottoposti a un regime di comunicazione preventiva al Ministero della Giustizia, che li avrebbe potuto validare anche attraverso l'istituto del silenzio assenso (AS1651). Con riguardo a due richieste di parere avanzate dal Comune di Genova e da Roma Capitale in relazione all'opportunità di bandire una procedura di gara relativamente ai servizi di notifica a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della strada l'Autorità ha evidenziato che in seguito alla revisione delle Linee Guida del Ministero della Giustizia in data 5 febbraio 2020, gli operatori postali sono stati messi in grado di poter organizzare i corsi di formazione previsti per gli addetti alla notifica a mezzo posta degli atti giudiziari e delle violazioni del Codice della strada. Alla luce di ciò è quindi possibile prevedere nelle procedure di gara quale requisito di ammissibilità l'aver partecipato e superato i suddetti corsi di formazione, come delineati dalle stesse Linee Guida. Inoltre, l'Autorità ha precisato che appare opportuno ripartire il servizio in più lotti funzionali e

Attività di tutela e promozione della concorrenza



geografici, onde consentire la più ampia partecipazione di operatori postali, anche in possesso di licenze individuali regionali; infine, ha rimarcato la necessità di tenere in considerazione i parametri dimensionali adeguati e minimi individuati dall'AGCOM nella Delibera n. 77/18/CONS, riguardo al numero di addetti richiesti per lo svolgimento dei servizi di notifica a mezzo posta e al numero di punti giacenza (AS1656 e AS1685).

Limitazioni all'esercizio dell'attività d'impresa

Numerosi interventi realizzati nel corso dell'anno dall'Autorità hanno riguardato l'introduzione nell'ordinamento di criticità concorrenziali che limitano in maniera sproporzionata o ingiustificata l'attività di impresa. Una segnalazione ha riguardato, in particolare, la disciplina dell'attività di *bed and breakfast* della Regione Abruzzo, che ha previsto diverse restrizioni concorrenziali sia per lo svolgimento non imprenditoriale (introducendo limitazioni di carattere temporale, come l'imposizione di un periodo di chiusura obbligatoria,) che imprenditoriale (prevedendo limitazioni di carattere quantitativo, come la possibilità di esercitare l'attività in un'unica unità immobiliare ovvero in due unità ubicate vicino, e dimensionale) di tale servizio di alloggio. Ad avviso dell'Autorità, tali restrizioni appaiono non giustificate da motivi di interesse generale e si pongono in contrasto con gli interventi di liberalizzazione delle attività economiche, costituendo forme di intervento autoritativo pubblico nell'economia che anche la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di stigmatizzare (AS1674).

Un altro intervento ha riguardato il mercato dell'editoria scolastica, fortemente penalizzato da alcune disposizioni introdotte dal legislatore per fare fronte all'emergenza coronavirus. In particolare, in relazione all'adozione dei libri di testo per l'anno scolastico 2020/2021, il decreto-legge 8 aprile 2020, n. 22, convertito in legge 6 giugno 2020, n. 41, recante *Misure urgenti sulla regolare conclusione e l'ordinato avvio dell'anno scolastico e sullo svolgimento degli esami di Stato, nonché in materia di procedure concorsuali e di abilitazione e per la continuità*

della gestione accademica, ha previsto, per il caso in cui l'attività didattica in presenza non fosse ripresa (come poi effettivamente avvenuto) entro il 18 maggio 2020, l'adozione da parte del Ministero dell'Istruzione, di "misure volte alla eventuale conferma dei libri di testo adottati per il corrente anno scolastico, in deroga a quanto previsto agli articoli 151, comma 1, e 188, comma 1, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297".

L'Autorità ha quindi rilevato che la chiusura delle scuole determinata dall'emergenza coronavirus, precludendo la possibilità che gli editori, per il tramite dei propri promotori, possano portare i testi in visione agli insegnanti, appare suscettibile di condizionare negativamente la dinamica competitiva che avrebbe potuto esplicarsi tra gli editori in vista delle adozioni per l'anno scolastico 2020/21, cristallizzando la presente situazione di mercato. L'Autorità ha, pertanto, suggerito che il Ministero dell'Istruzione, nel disciplinare le modalità secondo cui dovrà realizzarsi il processo di adozione dei libri di testo per il prossimo anno scolastico, identifichi soluzioni idonee a garantire che gli insegnanti possano liberamente esercitare le proprie scelte adottionali tra le proposte dei diversi editori rese eventualmente disponibili, tramite le scuole, per la consultazione e il confronto, seppur virtuale, così tutelando ogni possibile spazio di concorrenza tra gli editori (AS1670).

Con riguardo ai servizi di pagamento alle pubbliche amministrazioni, l'Autorità è intervenuta con una segnalazione e un parere riguardanti in particolare l'introduzione della nuova piattaforma infrastrutturale unica, sviluppata dalla società partecipata dallo Stato "PagoPA S.p.A.", che consente alle pubbliche amministrazioni di verificare la corrispondenza tra l'IBAN e il codice fiscale dei cittadini destinatari dei pagamenti erogati dalle stesse amministrazioni. L'Autorità ha espresso parere favorevole all'introduzione di questo sistema, particolarmente utile in questo periodo, tenuto conto della normativa vigente volta a far fronte alle conseguenze economiche derivanti dall'emergenza sanitaria che prevede l'erogazione di varie forme di sostegno economico a favore di ampie categorie di cittadini (AS1677).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

Con riguardo alle modalità di pagamento da parte dei contribuenti nei confronti della PA, l'Autorità ha, inoltre, sottolineato che benché i gestori di servizi pubblici e le società a controllo pubblico siano obbligati ad accettare i pagamenti tramite la piattaforma PagoPA, non sussiste un rinvio esclusivo all'utilizzo di tale sistema, permanendo la possibilità per i consumatori di poter utilizzare altri metodi di pagamento quali, oltre al contante, la c.d. domiciliazione bancaria e altri servizi di pagamento nella misura in cui essi non siano stati ancora integrati con lo stesso sistema PagoPA (AS1706).

L'Autorità non ha invece riscontrato criticità concorrenziali in merito a una disposizione contenuta nella bozza di convenzione tra l'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura (Agea) e i Centri di Assistenza Agricola (CAA) relativa alle modalità di inquadramento del personale utilizzato dai CAA per lo svolgimento delle funzioni delegate dalla stessa Agea: la previsione che tutti gli operatori abilitati ad accedere e operare sui sistemi informativi di Agea debbano essere lavoratori dipendenti dei CAA o delle società con esso convenzionate è stata, infatti, ritenuta dall'Autorità proporzionata alla necessità di limitare le frodi e di razionalizzare la spesa dei fondi europei per l'agricoltura (AS1659).

Alcuni interventi hanno avuto ad oggetto restrizioni introdotte a livello subnazionale.

In questa prospettiva, l'Autorità è intervenuta per rilevare gli effetti anticoncorrenziali prodotti dalla previsione contenuta in una legge regionale della Puglia, che fissa a sessantacinque anni, ovvero, su istanza dell'interessato, al maturare del quarantesimo anno di servizio effettivo, il limite di età per lo svolgimento della funzione di responsabile sanitario di una struttura sanitaria e socio-sanitaria privata. In particolare, ritenendo che non sussistano ragioni imperative di interesse generale (i.e. ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica) tali da giustificare il limite massimo di età per i responsabili sanitari di strutture sanitarie e socio-sanitarie private, l'Autorità ha rilevato come tale previsione determini un'ingiustificata limitazione alla prestazione dei servizi professionali da parte dei medici, restringendo così l'offerta di tali

servizi e, conseguentemente, la possibilità di scelta dei consumatori. Tale misura, inoltre, comprime ingiustificatamente la libertà di iniziativa economica e l'autonomia gestionale delle strutture sanitarie e socio-sanitarie private, precludendo loro di avvalersi di un medico che ha superato il limite di età previsto per rivestire il ruolo di direttore sanitario (AS1680).

Inoltre, l'Autorità, in paio di occasioni (nei confronti della Regione Trentino Alto Adige e della Provincia autonoma di Trento) si è pronunciata negativamente riguardo alla possibilità di introdurre limiti agli orari di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali al dettaglio e di somministrazione di alimenti e bevande, in quanto idonea a reintrodurre limiti all'esercizio delle attività economiche aboliti dal legislatore nazionale. L'Autorità ha, infatti, ricordato che il legislatore nazionale, con il decreto Salva Italia (d.l. n. 201/2011), ha previsto che le attività commerciali non possano essere soggette a limiti in materia di orari di apertura e chiusura in quanto, in caso contrario, si impedirebbe agli operatori di differenziare il servizio offerto sulla base della domanda (AS1694 e AS1705).

Disposizioni discriminatorie

In alcuni casi, l'Autorità ha inteso porre l'accento sugli effetti discriminatori prodotti dalle disposizioni che disciplinano un certo mercato, mettendo in evidenza come tali previsioni producano l'effetto di sbilanciare la competizione fra le imprese, avvantaggiandone ingiustificatamente alcune e penalizzandone altre. È il caso, ad esempio, della disposizione contenuta nella legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Legge di Bilancio 2020) che prevede che la sperimentazione di alcuni servizi erogati dalle farmacie nell'ambito del SSN non possa allo stesso tempo essere fornita anche dagli esercizi commerciali diversi, abilitati alla vendita al pubblico dei medicinali SOP e OTC (AS1652).

Nello stesso ambito vanno inquadrate le disposizioni degli artt. 356 e 358 del Codice dell'insolvenza, che delineano i requisiti previsti per le società professionali ai fini dell'iscrizione all'Albo dei soggetti incaricati dall'autorità giudiziaria a svolgere le funzioni di

Attività di tutela e promozione della concorrenza



curatore, commissario giudiziale o liquidatore; l'Autorità ha, infatti, ritenuto anticoncorrenziale l'obbligatorietà dell'iscrizione negli albi professionali anche del legale rappresentante della società o di tutti i componenti dello studio professionale associato, ritenendo tale previsione restrittiva e idonea a discriminare fra le società di professionisti sulla base del modello organizzativo adottato (AS1679).

Allo stesso modo, l'Autorità ha evidenziato gli effetti anticoncorrenziali prodotti da alcune disposizioni introdotte dal d.l. 34/2020 (c.d. "Decreto Rilancio"), che prevedono che l'attività di autoproduzione delle operazioni e dei servizi portuali possa essere svolta solo nel caso in cui nel porto interessato non vi siano le necessarie attrezzature o maestranze, riducendo drasticamente la possibilità per i vettori marittimi di procedere all'autoproduzione delle operazioni e dei servizi portuali e relegandola a un'ipotesi meramente residuale. Sul punto, l'Autorità ha rilevato, tra le altre cose, come tale disposizione discrimini i porti italiani – ove non è più possibile svolgere in autoproduzione le attività portuali – dai porti di altri Stati membri, contrastando così con la finalità della normativa di rilancio del settore portuale. I porti italiani, infatti, potrebbero essere penalizzati dalla scelta dei vettori marittimi di non farvi scalo, non potendo ivi svolgere le operazioni portuali in autoproduzione, con conseguente riduzione anche degli introiti dei relativi indotti (AS1708).

Infine, sono stati segnalati gli effetti anticoncorrenziali prodotti da una delibera della Regione Friuli Venezia Giulia che attribuisce il diritto a ricevere alcuni contributi regionali a fondo perduto solo in capo alle strutture ricettizie, agli esercizi commerciali e alle attività di prestazione di servizi alla persona, che abbiano non solo la sede operativa, ma anche la sede legale, sul territorio regionale. L'Autorità ha osservato che la limitazione della concessione del beneficio solo a chi abbia la sede legale nel territorio, penalizza ingiustamente tutte quelle imprese che, pur avendo sede legale fuori regione, operano sul territorio restituendo i frutti del beneficio ricevuto, ribadendo come la presenza di

requisiti territoriali discriminatori costituisca un freno ingiustificato e artificioso allo sviluppo dimensionale delle imprese (AS1715).

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.

Tariffe e prezzi regolati

Il prezzo costituisce uno dei principali strumenti di confronto fra le imprese e, per tale motivo, la sua regolazione deve essere limitata ai casi in cui la tutela di altri principi costituzionalmente rilevanti (come la tutela della salute o dell'ambiente) renda strettamente necessario un intervento regolatorio che ne limiti le oscillazioni. Nel 2020 l'Autorità si è espressa con riguardo allo schema di definizione dei costi indicativi di riferimento dell'autotrasporto per conto terzi, (di cui all'articolo 1, comma 250, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*). Nel complesso, l'impostazione metodologica del nuovo schema sottoposto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è stata valutata positivamente, in quanto la previsione di quattro grandi categorie di costi riferibili al servizio di autotrasporto non fornisce vincoli di costo prestabiliti con eccessivo dettaglio, ma offre sufficienti spazi per il confronto competitivo tra le imprese di settore nella definizione dei rispettivi prezzi, rispettando la loro autonomia negoziale. L'Autorità ha, inoltre, puntualizzato che i valori di riferimento devono essere definiti in misura sufficientemente ampia sulla base di forcelle che tengano conto di un valore minimo e un valore massimo, individuati a seguito di valutazioni oggettive, compiute anche da un soggetto terzo, purché indipendente e professionalmente idoneo a tale compito (AS1654). Sempre in tema di prezzi, l'Autorità ha adottato nel 2020 una segnalazione avente ad oggetto la portata anticoncorrenziale della normativa che consente agli enti camerali lo svolgimento delle attività di rilevazione di prezzi e tariffe e di raccolta e pubblicazione degli usi locali. Nello specifico, l'Autorità ha ritenuto che la rilevazione

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

di prezzi e tariffe andrebbe consentita solo laddove necessaria e proporzionata al perseguimento di obiettivi di interesse generale ed essere dunque circoscritta a prodotti espressamente individuati. Inoltre, l'attività dovrebbe essere svolta secondo criteri prestabiliti, tali da evitare che la stessa diventi strumento collusivo tra i soggetti partecipanti. A tal fine, secondo l'Autorità, la potestà regolamentare e statutaria delle Camere di Commercio dovrebbe essere limitata nel senso di prevedere che: la periodicità della rilevazione sia specificamente motivata tenendo conto delle peculiarità dei singoli prodotti e secondo una metodologia di tipo storico-statistico; l'attività sia basata su informazioni e dati storici, certi e attendibili, facilmente verificabili da un soggetto terzo, estraneo alla filiera interessata; il servizio di deposito di listini e tariffe non sia più disponibile o comunque non consenta l'accesso a listini e tariffe da parte di soggetti terzi.

Infine, l'Autorità ha ritenuto che l'attività di rilevazione di prezzi e tariffe dovrebbe essere svolta da soggetti terzi e indipendenti (quali esperti del settore e/o magistrati, unitamente ai membri interni delle Camere di Commercio) e non da operatori direttamente interessati alla misura del prezzo oggetto di rilevazione e in grado di distorcere la finalità della stessa. Le Commissioni Prezzi rappresentano, infatti, un importante luogo di incontro e veicolo di informazioni commerciali sensibili per gli operatori del settore e il rischio di coordinamento appare particolarmente elevato in mercati del prodotto ove operano imprese locali (AS1682).

Concorrenza infrastrutturale

Una delle principali linee di intervento dell'Autorità nel corso del 2020 ha riguardato la realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni, obiettivo ritenuto non più procrastinabile per il sistema Paese alla luce delle esigenze di connettività evidenziate dall'emergenza Covid-19.

Con riferimento alle istanze dei consumatori, l'Autorità ha apprezzato l'intento annunciato di stimolare la domanda pubblica e privata di servizi di telecomunicazione a banda ultralarga. Tuttavia,

nel suo intervento l'Autorità ha evidenziato alcune criticità idonee a pregiudicare l'adozione di servizi a banda ultralarga. Con riferimento alla domanda pubblica, costituita dal piano per la connessione delle scuole, l'Autorità ha posto particolare attenzione alle caratteristiche dei futuri bandi di realizzazione e, in particolar modo, alla proprietà dell'infrastruttura e all'erogazione di servizi accessori, quali la manutenzione, posto che in passato si sono riscontrate diverse criticità relative all'utilizzo di reti private costituite per amministrazioni pubbliche.

Con riferimento alla domanda privata, l'Autorità – nell'accogliere con favore il piano per la cosiddetta “fase I”, ispirato da obiettivi di equità sociale – ha ritenuto al contrario critiche alcune previsioni della “fase II”, il cui obiettivo dichiarato di agevolare lo sviluppo delle reti a banda ultralarga si scontra con la previsione di erogare un beneficio per tutte le connessioni oltre i 30 Mbit/s, così favorendo tecnologie obsolete e non a prova di futuro; ciò risulta in contrasto con la strategia nazionale ed europea per la banda ultralarga, la quale prevede una copertura ad almeno 100 Mbps fino all'85% della popolazione entro il 2020, nonché gli obiettivi 2025 di copertura al 100% di connessioni a più di 100 Mbps potenziabile a velocità Giga (in grado, cioè, di offrire un *downlink* e un *uplink* di almeno 1 Gbps).

Infatti, poiché il costo di erogazione dei servizi a basse velocità – essendo basate su tecnologie in rame già ammortizzate – è più basso rispetto a quello erogato su nuove reti in fibra, un aiuto economico indiscriminato a tutte le connessioni oltre i 30 Mbit/s avrebbe l'effetto di favorire una sola tecnologia (FTTC) e il solo operatore *incumbent*, a discapito di altri soggetti che stanno investendo nel settore. Inoltre, un importante intervento suggerito per stimolare la domanda riguarda l'eliminazione degli effetti di *lock-in* contrattuale che rendono estremamente costosa la migrazione dei clienti per periodi estremamente lunghi, anche superiori a 30-48 mesi, paralizzando i clienti stessi con tecnologie meno recenti.

L'Autorità ha analizzato ulteriori criticità che rallentano la realizzazione delle reti di telecomunicazione,

Attività di tutela e promozione della concorrenza



fornendo alcuni suggerimenti volti a ridurre gli oneri amministrativi previsti per la realizzazione di reti di telecomunicazione, nonché a stimolare gli investimenti e l'erogazione di servizi più performanti mediante l'incentivazione della concorrenza statica (riduzione del *lock-in*) e dinamica (realizzazione di infrastrutture da parte di più operatori) (AS1683).

Le suddette considerazioni in merito al piano *voucher* e alla necessità di incrementare la mobilità dei clienti nelle telecomunicazioni fisse sono state ribadite dall'Autorità in un parere al Ministero dello Sviluppo Economico, in cui si evidenziavano alcune criticità applicative del piano, con riferimento alla scelta di agevolare le connessioni ad almeno 30 Mbit/s, nonché con riferimento agli effetti di *lock-in* e alla fornitura di apparati da parte degli operatori (AS1696).

Nel settore della telefonia mobile, al contrario delle telecomunicazioni di rete fissa, si è osservato un maggior grado di concorrenza infrastrutturale, poiché tutti gli operatori di rete mobile hanno, fino all'attuale generazione di reti, sviluppato infrastrutture proprietarie, portando a una intensiva concorrenza sia in termini di copertura e qualità, che di prezzi.

L'Autorità è intervenuta in questo settore allo scopo di richiedere al legislatore la rimozione di quegli ostacoli che ancora non permettono di garantire un *level playing field* tra operatori di telecomunicazioni, così da incentivare forme di concorrenza dinamica nello sviluppo di plurime reti mobili in concorrenza.

In particolare, l'Autorità ha auspicato una politica di gestione delle frequenze improntata al rispetto dei principi eurounitari e alla creazione di un contesto concorrenziale che favorisca il dispiegamento degli investimenti e il corretto svolgersi del gioco della concorrenza tra operatori. In questa ottica, ad avviso dell'Autorità appare necessario definire un quadro di regole certe e di lungo periodo nella gestione delle risorse frequenziali scarse, al fine di assicurare che gli operatori di telecomunicazione pianifichino e mettano in atto i propri investimenti, soprattutto in un momento cruciale come quello rappresentato dal contesto di emergenza sanitaria (AS1669).

In un altro intervento, l'Autorità ha poi evidenziato numerose criticità relative ai divieti generalizzati posti dalle amministrazioni comunali all'installazione di impianti in tecnologia 5G, benché la regolazione nazionale imponga vincoli alle emissioni frequenziali che sono ampiamente più restrittivi rispetto ad altri Paesi europei e tali da assicurare la non nocività degli impianti conformi a tali limiti (AS1691).

Competenze dell'Autorità

Alcuni interventi hanno avuto ad oggetto normative che intaccavano le competenze dell'Autorità, introducendo deroghe alla legge sulla concorrenza o creando incertezza circa la sua applicazione.

In particolare, l'Autorità è intervenuta in merito all'art. 7 del disegno di legge di delegazione europea 2019 relativo all'attuazione della Direttiva UE 2019/633, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare, la quale dispone che ogni Stato membro debba designare una o più autorità incaricate di applicare i divieti ivi previsti a livello nazionale (la c.d. "autorità di contrasto").

Nel suo intervento, l'Autorità ha rilevato che il testo dell'art. 7 licenziato dalla Commissione Politiche UE del Senato in sede referente propone la designazione dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari del MIPAAF (ICQRF) quale autorità nazionale di contrasto, conferendo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) una competenza residuale, relativa "all'accertamento delle violazioni delle disposizioni in materia di pratiche commerciali sleali al di fuori delle previsioni di cui alla direttiva (UE) 2019/633".

Al riguardo, è stato rilevato che la previsione di due distinte autorità di contrasto delle violazioni - tra l'altro non sempre chiaramente identificabili - rischia di creare confusione, con possibili effetti negativi in termini di rapidità ed efficacia degli interventi a favore dei beneficiari degli stessi. L'Autorità ha ricordato, inoltre, che l'art. 62, comma 8, del d.l. 1/2012 ha attribuito i poteri di vigilanza sull'applicazione delle disposizioni in materia di filiere agroalimentari (contenute nello stesso decreto

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

legge) all'AGCM, la quale, a partire dal 2012, è più volte intervenuta in applicazione delle disposizioni in esame. Sulla base della propria esperienza nell'applicazione dell'art. 62 del d.l. 1/2012, l'Autorità ha sottolineato la specificità delle norme che ne regolamentano il funzionamento e la necessità del possesso di composite competenze economico-giuridiche al fine di garantirne una corretta applicazione; ha quindi auspicato che il Legislatore voglia modificare il proprio orientamento designando, alla luce dell'attività sinora svolta e dell'esperienza al riguardo maturata, l'AGCM quale

unica "autorità di contrasto" incaricata dell'applicazione delle norme di cui alla direttiva UE 2019/633 (AS1703). Sempre in tema di competenze, l'Autorità ha segnalato gli effetti anticoncorrenziali connessi alla deroga al controllo antitrust, senza limiti temporali, per le operazioni di concentrazione realizzate nel contesto del sostegno pubblico a banche in liquidazione coatta amministrativa, contenuta nel d.l. 34/2020, (c.d. "Decreto Rilancio"), che risulta priva dei requisiti di proporzionalità e di necessario bilanciamento con i principi posti a fondamento della concorrenza (AS1684).

Attività di tutela e promozione della concorrenza



4.

Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela della concorrenza

FOCUS Reti di intese verticali e restrizione della concorrenza: clausole di esclusiva

Le clausole di non concorrenza pattuite tra i radiotaxi e i tassisti a essi aderenti per “*imped[ire] a questi di acquistare servizi in concorrenza con quelli forniti dal radiotaxi di appartenenza*” sono state ritenute qualificabili come intese verticali “*intercorr[endo] tra imprese operanti ciascuna ad un livello differente della catena di fornitura del servizio*” (CdS, VI, 7 maggio 2020, n. 3501, 3502, 3503, I801B; CdS, 15 dicembre 2020, n. 8061, I801A CdS, 14 dicembre 2020, n. 7991, I801A).

La giurisprudenza ha sottolineato che “*tale tipologia di accordi solleva particolari criticità in materia antitrust, in presenza di reti parallele di accordi verticali simili, posti in essere da fornitori o acquirenti concorrenti, suscettibili di produrre un effetto anticoncorrenziale cumulativo, idoneo ad ostacolare l’ingresso nel mercato di nuovi operatori*” (CdS, VI, 7 maggio 2020, n. 3501, 3502, 3503, I801B; CdS, 15 dicembre 2020, n. 8061, I801A CdS, 14 dicembre 2020, n. 7991, I801A, riferendosi alle reti di esclusive che regolavano i rapporti tra i principali radiotaxi di Roma e Milano e i tassisti che si avvalevano dei loro servizi).

Di fronte a questo tipo di concertazione anticompetitiva, restrittiva negli effetti “*non è necessario riscontrare una comune volontà delle parti di escludere i concorrenti dal mercato, ma soltanto la comune volontà di attuare un definito assetto di interessi nei rispettivi rapporti, accettando di comportarsi sul mercato in un determinato modo. Tale elemento costitutivo risulta configurabile anche qualora, nell’ambito del complessivo assetto di interessi all’uopo convenuto, vi siano alcune clausole sfavorevoli per una parte, unilateralmente predisposte dall’altra*” CdS, VI, 7 maggio 2020, n. 3501, 3502, 3503, I801B).

“*Al fine di valutare l’esistenza di un effetto anticoncorrenziale cumulativo di blocco*” che sia il portato di reti parallele di accordi di esclusiva, “*occorre (...) valutare*” i) “*la natura e l’importanza del complesso delle intese analoghe riscontrabili sul mercato rilevante*”; ii) “*la durata delle intese, influendo in misura meno significativa vincoli a tempo determinato e comunque aventi una durata commisurata a quella media dei contratti analoghi conclusi sul mercato rilevante*”; iii) “*l’esistenza di possibilità reali e concrete per un nuovo concorrente di inserirsi nel mercato tenuto conto*” anche “*del quadro normativo di riferimento*” e delle possibilità “*del recesso contrattuale*”, che potrebbero consentire ai soggetti vincolati di superare l’esclusiva; iv) “*le condizioni in cui si sviluppa il gioco della concorrenza sul mercato di riferimento, tenuto conto del numero e della dimensione dei produttori presenti sul mercato, del grado di saturazione del mercato e della fedeltà dei consumatori agli operatori esistenti*”.

Tra gli elementi da prendere in esame, rientra poi la valutazione della “*misura*” con cui “*i contratti [oggetto di esame] abbiano contribuito all’effetto cumulativo prodotto dal complesso dei contratti analoghi rilevati sul mercato*”.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

Nello svolgimento dell'analisi indicata, occorre ricordare che *“la portata anticoncorrenziale delle reti parallele di clausole di esclusiva”*, oltre a correlarsi alla durata delle clausole – che sono *“particolarmente pregiudizievoli per il corretto dispiegarsi del gioco concorrenziale”* se *“a tempo indeterminato”* – *“discende dall'efficacia vincolante delle clausole di esclusiva”*. Proprio per questo *“l'efficacia impeditiva delle clausole di esclusiva” (...)* *“emerge, in primo luogo, dalla loro coerenza giuridica”* la quale *“non può ritenersi controbilanciata dalla previsione del diritto di recesso, dovendosi valutare – sotto tale profilo – non soltanto la giuridica possibilità dello scioglimento dal vincolo negoziale, ma anche l'effettiva praticabilità del rimedio sotto un profilo economico. Al riguardo, devono essere valutate le condizioni nelle quali si sviluppa il gioco della concorrenza sul mercato di riferimento, tenuto conto del numero e della dimensione dei produttori presenti sul mercato, del grado di saturazione del mercato e della fedeltà dei consumatori agli operatori esistenti”* (CdS, VI, 7 maggio 2020, n. 3501, 3502, 3503, I801B CdS, 15 dicembre 2020, n. 8061, I801A CdS, VI 14 dicembre 2020, n. 7991, I801A).

Secondo la giurisprudenza *“le clausole di esclusiva”* che precludono ai tassisti di acquistare servizi di intermediazione forniti da piattaforme in concorrenza con quelle di adesione *“non possono neanche giustificarsi alla stregua della disciplina codicistica”* e in particolare alla stregua di quanto previsto dall'art. 2527, comma 2, c.c. Premesso, infatti, che *“le clausole di esclusiva”* considerate *“non sono riprodottrici del divieto di cui all'art. 2527, comma 2 c.c.” (...)* *“anche l'esistenza di una disposizione normativa interna, eventualmente prescrittiva di un divieto per i soci di acquistare servizi forniti da operatori in concorrenza con la cooperativa di appartenenza, dovrebbe essere interpretata in senso compatibile con l'ordinamento europeo, evitando di riconoscere un significato precettivo lesivo dei principi e delle disposizioni poste dal diritto europeo”* sicché *“l'Autorità ha provveduto correttamente, ritenendo che il divieto di concorrenza, per armonizzarsi con la normativa antitrust, possa valere ed operare solo in quanto indispensabile a garantire la funzionalità della cooperativa, e comunque proporzionato rispetto al raggiungimento di tale finalità”* (CdS, VI, 7 maggio 2020, n. 3501, 3502, 3503, I801B; CdS, 15 dicembre 2020, n. 8061, I801A CdS, VI 14 dicembre 2020, n. 7991, I801A).

Per quanto riguarda, infine, la responsabilità degli operatori *“nell'ambito di reti parallele di intese verticali, la responsabilità dell'effetto anticompetitivo deve essere imputata agli operatori che vi contribuiscono in modo significativo (...)”* (CdS, VI, 7 maggio 2020, n. 3501, 3502, 3503, I801B, in cui muovendo da tale premessa è stato ritenuto non necessario estendere *“l'accertamento svolto dall'Autorità (...) ai singoli tassisti aderenti alle intese verticali in contestazione”*).

Profili sostanziali

DISCIPLINA ANTITRUST E NORMATIVE SETTORIALI

Il Consiglio di Stato, nelle sentenze (7 maggio 2020, nn. 3501, 3502, 3503), riguardanti il caso I801B – Servizi di prenotazione del trasporto taxi – Milano, ha affermato il principio secondo cui *“(..)* la circostanza per cui un accordo tra le parti sia riconducibile ad un istituto previsto dall'ordinamento civile interno, non esime l'operatore giuridico dal verificare la sua compatibilità con la disciplina unionale, al fine di verificare se la fattispecie concreta possa essere sussunta (anche) sotto la previsione di cui

all'art. 101 TFUE. L'autonomia negoziale riconosciuta dalla disciplina codicistica deve, infatti, svolgersi nel rispetto delle disposizioni imperative prescritte dall'ordinamento interno e sovranazionale; il che risulta compatibile, altresì, con l'art. 41 Cost., tenuto conto che la negoziazione giuridica, strumentale all'esercizio di un'attività d'impresa, non può esplicitarsi in contrasto con l'utilità sociale. Nella materia antitrust siffatta utilità viene perseguita assicurando il libero gioco concorrenziale, essenziale per assicurare il raggiungimento di posizioni di equilibrio – non condizionate da condotte illecite degli operatori economici – ritenute ottimali per la

Attività di tutela e promozione della concorrenza



definizione delle quantità, del prezzo e di altre caratteristiche qualitative dei beni e servizi negoziati sul mercato.”

Con specifico riferimento alla questione del *ne bis in idem*, il Consiglio di Stato, VI, 30 aprile 2020, n. 2764, I748B – *Condotte restrittive del CNF* ha ritenuto che la violazione di tale principio in materia antitrust debba essere valutata alla luce della sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione europea 3 aprile 2019, nella causa C-617/17. La Corte U.E. ha infatti stabilito che *“il principio del ne bis in idem, sancito dall’articolo 50 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che un’autorità nazionale garante della concorrenza infligga ad un’impresa, nell’ambito di una stessa decisione, un’ammenda per violazione del diritto nazionale della concorrenza e un’ammenda per violazione dell’articolo 82 CE. In una situazione del genere l’autorità nazionale garante della concorrenza deve tuttavia assicurarsi che le ammende considerate congiuntamente siano proporzionate alla natura dell’infrazione”*.

NOZIONE DI IMPRESA

Secondo il Consiglio di Stato, VI, 6 ottobre 2020, nn. 5883, 5898, 5900, I796 – *Servizi di supporto e assistenza tecnica alla PA*, *“il comportamento di più imprese può rientrare nella definizione elaborata dalle corti nazionali ed europee (di unica entità economica) qualora, pur avendo personalità giuridica distinta, tali soggetti non determinino in modo autonomo la propria linea di condotta sul mercato, ma definiscano congiuntamente il proprio operato, in considerazione, segnatamente, dei vincoli economici, organizzativi e giuridici che intercorrono tra le due entità giuridiche”* (sul punto si cfr. anche CdS, VI, 6 ottobre 2020, nn. 5883, 5898, 5900, I796; Tar Lazio, I, 27 luglio 2020, nn. 8776, 8778, 8779, I808; Tar Lazio, I, 18 maggio 2020, n. 5272, I806; Tar Lazio, I, 16 marzo 2020, n. 3260, I814). Più nello specifico, Tar Lazio, I, 27 luglio 2020, nn. 8776, 8778, 8779, I808, gli indici ritenuti necessari ai fini della sussistenza di una *single economic unit*, sono stati individuati nell’esistenza di una posizione di controllo esercitabile dalla capogruppo sulle altre società e nel concreto esercizio su di esse di un’influenza

determinante tale da rendere, ai fini anticoncorrenziali, sia la società madre che le controllate un unico centro di imputazione effettivo dell’attività del gruppo.

MERCATO RILEVANTE

Ai fini della definizione del mercato rilevante, è stata ritenuta necessaria l’indagine sulla sostituibilità dei prodotti dal punto di vista della domanda, da intendere non come astratta possibilità di sostituzione, ma come sostituibilità effettiva (CdS, VI, 13 marzo 2020, n. 1832, A480). In tal senso, con riferimento al mercato dei farmaci, è stata valutata come *“(…) non solo ragionevole, ma sostanzialmente obbligata la scelta di privilegiare il criterio della cd. sostituibilità sul versante della domanda a scapito di altri criteri, stante la natura dei prodotti che viene in considerazione: farmaci antitumorali. In base a tale declinazione, il mercato rilevante comprende tutti i beni considerati fungibili o sostituibili dal consumatore, in ragione delle caratteristiche dei prodotti stessi e dell’uso al quale sono destinati. (…)* Quanto alla cd. sostituibilità sul lato dell’offerta – a prescindere dal fatto che, già su un piano teorico, non appare così scontato che tale analisi debba essere condotta in sede di delimitazione del mercato rilevante, potendo essere più proficuamente considerata nella successiva fase di valutazione del potere di mercato – la stessa rileva solo a condizione che tale sostituzione sia sincronizzata, a livello temporale, con la sostituibilità sul lato della domanda, richiedendo in genere la sussistenza di una capacità produttiva già esistente o facilmente convertibile”. Sul punto, è stato altresì precisato che nei mercati farmaceutici, in cui i prodotti sono acquistabili solo dietro prescrizione medica, le valutazioni dei medici rappresentano il vero parametro di riferimento per definire il mercato rilevante *“poiché i medici prescriventi sono mossi principalmente da considerazioni di opportunità terapeutica e di efficacia dei medicinali”* (CdS, VI, 13 marzo 2020, n. 1832, A480; si cfr. anche Tar Lazio, I, 22 dicembre 2020, n. 13886 e n. 13888, A444).

Intese

PROVA DELL’INTESA

Per quanto riguarda la prova della condotta illecita,

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

la giurisprudenza ha ribadito che *“l'accertamento di un'intesa anticompetitiva è il portato di un'analisi complessa ed articolata, che deve tenere conto di tutti gli elementi di prova acquisiti nella loro interezza e nella correlazione reciproca che lega gli uni agli altri”* (CdS, 12 febbraio 2020, n. 1046, 1792). Ne discende che *“i dati singoli debbono essere considerati quali tasselli di un mosaico, i cui elementi non sono significativi di per sé, ma come parte di un disegno unitario qualificabile come intesa restrittiva della libertà di concorrenza”* CdS 6 ottobre 2020, nn. 5883, 5898, 5900, 1796; analogamente, Tar Lazio, I, 27 luglio 2020, n. 8767, 8768, 8774, 8775, 8776, 8777, 8778, 8779, 8781, 8770, 8772, 8779, 8765, 8769, 1808; Tar Lazio, I, 18 maggio 2020, n. 5261, 5263, 5264, 5265, 5266, 5267, 5272, 5274, 1806; Tar Lazio, I, 16 marzo 2020, nn. 3260, 3261 e 3264, 1814).

Passando all'esame dei singoli elementi di prova, l'essenzialità di una prova c.d. documentale è stata esclusa con riferimento a qualunque forma di concertazione, incluso l'accordo, rilevandosi che *“dalla connotazione comportamentale e non formalistica della nozione di «intesa» deriva che la sussistenza dell'accordo anticoncorrenziale non richieda la prova documentale (o altri elementi probatori fondati su dati estrinseci e formali), atteso che la volontà convergente delle imprese volta alla restrizione della concorrenza può essere idoneamente provata attraverso qualsiasi congruo mezzo (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 21 gennaio 2020, n. 512)”* (Tar Lazio, I, 18 maggio 2020, n. 5261, 5272, 1806).

Ripetutamente ribadito è stato anche il principio per il quale, stante *“la rarità dell'acquisizione della prova piena, la ricordata “smoking gun”, (quali: testo dell'intesa, documentazione inequivoca, confessione dei protagonisti) e della conseguente vanificazione pratica delle finalità perseguite dalla normativa antitrust che scaturirebbe da un atteggiamento troppo rigoroso”* nella materia che interessa *“è dunque ammesso il ricorso a prove indiziarie, purché le stesse, come più volte affermato in giurisprudenza, si fondino su indizi gravi, precisi e concordanti”* (CdS, VI, 24 luglio 2020, n. 4736, 4737, 1780; CdS, VI, 27 aprile 2020, n. 2673, 2674, 1775; Tar Lazio, I, 22 ottobre 2020, n. 10765, 10789, 10790, 10791, 10792, 1816; Tar Lazio, I, 27 luglio

2020, nn. 8764, 8773, 8780, 1822; Tar Lazio, I, 18 maggio 2020, n. 5261, 5272, 1806; Tar Lazio, I, 27 luglio 2020, n. 8767, 8768, 8774, 8775, 8776, 8777, 8778, 8779, 8781, 8770, 8772, 8779, 8765, 8769, 1808; Tar Lazio, I, 16 marzo 2020, n. 3260, 1814).

Come ancora evidenziato dalla giurisprudenza *“nella maggior parte dei casi l'esistenza di una pratica o di un accordo anticoncorrenziale deve essere inferita da un certo numero di coincidenze e indizi, essendo usuale che le attività derivanti da pratiche ed accordi anticoncorrenziali si svolgano in modo clandestino”* (CdS, 12 febbraio 2020, n. 1046, 1792; analogamente, TAR Lazio, 22 ottobre 2020, n. 10765, 10789, 10790, 10791, 10792, 1816; Tar Lazio, I, 27 luglio 2020, nn. 8764, 8773, 8780, 1822).

In relazione ai possibili mezzi di prova ha trovato conferma anche la distinzione tra elementi di prova *“endogeni”, afferenti l'anomalia della condotta delle imprese, non spiegabile secondo un fisiologico rapporto tra di loro, ed elementi “esogeni”, quali l'esistenza di contatti sistematici tra le imprese e scambi di informazioni”, unitamente alla regola per cui “la differenza tra le due fattispecie e le correlative tipologie di elementi probatori – “endogeni” ed “esogeni” – si riflette sul soggetto sul quale ricade l'onere della prova”* nel senso che *“qualora, a fronte della semplice constatazione di un parallelismo di comportamenti sul mercato, il ragionamento dell'Autorità sia fondato sulla supposizione che le condotte poste a base dell'ipotesi accusatoria oggetto di contestazione non possano essere spiegate altrimenti, se non con una concertazione tra le imprese [prova endogena], a queste ultime basta dimostrare circostanze plausibili che pongano sotto una luce diversa i fatti accertati dall'Autorità e che consentano, in tal modo, di dare una diversa spiegazione in chiave concorrenziale dei fatti rispetto a quella accolta nell'impugnato provvedimento. Qualora, invece, la prova della concertazione non sia basata solo sulla semplice constatazione di un parallelismo di comportamenti, ma dall'istruttoria emerga che le pratiche possano essere state frutto di una concertazione e di uno scambio di informazioni “in concreto” tra le imprese, in relazione alle quali vi siano ragionevoli indizi di una pratica concordata anticoncorrenziale, grava sulle imprese l'onere di fornire una diversa spiegazione lecita delle loro condotte e*

Attività di tutela e promozione della concorrenza



dei loro contatti (Cons. Stato, Sez. VI, 13.5.11, n. 2925)” (Tar Lazio, I, 27 luglio 2020, n. 8767, 8768, 8774, 8775, 8776, 8777, 8778, 8779, 8781, 8770, 8772, 8779, 8765, 8769, 1808; Tar Lazio, I, 18 maggio 2020, n. 5261, 5263, 5264, 5265, 5266, 5267, 5272, 5274, 1806; Tar Lazio, I, 16 marzo 2020, nn. 3260, 3261 e 3264, 1814).

Su questo principio cardine non sono mancate, al contempo, utili precisazioni. Pur ribadendo che, “il parallelismo dei comportamenti può essere considerato prova di una concertazione soltanto qualora la concertazione ne costituisca l’unica spiegazione plausibile” (CdS, VI, 6 ottobre 2020, nn. 5885, 5898, 5900, 5884, 5897, 5899), la giurisprudenza ha, infatti, precisato che “le cd. spiegazioni lecite alternative alla concertazione devono essere esaminate non solo nella loro astratta plausibilità, ma nel contesto in cui sono concretamente formulate e nel confronto con la documentazione acquisita in istruttoria e con i fatti che tale documentazione attesta e cessano di risultare attendibili quando la loro plausibilità rimane tale solo alla luce di un ragionamento generale ed astratto e sia in concreto non confermata dalla documentazione acquisita in istruttoria che ne contraddice la credibilità in concreto” (CdS, 12 febbraio 2020, n. 1046, 1792).

Si è, infine, ribadito che laddove la concertazione emerga da elementi documentali “risultano inconferenti le “spiegazioni alternative” adottate dalle società a giustificazione della propria condotta anomala” (CdS, VI, 6 ottobre 2020, nn. 5885, 5898, 5900, 5884, 5897, 5899, 1796; analogamente CdS, 17 novembre 2020, n. 7152 1792), confermando quindi la regola di fondo per la quale la spiegazione della condotta in termini di razionalità economica non può ribaltare la prova di una concertazione che emerga da elementi di tipo esogeno.

PROVA DELL’INTESA ED ELEMENTI FORNITI DALLE PARTI DEL PROCEDIMENTO

Sempre in materia di prova dell’intesa, si è sottolineato come “Non risulta certamente contestabile l’utilizzo in sede procedimentale degli elementi informativi forniti dalle parti del procedimento, non potendo dubitarsi della possibilità di dimostrare la sussistenza di un’infrazione alla disciplina antitrust sulla base dei documenti e delle informazioni

forniti direttamente dalla parte contro cui si procede (...)” (CdS, VI, 7 maggio 2020, n. 3501, 3502, 3503, 1801B).

Parimenti, anche “i dati forniti dall’impresa denunciante potrebbero essere impiegati dall’Autorità, ove attendibili e coerenti con il rimanente quadro probatorio (...)” (CdS, VI, 7 maggio 2020, n. 3501, 3502, 3503, 1801B). Si è anzi, a tale proposito sottolineato che “senza inversione alcuna dell’onere probatorio, gli elementi di fatto che una parte fa valere possano essere tali da obbligare l’altra parte a fornire una spiegazione o una giustificazione, in mancanza della quale è lecito ritenere che l’onere della prova sia stato assolto (cfr. Corte di Giustizia, sentenza 17 giugno 2010, in Causa C-413/08 P, Lafarge SA, punto 29)” (CdS, 14 dicembre 2020, n. 7991, 1801A).

Infine “in presenza di documenti “formati su incarico della parte interessata alla relativa acquisizione” [nella specie uno studio economico prodotto dal denunciante] (...) “l’attendibilità dell’elemento di prova” non è preclusa “essendo ben possibile che l’incaricato operi fornendo garanzie di terzietà e, pertanto, in maniera indipendente da eventuali direttive impartibili dal committente” (CdS, VI, 7 maggio 2020, n. 3501, 3502, 3503, 1801B).

PROVA DELL’INTESA, INTESA UNICA E COMPLESSA E RUOLO DELLA SINGOLA PARTECIPANTE

Si è ribadito che “in presenza di un illecito collusivo ripetuto da imprese diverse per un certo periodo di tempo, la caratterizzazione della violazione come una singola collusione comporta la considerevole conseguenza, rilevante in tema di partecipazioni assuntivamente “minori” o “marginali” alla concertazione anticompetitiva, che un partecipante sia ritenuto responsabile per tutte le azioni del cartello, anche se non abbia preso personalmente parte alla totalità di esse, una volta che abbia deciso di assentire alla concertazione medesima”. Proprio per questo ai fini dell’ “an” della responsabilità “(È) 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

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

dissociazione espressa dall'intesa" (Cons. Stato, Sez. VI, 19.12.19, n. 8585 e Cons. Stato, VI, 29 marzo 2018 n. 2002)" (CdS, VI, 24 luglio 2020, n. 4737, 4736, 1780; CdS, VI, 19 marzo 2020, n. 1943, 1780; Tar Lazio, I, 23 ottobre 2020, n. 10790, 1816).

Infine, "la giurisprudenza ha ulteriormente precisato che laddove la valutazione contestuale di elementi indiziari fornisca un quadro di indizi plurimi, precisi e concordanti nel senso della sussistenza dell'intesa nel periodo considerato dall'Autorità, non è necessario che, in relazione a ciascuno di detti elementi, si raggiunga la prova della partecipazione della società, in quanto tale prova risulta dall'esame complessivo di tutti gli elementi probatori in questione (cfr. Consiglio di Stato, 24 ottobre 2014, nn. 5274, 5275, 5276, 5277, 5278)" (CdS, VI, 24 luglio 2020, n. 4737, 4736, 1780).

Si è confermato che "una volta data contezza del coinvolgimento di un'impresa in un'intesa anticoncorrenziale, la dimostrazione della dissociazione, coeva all'inizio della intesa o successiva, per essere credibile deve avvenire "coram populi", in modo da consentire all'Autorità di fermare l'intesa e di sanzionarla: un comportamento dissociativo che si traduca in mera inerzia, infatti, lascia sopravvivere l'intesa, è contrario agli stessi interessi della parte che si pretende "dissociante" e proprio per tale ragione non è credibile" (Tar Lazio, I, 18 maggio 2020, nn. 5261, 5264, 5265, 5266, 5267, 5272, 5274, 1806; analogamente Tar Lazio, I, 27 luglio 2020, n. 8765, 1808).

INTESE RESTRITTIVE DELLA CONCORRENZA PER OGGETTO E PER EFFETTO

Nell'ambito delle intese anticompetitive una distinzione fondamentale rimane quella tra "le intese per oggetto" e le "intese per effetto". "Al fine di valutare se un accordo tra imprese presenti un grado di dannosità sufficiente per essere considerato come una restrizione della concorrenza per oggetto' ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, occorre riferirsi al tenore delle sue disposizioni, agli obiettivi che esso mira a raggiungere, nonché al contesto economico e giuridico nel quale si colloca" (Corte di Giustizia UE, Sez. II, Toshiba, in C-373/14 P nonché TAR Lazio, Roma, Sez. I, 23 dicembre 2016, n. 12814)" (Tar Lazio, 27 luglio 2020, n. 8767, 8768, 1808).

Nell'ambito delle restrizioni per oggetto, la

giurisprudenza, ferma restando la natura aperta della categoria, ha confermato la "fissazione orizzontale dei prezzi" (CdS, 16 marzo, 2020, n. 1844, 1772), la "spartizione del mercato" e al "il coordinamento nella partecipazione alle gare d'appalto" (CdS, VI, 24 luglio, 2020, n. 258, 1759; Tar Lazio, I, 16 marzo 2020, nn. 3260, 1814).

La giurisprudenza ha più volte ribadito che quando la condotta assume i connotati della restrizione per oggetto "non è necessario, perché la stessa possa essere qualificata come illecita, effettuare ulteriori valutazioni sugli effetti concreti che la stessa ha avuto sul mercato" (CdS, VI, 24 luglio 2020, n. 4737, 1780; CdS, VI, 27 agosto 2020, n. 5258, 1780; Tar Lazio, I, 22 ottobre 2020, n. 10765, 10789, 10791, 10792, 1816; Tar Lazio, I, 18 maggio 2020, nn. 5261, 5263, 5264, 5265, 5266, 5267, 5272, 5274, 1806; Tar Lazio, I, 16 marzo 2020, nn. 3260, 3261 e 3264, 1814).

Di contro, in presenza di restrizioni per effetto, per poter contestare l'esistenza di un'intesa restrittiva "occorre valutare quale sarebbe stato il gioco della concorrenza nel contesto economico e giuridico di riferimento, se l'accordo non fosse stato concluso, in particolare, verificando la relativa incidenza sui parametri di concorrenza, quali il prezzo, la quantità e la qualità dei prodotti o dei servizi (Corte di Giustizia U.E., 30 gennaio 2020, in causa C-307/18, Generics (UK) Ltd, punti 117 e 118). Ne deriva, in prima analisi, che, qualora si faccia questione di intesa restrittiva per effetto, l'Autorità è tenuta a valutare la situazione concreta in cui l'accordo è realizzato, tenendo conto del contesto economico e giuridico nel quale operano le imprese interessate, della natura dei beni o servizi coinvolti, nonché delle condizioni reali del funzionamento e della struttura del mercato in esame." (CdS, VI, 7 maggio 2020, n. 3501, 3502, 3503; 1801B, CdS, 15 dicembre 2020, n. 8061, 1801A).

Si è confermato che "la violazione delle norme poste a presidio della concorrenza non può mai essere considerata una risposta lecita, nemmeno a fronte d'un asserito comportamento illecito altrui (cfr. Cons. St. VI, 4 settembre 2015 n. 4123; CGUE, 22 ottobre 2015, C-194/14P, AC Treuhand; CGUE, C-49/92) e, a maggior ragione, rispetto ad una modalità di pagamento reputata opportuna o non più remunerativa a seguito d'un cambio degli assetti di quel mercato" (CdS, 17 novembre 2020, n. 7152 1792).

Attività di tutela e promozione della concorrenza



Abuso di posizione dominante

POSIZIONE DOMINANTE E SPECIALE RESPONSABILITÀ

La giurisprudenza amministrativa ha ribadito che *“l’impresa, acquisita una posizione di dominanza, assume una sorta di speciale responsabilità, dovendo adoperarsi per non incidere, distorcendola, sulla libera competizione del relativo mercato di riferimento (cfr. Corte di Giustizia, Nederlandsche Banden – Industrie Michelin NV, C-322/81)”*. Di conseguenza, poiché si assiste a una compressione della libertà economica, *“le condotte potenzialmente abusive devono essere attentamente verificate alla stregua del principio di proporzionalità, dovendosi scongiurare che l’intervento dell’Autorità possa, in ipotesi, costituire un deterrente allo sviluppo di nuovi prodotti, o tecniche commerciali, suscettibili di rappresentare un beneficio per i consumatori”* (CdS, VI, 13 marzo 2020, n. 1832, A480; si cfr. anche Tar Lazio, I, 22 dicembre 2020, n. 13886 e n. 13888, A444).

ABUSO - FATTISPECIE

L’abuso di posizione dominante è stato identificato come una specie della più ampia categoria dell’abuso di diritto, consistendo nell’esercizio di una data situazione giuridica soggettiva in modo formalmente rispettoso delle singole norme, ma tale da creare *“una sproporzione ingiustificata tra il proprio beneficio ed il sacrificio imposto alla controparte”* concretizzandosi in *“un uso distorto dello schema formale del diritto, finalizzato ad obiettivi ulteriori e diversi rispetto a quelli indicati dal legislatore, che quindi interviene a contrastarlo (...)”* (CdS, VI, 13 gennaio 2020, n. 310, 315, A435). È stato altresì osservato che il concetto di abuso non violerebbe il principio di determinatezza, potendosi ricavare dalla prassi delle autorità di settore e dalla comune esperienza¹⁵.

ABUSO ESCLUDENTE

Con particolare riferimento alla figura del rifiuto di concessione di una licenza d’uso di un diritto di proprietà intellettuale, la giurisprudenza ha ritenuto

che, nell’ottica di non disincentivare la ricerca e l’innovazione, affinché sussista un illecito antitrust è necessario: *“I. che il bene cui si chiede l’accesso sia indispensabile per l’esercizio di una data attività in un mercato derivato; II. che il rifiuto impedisca l’ingresso di un nuovo prodotto o servizio che il titolare del diritto di proprietà intellettuale non offre e per cui esiste una potenziale domanda da parte dei consumatori; III. che il rifiuto non sia oggettivamente giustificato; IV. che sia idoneo ad eliminare qualsiasi concorrenza su un mercato derivato”* (Tar Lazio, I, 16 gennaio 2020, n. 503, A503).

ABUSO DI SFRUTTAMENTO

Sulla definizione di prezzo iniquo, il giudice amministrativo, rifacendosi alla giurisprudenza della Corte di Giustizia, ha chiarito che la valutazione di iniquità deve essere scomposta in due fasi: *“la prima richiede l’accertamento di una eccessiva sproporzione tra prezzo e costi e, sul presupposto che la prima parte del test sia accertata, la seconda richiede che sia valutata l’iniquità del prezzo in sé stesso, o in confronto con altri”*.

Si è altresì osservato che *“Dal punto di vista teorico, il confronto intertemporale è un metodo di comparazione pacificamente contemplato nella prassi antitrust, che si affianca al raffronto sia tra prezzi praticati dalla medesima impresa dominante in altri mercati, sia ai prezzi praticati tra concorrenti sul medesimo prodotto. In particolare, il raffronto dei prezzi praticati in due momenti temporali distinti dal medesimo soggetto si rivela necessario quando non sia rinvenibile un prodotto perfettamente sostituibile e non sia praticabile nemmeno un raffronto tra prodotti sostituibili commercializzati su mercati diversi”* (CdS, VI, 13 marzo 2020, n. 1832, A480).

CONCENTRAZIONI

In tema di concentrazioni è stato osservato che *“È legittimo il provvedimento con cui l’Autorità Garante della concorrenza e del mercato ha accertato che due o più*

15. CdS, VI, 13 gennaio 2020, n. 310, 315, A435.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

operazioni costituiscono una concentrazione unica, ove si tratti di operazioni interdipendenti o di più operazioni (ciascuna delle quali determini un'acquisizione di controllo) poste in essere in un determinato periodo di tempo tra le medesime imprese. Ne deriva che l'Autorità

non è tenuta ad accertare la natura concentrativa delle singole operazioni, coerentemente a quanto disposto dalla Comunicazione consolidata della Commissione (paragrafi 37, 38, 40, 41, 42, 44, 50, 137)" (CdS, 4 giugno 2020, n.3662, C12207).

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 2020 si distingue per le discussioni e le iniziative relative a un ripensamento dei paradigmi a fondamento del diritto e della politica della concorrenza per adattarli ai fenomeni della globalizzazione e digitalizzazione, nonché per il dibattito su altre questioni di *policy* che intersecano le attività delle autorità di concorrenza.

La pandemia da Covid-19 e la grave crisi economica

che ne è conseguita, se da un lato hanno comportato la necessità di maggiore flessibilità della tutela della concorrenza in alcuni settori gravemente colpiti, dall'altro hanno messo al centro del dibattito internazionale il tema del ruolo che le autorità di concorrenza possono giocare nel sostenere gli sforzi dei Governi volti a fronteggiare la crisi nel breve e lungo termine.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

FOCUS Le risposte alla crisi Covid-19 a livello europeo e internazionale

L'emergenza sanitaria scaturita dalla pandemia di Covid-19 ha richiesto l'adozione da parte dei Governi di misure efficaci per assicurare l'approvvigionamento di beni e servizi essenziali a prezzi accessibili per garantire il graduale ripristino di filiere produttive e distributive temporaneamente bloccate.

Il conseguimento di tali obiettivi ha richiesto forme più o meno intense di cooperazione tra le imprese per scongiurare il rischio di una carenza di beni e servizi essenziali. Le vigenti regole di concorrenza già consentono la conclusione di accordi di cooperazione, i quali – quand'anche ricadano nell'ambito del divieto di cui all'articolo 101 TFUE o delle corrispondenti norme del diritto nazionale – possono essere esentati al ricorso di determinate condizioni. Tuttavia, al fine di accrescere la certezza giuridica degli operatori, numerose autorità di concorrenza, nonché le principali organizzazioni multilaterali, hanno deciso di fornire maggiori orientamenti.

All'indomani della prima ondata dei contagi in Europa, le autorità di concorrenza riunite nella Rete Europea della Concorrenza (ECN o Rete) hanno diffuso un comunicato congiunto in relazione all'applicazione delle regole di concorrenza durante l'emergenza Covid-19. Il comunicato chiarisce che le autorità della Rete non eserciteranno i propri poteri repressivi in relazione a condotte di impresa funzionali a evitare criticità dal lato dell'offerta, purché le misure adottate siano oggettivamente necessarie, proporzionate e la loro portata temporale limitata. Il comunicato invita le imprese a prendere contatto con la Commissione europea e le autorità nazionali di concorrenza della Rete al fine di ottenere orientamenti, in via informale, circa la legittimità delle proprie condotte. Il comunicato dell'ECN ricorda, infine, che le norme di concorrenza consentono ai produttori di indicare prezzi massimi di rivendita che, nella fase emergenziale, potrebbero rivelarsi utili per contrastare ingiustificati rialzi di prezzo da parte dei rivenditori al dettaglio.

Per accrescere la certezza giuridica delle imprese che operano sui mercati dei farmaci e dei presidi medici, la Commissione europea ha adottato una comunicazione relativa alla valutazione concorrenziale degli accordi di cooperazione orizzontale nel settore sanitario, intesi a scongiurare il rischio di indisponibilità dei prodotti utilizzati nel trattamento del Covid-19. Oltre a esplicitare i principali criteri valutativi, la comunicazione introduce una procedura *ad hoc* per fornire orientamenti su progetti specifici di cooperazione, manifestando la disponibilità della Commissione a fornire tali orientamenti in forma scritta in casi eccezionali (*comfort letter*).

La Commissione ne ha dato una prima applicazione indirizzando una comfort letter all'associazione *Medicines for Europe* la quale aveva richiesto una rassicurazione in ordine alla legittimità concorrenziale di uno specifico progetto di cooperazione volontaria tra le imprese produttrici di specialità farmaceutiche, inteso a contrastare il rischio di carenza di alcune medicine impiegate per il trattamento ospedaliero dei pazienti affetti dalle forme più gravi di Covid-19.

Sul fronte internazionale, le principali organizzazioni multilaterali in materia di concorrenza sono intervenute con dichiarazioni volte a orientare le azioni delle autorità di concorrenza e dei Governi. La dichiarazione della Rete Internazionale della Concorrenza (*International Competition Network* o ICN) esorta le autorità di concorrenza a vigilare sui comportamenti anticoncorrenziali di imprese che opportunisticamente sfruttano la crisi e, al tempo stesso, riconosce gli sforzi in buona fede delle imprese che collaborano temporaneamente al fine di fornire beni e servizi necessari per fronteggiare le difficoltà procurate dalla crisi epidemica. La dichiarazione, inoltre, incoraggia

Attività di tutela e promozione della concorrenza



la promozione della concorrenza come uno dei principi guida delle politiche economiche per favorire la ripresa nel medio e lungo termine.

Su iniziativa dell'Autorità italiana, l'ICN ha intrapreso un nuovo progetto con lo scopo di discutere l'impatto dell'emergenza Covid-19 sull'applicazione del diritto della concorrenza a forme di cooperazione tra imprese concorrenti finalizzate ad assicurare l'approvvigionamento di beni e servizi essenziali e affrontare questioni legate alla valutazione dei cosiddetti cartelli "di crisi" o difensivi. Questi ultimi, in particolare, utilizzando come copertura la fase di emergenza pandemica, intendono invece contrastare il declino del settore o l'eccesso di capacità, mantenendo in operatività imprese inefficienti, a danno dei consumatori finali.

L'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ha predisposto una serie di documenti che raccolgono dati, analisi e linee guida per disegnare misure governative per contrastare la crisi nel breve termine con uno sguardo alle conseguenze nel lungo periodo.

In particolare, l'OCSE ha raccomandato i Governi dei Paesi membri a continuare a sostenere la politica della concorrenza anche durante il periodo di crisi, limitando il perimetro e la durata di eventuali esenzioni o sospensioni dall'applicazione del diritto della concorrenza a quanto strettamente necessario ed evitando, una volta superata l'emergenza, di sussidiare imprese che erano in difficoltà economiche o non più competitive ben prima della crisi pandemica. Inoltre, l'organismo internazionale ha sottolineato la necessità di ripristinare le procedure di gara a evidenza pubblica per la fornitura di beni e servizi nel settore pubblico e per le concessioni, limitando il ricorso agli affidamenti diretti o al rinnovo automatico alla sola fase emergenziale e per l'approvvigionamento di beni e servizi resi urgenti dalla crisi.

Attività nell'ambito della Rete Europea della Concorrenza

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 lo scambio di informazioni tra le autorità partecipanti, nell'ambito di pluralità di gruppi di lavoro tematici. In particolare, nell'ambito del gruppo di lavoro "Cooperazione e giusto procedimento", l'Autorità coordina due progetti, in tema rispettivamente di protezione dei diritti delle imprese soggette agli accertamenti ispettivi e di convergenza dei trattamenti sanzionatori, quest'ultimo sfociato nell'adozione di un documento condiviso da tutte le autorità di concorrenza dell'Unione. L'ECN facilita, inoltre, le attività di collaborazione

e cooperazione investigativa tra i suoi membri, direttamente finalizzate all'applicazione della normativa comunitaria. L'AGCM ha richiesto assistenza investigativa ai sensi dell'articolo 22(1) del Reg. n. 1/2003 a un'autorità di concorrenza della Rete per l'esecuzione di accertamenti ispettivi. A sua volta, l'Autorità italiana ha prestato assistenza a un'autorità nazionale, rivolgendo 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: in tal senso, l'Autorità italiana ha evaso tre richieste da parte della Commissione Europea e altre sei da parte di altre autorità nazionali mentre a sua volta l'Autorità italiana

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

ha ricevuto supporto in un'istanza, sempre ai sensi dell'art. 12, da parte di un'altra autorità nazionale.

Sviluppi legislativi e di policy a livello comunitario

Nel corso del 2020, la Commissione europea ha intrapreso una serie di iniziative volte a elaborare il contributo che le politiche di concorrenza possono fornire all'agenda dell'Unione Europea e segnatamente ai temi della digitalizzazione, della globalizzazione e della sostenibilità, attraverso sia l'individuazione di nuovi strumenti che l'aggiornamento di quelli già in essere (regolamenti e comunicazioni), che possano consentire alla Commissione e alle autorità nazionali di rispondere meglio alle sfide che si troveranno a fronteggiare nei prossimi anni.

Le proposte legislative in materia di economia digitale costituiscono una delle principali priorità della Commissione europea e si poggiano su due pilastri: il *Digital Market Act* (DMA) e il *Digital Service Act* (DSA). Il DMA propone una regolazione *ex ante*, volta a introdurre taluni divieti e obblighi di comportamento alle piattaforme *online* di grandi dimensioni che esercitano una funzione di controllo di accesso a più mercati, vale a dire di *gatekeeper*. In caso di mancato rispetto della normativa, sono previste ammende fino al 10% del fatturato mondiale totale annuo dell'impresa, penalità di mora fino al 5% del fatturato medio giornaliero e, in caso di violazioni sistematiche alle piattaforme, possono essere imposte ulteriori misure correttive a seguito di un'indagine di mercato.

Il DSA intende adeguare la normativa europea in materia di commercio elettronico e responsabilità degli intermediari, ormai risalente, al nuovo contesto economico e tecnologico. Il DSA regola gli obblighi inerenti la prestazione di servizi digitali, con particolare riguardo alla diffusione di contenuti (ad esempio sui *social network*) e ai diritti degli utenti nella fruizione dei servizi digitali. Entrambe le proposte DMA e DSA saranno discusse dal Consiglio e dal Parlamento dell'UE secondo la procedura legislativa ordinaria. L'Autorità italiana seguirà l'*iter* legislativo offrendo il suo contributo tecnico al Governo

italiano che parteciperà al negoziato sui due testi.

Un'altra riflessione avviata dalla Commissione europea nel 2020 riguarda il rapporto tra la politica della concorrenza e gli obiettivi di sviluppo sostenibile e, in particolare, il contributo che le politiche di concorrenza possono fornire all'agenda dell'Unione europea in materia ambientale, il c.d. *Green Deal* (il piano d'azione della Commissione volto a promuovere l'uso efficiente delle risorse attraverso un'economia pulita e circolare, nonché a ripristinare la biodiversità e a ridurre l'inquinamento). Già nel 2017 l'ECN aveva elaborato delle linee guida per la valutazione di accordi orizzontali volti a migliorare la sostenibilità ambientale, sottolineando come le norme antitrust dell'UE contribuiscono già al conseguimento di tale obiettivo, sanzionando condotte quali l'introduzione di limitazioni allo sviluppo o all'utilizzo di tecnologie pulite o la preclusione dell'accesso a infrastrutture essenziali. Da allora, alcune autorità di concorrenza (Olanda e Grecia *in primis*) hanno sentito la necessità di elaborare orientamenti a livello nazionale per fornire certezza giuridica alle iniziative in materia ambientale che richiedono una collaborazione tra operatori concorrenti altrimenti vietata.

L'iniziativa della Commissione mira a rafforzare tale legame positivo tra i due obiettivi di *policy* e stabilire se e in quali circostanze le politiche antitrust possano rivelarsi fonte di ostacoli alle politiche ambientali del *Green Deal*. La Commissione prevede di sistematizzare i contributi ricevuti nel corso della consultazione pubblica svoltasi nel 2020 in un documento che sarà reso disponibile nel primo trimestre del 2021. Ove necessario, l'esito finale potrebbe consistere nell'aggiornamento delle linee guida ECN.

Per quanto riguarda il quadro di riferimento attuale, la Commissione prosegue la sua attività di aggiornamento di regolamenti e comunicazioni. In particolare, nel corso del 2020 si è avuto un intenso e produttivo confronto tra la Commissione e le autorità nazionali di concorrenza in ordine alla revisione dei regolamenti di esenzione per categoria e delle linee guida in materia di restrizioni orizzontali e verticali, al fine di aggiornare gli *standard* valutativi alla luce dello sviluppo dell'*e-commerce*,

Attività di tutela e promozione della concorrenza



dell'uso degli algoritmi e *big data* e dell'avvento di piattaforme di intermediazione *online*. Inoltre, nel 2020 la Commissione ha avviato un processo di revisione per aggiornare orientamenti e principi sulla cui base definire i mercati sotto il profilo antitrust, individuando l'ambito nel quale si svolge il confronto concorrenziale tra le imprese e quindi i concorrenti che sono in grado di condizionare le strategie commerciali delle imprese coinvolte nel procedimento antitrust. Le linee guida della Commissione rivestono particolare importanza per le autorità della Rete che, come quella italiana, non hanno sviluppato proprie linee guida, utilizzando come principale riferimento quelle della Commissione.

Il processo di revisione intende modernizzare il testo della comunicazione, al fine di tener conto dei profondi cambiamenti intervenuti nel corso degli ultimi anni, quali il deciso incremento dei volumi degli scambi commerciali, anche con i principali mercati emergenti, la progressiva eliminazione degli ostacoli nazionali al commercio all'interno del mercato unico e la digitalizzazione. A ottobre 2020 si è conclusa la consultazione pubblica e in parallelo la Commissione ha raccolto i contributi delle autorità ECN, tra cui l'Autorità italiana. La Commissione intende pubblicare gli esiti della propria valutazione nel corso del 2021, in vista dell'adozione di una nuova comunicazione nell'anno 2022.

Attività nell'ambito della Rete internazionale della Concorrenza (ICN)

Anche nel 2020, l'Autorità ha partecipato attivamente alle attività dell'ICN e dei suoi gruppi di lavoro, contribuendo ai progetti e alla stesura dei documenti. In particolare, nel corso del 2020, l'Autorità ha assunto il coordinamento del Gruppo di Lavoro ICN Cartelli, insieme alle Autorità di concorrenza di Francia e Russia. Le sfide poste dall'economia digitale al diritto e alla politica della concorrenza hanno costituito il tema generale discusso in sede ICN. L'Autorità italiana è intervenuta alla discussione riguardante l'impatto del digitale nella lotta contro i cartelli, oggetto di una sessione plenaria della conferenza annuale ICN. In quella sede sono state affrontate le questioni legate alle nuove

forme di collusione basate sull'elaborazione dei *big data* grazie all'uso di algoritmi e intelligenza artificiale. Tali forme mettono in discussione l'adeguatezza dello strumentario legislativo e investigativo delle autorità di concorrenza nell'accertamento di nuove modalità di collusione e richiedono di integrare le competenze professionali delle autorità antitrust affinché possano a loro volta utilizzare *big data* e algoritmi per migliorare le attività di scoperta dei cartelli. Le problematiche trattate sono state riassunte dall'ICN in un documento che fornirà la base per futuri confronti e approfondimenti. Infine, anche nel 2020 l'Autorità ha coordinato l'evento annuale del *Competition Advocacy Contest*, promosso congiuntamente da ICN e Banca Mondiale, una competizione tra autorità che mira a selezionare i più efficaci esempi di *advocacy*. L'edizione 2020, conclusasi con una cerimonia virtuale il 22 settembre, è stata dedicata al tema generale dell'impatto dell'economia digitale nel mondo del lavoro e dell'industria e sul trattamento dei dati personali.

Attività nell'ambito dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)

Anche nel 2020, il Comitato Concorrenza dell'OCSE ha continuato a discutere di opportunità e criticità determinate dallo sviluppo del digitale, a cui l'Autorità ha partecipato con un contributo scritto sul tema dell'impatto concorrenziale dei diritti dei consumatori sui propri dati.

La profonda crisi economica e sociale scaturita dalla pandemia di Covid-19 ha riproposto il tema della crescita economica nel lungo periodo e del contributo della politica della concorrenza insieme ad altre politiche nel favorire la ripresa economica. L'OCSE ha organizzato una prima discussione su tale tematica che sarà oggetto di approfondimenti nei prossimi anni.

Secondo l'OCSE, le autorità della concorrenza possono svolgere un ruolo fondamentale nell'assistere i Governi nella fase di ripresa, contribuendo a una ripresa economica più rapida e sostenuta.

Evidenze empiriche sia a livello macro che

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

microeconomico dimostrano da tempo gli effetti benefici della concorrenza volti a ottimizzare l'uso delle risorse, guidare la crescita economica, aumentare la produttività attraverso prezzi migliori, maggiore scelta, maggiore qualità di beni e servizi e più innovazione. La concorrenza può anche aiutare a promuovere la resilienza dei mercati, offrendo catene di valore e modelli di *business* alternativi e contribuendo a garantire una distribuzione più stabile dei beni essenziali. I poteri di *enforcement* e *advocacy* delle autorità di concorrenza possono essere rilevanti nelle diverse fasi della crisi. Sul fronte dell'*enforcement*, gli sforzi delle autorità dovrebbero, secondo l'OCSE, focalizzarsi sui settori o mercati strategici per la ripresa nel medio termine e quelli a maggiore impatto sociale (*e-commerce* e farmaceutico). Sul fronte *advocacy*, le autorità di concorrenza possono essere in una buona posizione per fornire orientamenti ai Governi nella progettazione di misure di politica industriale per la ricostruzione economica che siano pro-concorrenziali o minimizzino le distorsioni della concorrenza. In effetti, gli interventi del Governo non sempre tengono conto di tutte le conseguenze, dirette e indirette, sui mercati mentre è importante prendere in considerazione tutti i costi, compresi quelli scaturiti da un'eliminazione della concorrenza. Sul ruolo della politica della concorrenza per fronteggiare la crisi e favorire la ripresa economica, è intervenuta anche l'Autorità italiana con un contributo scritto che descrive l'esperienza maturata nel corso dei primi mesi dell'emergenza legata al Covid-19.

Attività nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD)

Nella settimana dal 19 al 23 ottobre 2020 si è svolta in modalità virtuale, l'Ottava Conferenza delle Nazioni Unite, per la parte relativa a commercio e sviluppo (UNCTAD), che ha discusso, per la prima volta congiuntamente, di questioni afferenti sia la disciplina della concorrenza che della tutela del consumatore, privilegiando, pertanto, temi di natura trasversale, tra cui l'impatto dell'economia digitale sull'applicazione

dei due regimi, nonché il tema della cooperazione internazionale (vedi *infra* cap. 3), affrontati dal punto di vista dei Paesi in via di sviluppo e dei Paesi in transizione verso economie di mercato. La conferenza è stata anche occasione per definire le priorità dei lavori dell'UNCTAD per i prossimi cinque anni. L'Autorità italiana ha partecipato ai lavori della conferenza, svolgendo inoltre il ruolo di raccordo con l'UNCTAD per conto dell'ICN, assicurando il coordinamento delle attività tra le due organizzazioni.

La cooperazione internazionale nell'enforcement antitrust: recenti sviluppi

Trainata dalla globalizzazione dei mercati, dalla digitalizzazione dell'economia e dalla crescente diffusione nel mondo di normative a tutela della concorrenza, la cooperazione internazionale nell'*enforcement* antitrust è divenuta negli ultimi anni una questione molto rilevante per le attività delle autorità di concorrenza. Per questo motivo, le principali organizzazioni multilaterali hanno promosso lo sviluppo e l'adozione di migliori pratiche internazionali volte a favorire la convergenza negli approcci e un coordinamento delle tempistiche dei procedimenti, a beneficio delle autorità stesse, nonché delle imprese e dei mercati.

Più recentemente, ICN e OCSE hanno intrapreso un progetto congiunto sulla cooperazione internazionale al fine di studiarne le criticità e offrire soluzioni che favoriscano sia la cooperazione sui casi e sia la convergenza negli indirizzi di *policy*. Per poter monitorare i cambiamenti più recenti, le due organizzazioni hanno raccolto dati e informazioni dalle autorità appartenenti a entrambe le organizzazioni, per poi elaborare una relazione finale congiunta, approvata a dicembre 2020. Sul versante dell'ICN, il progetto e la relazione finale sono stati coordinati dall'Autorità italiana, insieme alle Autorità di Australia, Portogallo e Stati Uniti. Dalla relazione finale emerge come la cooperazione internazionale in materia di concorrenza sia considerevolmente accresciuta negli ultimi anni, soprattutto con riferimento alle operazioni di concentrazione tra imprese. Inoltre, le autorità

Attività di tutela e promozione della concorrenza



apprezzano i benefici della cooperazione in termini di maggiore coerenza ed efficacia degli esiti applicativi, soprattutto alla luce della globalizzazione e digitalizzazione dei mercati, ma hanno segnalato la presenza di ostacoli di tipo giuridico e pratico-organizzativo che frenano la piena realizzazione dei benefici della cooperazione. La relazione finale contiene proposte per massimizzare i benefici e ridurre i costi della cooperazione internazionale.

Nel corso del 2020, anche l'UNCTAD ha fornito il suo contributo in questo ambito, approvando linee guida rivolte in particolare ai Paesi in via di sviluppo e ai Paesi con economie in transizione, con esperienza limitata nella cooperazione internazionale, al fine di fornire loro strumenti e metodi per la cooperazione. Il *testo*, approvato in via definitiva dall'UNCTAD in ottobre 2020 (v. *supra*), contiene principi guida per la promozione della cooperazione internazionale in materia di concorrenza. La sua redazione è stata affidata a un gruppo di lavoro composto da autorità di concorrenza, tra cui l'Autorità italiana, al termine di un processo di confronto e scambio di esperienze tra numerose autorità di concorrenza di tutto il mondo.

Accordi di cooperazione bilaterale

Data la crescente importanza della cooperazione internazionale sui casi antitrust e sulle concentrazioni (v. *supra*), numerose autorità di concorrenza hanno provveduto a stipulare protocolli d'intesa bilaterali volti a favorire una maggiore cooperazione in termini di assistenza reciproca nell'*enforcement*, di collaborazione nella formulazione di politiche della concorrenza e di scambio di esperienze.

In questo contesto, le Autorità di concorrenza italiana e brasiliana hanno sottoscritto, nel mese di febbraio 2020, un *protocollo di intesa* volto a rafforzare la propria cooperazione bilaterale, alla luce dei consolidati rapporti economici tra Italia e Brasile, in termini di interscambio

commerciale, investimenti diretti esteri e presenza imprenditoriale reciproca. L'accordo, siglato dai Presidenti delle due Autorità, prevede la cooperazione su aspetti di carattere generale, con la promozione di incontri, scambi di esperienze e adozione di pratiche migliori in materia di normativa e politica della concorrenza. Il protocollo di intesa è stato presentato a San Paolo, a una platea di imprese italiane attive in Brasile.

Infine, nel mese di gennaio 2020, si è svolto il consueto incontro annuale tra i vertici delle Autorità di concorrenza italiana e russa, avvenuto nella cornice dell'accordo bilaterale stipulato tra le due agenzie: l'incontro è stato occasione per scambiarsi le esperienze maturate nell'anno precedente e condividere i rispettivi obiettivi di politica della concorrenza.

Progetto di gemellaggio amministrativo con la Serbia

Nel corso del 2020, è proseguito il progetto biennale di gemellaggio amministrativo "*Further development of protection of competition in Serbia*", nell'ambito del quale l'Autorità italiana presta assistenza tecnica all'Autorità nazionale di concorrenza della Repubblica Serba. Il progetto di cooperazione avrebbe dovuto essere completato il 20 gennaio 2021. Tuttavia, l'emergenza pandemica e le relative restrizioni agli spostamenti e alle riunioni hanno imposto una riconsiderazione del piano di lavoro del progetto, nonché l'adeguamento delle modalità di svolgimento delle varie 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. Per alcune attività di formazione è stato previsto il ricorso a sistemi di videoconferenza. Altre componenti del progetto hanno dovuto invece essere posticipate. Pertanto, su richiesta dell'Autorità serba, la fase attuativa del progetto è stata estesa fino al 20 luglio 2021.



**Attività di tutela
del consumatore**



1.

Dati di sintesi

Dati sui procedimenti svolti

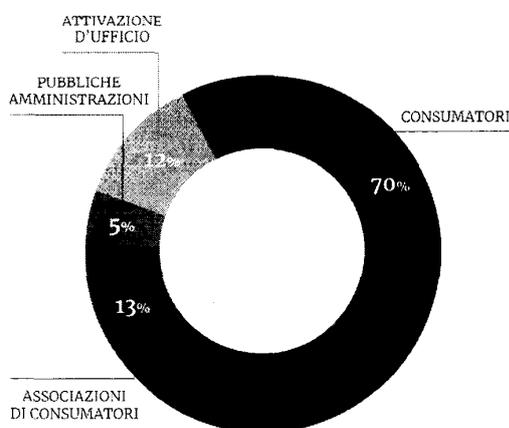
Nel 2020 sono stati conclusi 100 procedimenti istruttori ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, *Codice del consumo* (di seguito, anche CdC), per pratiche commerciali scorrette, violazione della disciplina *consumer rights* (a seguito delle misure introdotte dal

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 CONCLUSI	
Violazioni	71
Pratiche scorrette e/o consumer rights	49
Inottemperanze	9
Clausole vessatorie	11
Accessibilità dei pagamenti (art. 9 Reg. UE 260/2012)	2
Accettazione impegni	28
Non violazioni	1
Non applicabilità	-
TOTALE	100

Si registrano anche 127 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, anche nell'annualità 2020, lo strumento di impulso principale per l'attivazione degli interventi di tutela del consumatore:

Procedimenti istruttori per soggetti segnalanti: ripartizione percentuale



Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

Sempre più ampio il ricorso da parte dei consumatori al formulario *online* (*web form*), disponibile sul sito dell'Autorità, per presentare denunce: nel 2020 sono stati 4.948 i *web form* inviati (in forte crescita rispetto ai 2.714 del 2019). 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, possono informarsi sulle modalità di segnalazione all'Autorità, sulle iniziative in corso, nonché sui precedenti interventi effettuati a tutela

dei consumatori: nel 2020 gli operatori del *contact center* hanno ricevuto 5.984 chiamate (in crescita rispetto alle 5.529 del 2019).

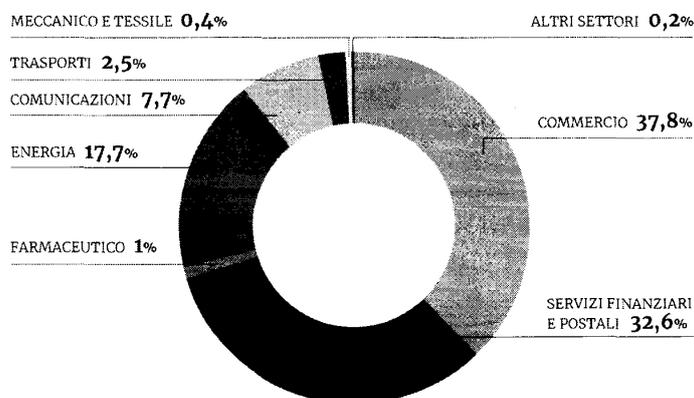
Nel 2020, i procedimenti conclusi con l'accertamento di pratiche commerciali scorrette, violazioni *consumer rights* e inottemperanza a precedenti delibere dell'Autorità hanno condotto all'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per un totale di 89.857.000 euro, in crescita rispetto all'anno precedente (il cui ammontare era stato di circa 75 milioni di euro):

Sanzioni per esito del procedimento

PRATICHE SCORRETTE CONSUMER RIGHTS- REG. (UE) 260/2012	INOTTEMPERANZA	TOTALE
48	9	57
N. Procedimenti	N. Procedimenti	N. Procedimenti
84.297.000	4.560.000	89.857.000
Sanzioni (EUR)	Sanzioni (EUR)	Sanzioni (EUR)

Il grafico che segue illustra l'incidenza, per settore economico, delle sanzioni irrogate. Rispetto al 2019, nel 2020 si registra la triplicazione delle sanzioni irrogate nel settore del commercio (37,8% rispetto all'11% del 2019) e dei servizi finanziari e postali (32,6% rispetto all'11% del 2019) e una speculare diminuzione delle sanzioni nel settore delle comunicazioni (7,7% rispetto al 33% del 2019):

Sanzioni per settore economico: ripartizione percentuale



Attività di tutela del consumatore



Trend dei procedimenti istruttori 2012-2020

Dall'analisi del *trend* dei procedimenti istruttori condotti dall'Autorità nel periodo 2012-2020, si nota per il 2020

l'aumento del numero dei casi istruiti e, in proporzione, una minore incidenza, rispetto all'anno precedente, delle violazioni accertate a fronte di un significativo aumento dei 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
2020	100	71	28	99
Totale	1026	720	170	890

Gli accertamenti ispettivi

Nel 2020 l'Autorità ha deliberato l'accertamento ispettivo ai sensi dell'articolo 27, commi 2 e 3, del CdC in 16 dei 99 dei procedimenti istruttori avviati in materia di pratiche commerciali scorrette, pubblicità ingannevole e comparativa e *consumer rights* (16%), con 25 sedi ispezionate. Rispetto al 2019 (in cui l'Autorità ha deliberato l'accertamento ispettivo nel 37% dei casi) si è registrata una diminuzione dell'attività ispettiva:

l'emergenza epidemiologica, infatti, oltre a comportare la ridotta operatività "in presenza fisica" di sedi aziendali in conseguenza dei *lockdown*, ha indotto, per ragioni sanitarie, a circoscrivere il ricorso allo strumento ispettivo ai casi in cui lo stesso non risultava in alcun modo sostituibile con altri mezzi probatori.

Anche per la Tutela del consumatore, con riguardo all'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

99

Procedimenti
avviati
(a)

16

Con accertamento
ispettivo
(b)

25

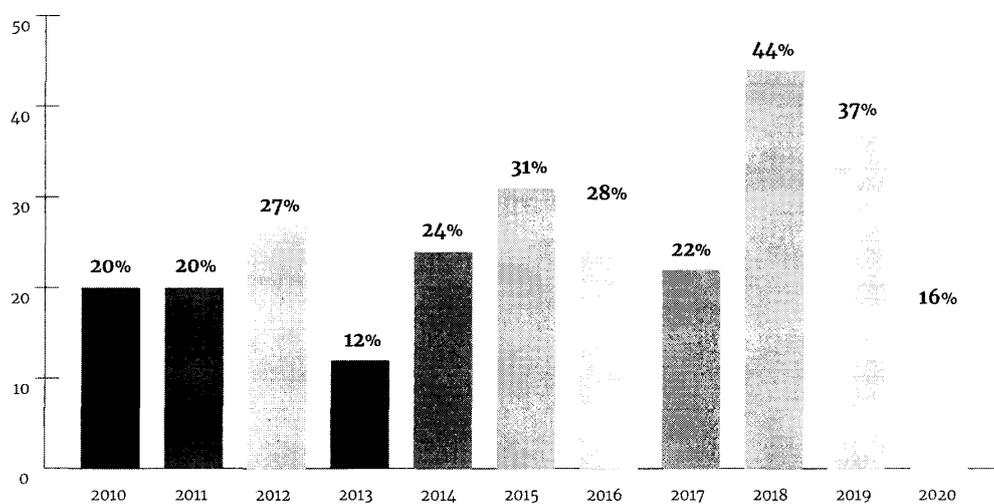
Sedi
ispezionate
(c)

16%

(b)/(a)

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

Tutela del consumatore - Incidenza % degli accertamenti ispettivi sulle istruttorie avviate nel periodo 2010-2020



2. I principali interventi

2.1 Industria primaria, energia, trasporti e commercio

FOCUS *Promozione e vendita online di prodotti connessi all'emergenza sanitaria*

L'Autorità è intervenuta, in alcuni casi anche in via cautelare, per reprimere alcune condotte particolarmente insidiose relative alla promozione e commercializzazione *online*, con modalità scorrette, di prodotti per la prevenzione o la diagnosi del Covid-19.

Di rilievo i procedimenti svolti nei confronti di importanti operatori di *marketplace* (Amazon [PS/11716](#); Ebay [PS/11717](#) e Wish [PS/11734](#)), volti ad accertare alcuni profili di scorrettezza delle offerte, pubblicate da venditori terzi sulle relative piattaforme, dirette alla commercializzazione *online* di prodotti igienizzanti/disinfettanti per le mani, di mascherine di protezione delle vie respiratorie, di altri prodotti igienico-sanitari e/o di *kit* per l'autodiagnosi.

I tre procedimenti si sono conclusi con l'accettazione degli impegni presentati dai professionisti, ritenuti idonei a rimuovere gli elementi di criticità contestati in sede di avvio e consistenti, in particolare: da un lato, nella presenza di *claim* ingannevoli relativi all'asserita efficacia dei singoli prodotti in termini di protezione e/o di autodiagnosi nei confronti del coronavirus; dall'altro lato, nell'ingiustificato e consistente aumento dei prezzi di vendita dei medesimi prodotti, attuato a partire dall'inizio della pandemia, sfruttando indebitamente lo stato di debolezza e preoccupazione dei consumatori derivante dalla dilagante crisi epidemiologica. Gli operatori hanno presentato misure che, limitatamente al perdurare della situazione contingente di emergenza sanitaria, consentono, anche attraverso l'utilizzo di complessi algoritmi, l'individuazione e la rimozione dai predetti negozi virtuali di proposte commerciali relative a prodotti connessi al Covid-19 che contengano *claim* ingannevoli e/o prezzi speculativi di offerta oppure abbiano ad oggetto la vendita di *kit test* per l'autodiagnosi.

Nella stessa linea descritta, l'Autorità è intervenuta, dapprima in via cautelare e poi irrogando una sanzione per complessivi 3 milioni di euro, nei confronti della società ZC (FR) Limited ([PS/11752](#)) ritenuta responsabile della pratica commerciale scorretta posta in essere tramite il sito *marketplace vova.com/it* da parte di venditori terzi, consistente nella pubblicazione, con modalità ritenute ingannevoli e aggressive, di inserzioni per la vendita di *mascherine filtranti* e *kit test* per l'autodiagnosi. Le offerte, poiché connotate da *claim* decettivi circa l'asserita capacità di prevenzione rispetto al contagio da Covid-19 o di rilevazione del virus nel sangue umano, nonché realizzate sfruttando indebitamente la grave situazione di emergenza sanitaria in corso al fine di influenzare la libertà di scelta dei consumatori, sono state ritenute in contrasto con gli articoli 20, 21, 23 e 25 del Codice del Consumo. Inoltre, è stata accertata anche la violazione dell'articolo 49, comma 1, lett. b), c), h), n) del Codice, in relazione alla mancata

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

pubblicazione, nella predetta piattaforma *web*, di alcune informazioni concernenti i diritti dei consumatori nei contratti a distanza, con specifico riguardo all'identità del professionista, al regime di recesso nonché al promemoria sulla garanzia legale.

L'Autorità ha, inoltre, sanzionato le imprese Tiger Group S.r.l. (per 550.000 euro, [PS/11736](#)) e Genium S.r.l. (per 50.000 euro, [PS/11732](#)) per la commercializzazione *online*, rispettivamente, di mascherine filtranti sul sito *tigershop.it* e di prodotti per l'ossigenoterapia sul sito *oxystore.it*. Per quanto concerne Tiger le offerte sono state ritenute scorrette in quanto le mascherine pubblicizzate, qualificate come FFP2, oltre a essere connotate da prezzi speculativi, sono risultate difformi da quelle consegnate ai consumatori quanto a caratteristiche qualitative e tecniche (inclusa l'efficacia filtrante e l'appartenenza a una precisa classe di protezione), possesso delle appropriate certificazioni e validazioni attestanti il rispetto dei requisiti di sicurezza e salute di cui alla vigente normativa, provenienza da produttori affidabili nonché rapidità dei tempi di consegna. In merito al sito *oxystore.it*, è stata accertata la scorrettezza delle comunicazioni pubblicitarie in quanto contenevano indimostrati vantii di efficacia preventiva e terapeutica dei prodotti reclamizzati rispetto al coronavirus. In entrambi i casi si è riscontrata anche la violazione dell'articolo 21, comma 3, del CdC, trattandosi di prodotti suscettibili di porre in pericolo la salute e la sicurezza dei consumatori, venduti con modalità tali da indurli a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza, nonché la violazione dell'articolo 25, lett. c) in quanto le pratiche scorrette sono state poste in essere sfruttando la situazione di emergenza sanitaria, di gravità tale da alterare la capacità di valutazione del consumatore, al fine di influenzarne la decisione di acquisto.

Attività di tutela del consumatore

**E-COMMERCE****Buy and Share****I casi**

Gli operatori promuovevano offerte commerciali in cui i consumatori erano invitati ad “acquistare” prodotti a un prezzo particolarmente scontato. I clienti, inseriti in una lista gestita dal venditore, pagavano subito ma dovevano aspettare che altri aderenti effettuassero un analogo “acquisto” per poter ottenere il prodotto. In realtà, il pagamento richiesto era una mera prenotazione, e non il prezzo scontato di acquisto, perché solo i versamenti fatti da altri consumatori consentivano al primo acquirente di ottenere la consegna della merce. Inoltre, l’ottenimento e la consegna del bene erano estremamente aleatori, non essendo noti i meccanismi di funzionamento della lista di attesa e i relativi tempi di scorrimento. Ai consumatori era, inoltre, impedito l’esercizio di diritti contrattuali.

**Parti e sanzioni**

[per complessivi
1,6 milioni di euro]

Smart Shopping S.r.l.s.
(smart-shopping.it,
[PS/11467](#), sanzione 200.000 euro)

Pricerus Group (pricerus.com,
[PS/11489](#), sanzione 200.000 euro)

Oobs S.r.l.s. (shoppati.it,
[PS/11368](#), sanzione 250.000 euro)

New Assistent Global S.r.l. (gemshop.it,
[PS/11547](#), sanzione 80.000 euro)

Imprese individuali Sharazon
e Share Distribution
(sharazon.it e sharazon.shop, [PS/11543](#),
sanzioni 100.000 e 200.000 euro).

**Profili /
valutazione**

Le condotte sono state ritenute pratiche commerciali scorrette (ingannevoli e aggressive) ai sensi degli articoli 21, 22, 24 e 25, del CdC. In un caso (shoppati.it), è stata accertata anche la violazione della disciplina a tutela dei diritti dei consumatori nei contratti a distanza, con riferimento all’omesso adempimento di alcuni obblighi informativi precontrattuali e al mancato rispetto della disciplina in tema di reso, rimborso e passaggio del rischio, in contrasto con gli articoli 49, comma 1, lett. c), e), h) e n), 52, 54, 56 e 63 del CdC.

Nello stesso filone del *buy and share* svolto con modalità scorrette, sono state sanzionate altre due società, Zuami S.r.l.s. ([IP/321](#), sanzione di 160.000 euro) e Girada S.r.l.s. ([IP/322](#), sanzione di 640.000 euro) per non aver

ottemperato ai provvedimenti inibitori precedentemente assunti dall’Autorità nei loro confronti (rispettivamente, [PS/11175](#) e [PS/10842B](#)).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

Vendite piramidali: il sistema di promozione myWorld/Lyconet

L'attività dell'Autorità nel settore dell'*e-commerce* ha riguardato anche un complesso sistema di vendita promosso in modo ingannevole e connotato da elementi costitutivi degli schemi piramidali, posto in essere in violazione degli articoli 20, 21, 22 e 23 comma 1 lett. p) del Codice del Consumo. Le società myWorld Italia S.r.l. e Lyconet Italia S.r.l. (PS/11517) sono state sanzionate (per complessivi 3 milioni di euro) per aver adottato un sistema di vendita multilivello che è risultato solo formalmente rivolto alla diffusione di un servizio di *cashback* tramite la "CB card" (che consente la restituzione di una percentuale del denaro speso presso gli esercenti convenzionati). In realtà il servizio promosso era orientato al reclutamento di un numero sempre crescente di incaricati (*marketers*) ai quali veniva prospettato un notevole ritorno economico conseguibile attraverso diversi percorsi di carriera che richiedevano il versamento di importi, anche significativi, per l'acquisto di specifici prodotti e servizi del *Lyconet Program*, aventi la precipua funzione di generare *Shopping Points*, necessari per raggiungere e mantenere i livelli commissionali previsti nel piano di compensazione.

Vendita on-line di Shopping Card sulla piattaforma Sixthcontinent.com

Il settore dell'*e-commerce* ha impegnato l'attività dell'Autorità anche in relazione a una complessa e articolata fattispecie di promozione e vendita *online* di *Shopping Card* attraverso la piattaforma *sixthcontinent.com* (PS/11332). La società Sixthcontinent Europe S.r.l., titolare della predetta piattaforma internet, già oggetto di un provvedimento cautelare, è stata sanzionata (per 4 milioni di euro) per aver posto in essere una pratica commerciale scorretta, connotata da profili di rilevante decettività, in quanto idonea a ingannare i consumatori in merito alla convenienza dell'adesione alla piattaforma e dell'acquisto delle varie *Shopping Card* pubblicizzate. La pratica è stata ritenuta altresì aggressiva perché in grado di modificare forzosamente e unilateralmente le condizioni e modalità di fruizione dei prodotti, servizi e le altre prerogative acquistate dai consumatori, in

violazione degli articoli 21, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo. Sulla base, infatti, di quanto emerso dalle risultanze istruttorie, i consumatori che si erano registrati sulla piattaforma e avevano aderito alle offerte di acquisto ivi proposte - nell'erroneo convincimento di aumentare il loro potere di acquisto - si sono trovati nella condizione di non poter utilizzare i prodotti acquistati sulla piattaforma e anzi di dover continuamente immettere nuove risorse all'interno della stessa per non perdere le utilità maturate. Questo a causa di una serie di comportamenti attuati dal professionista, consistenti in estrema sintesi: nel blocco/sospensione degli *account*, nella mancata consegna/attivazione delle *Shopping card* e continui rinvii delle rispettive date di attivazione/consegna; nel mancato rimborso delle *Shopping Card* mai consegnate; nella conversione delle *SXC Card* in crediti; nella riduzione significativa del valore dei crediti; nel depauperamento del catalogo delle *Shopping card* acquisibili; nell'ostacolo all'utilizzo dei crediti per la fruizione di servizi sulla piattaforma (ad es. "Pagomeno" e "Ricaricacell"); nella riconversione delle *SXC Card*. L'Autorità ha irrogato a Sixthcontinent Europe S.r.l. un'ulteriore sanzione (di 1 milione di euro) per aver violato il provvedimento cautelare del 25 febbraio 2020, che imponeva alla società di sospendere ogni attività volta a bloccare gli *account* dei consumatori aderenti in assenza di rimborso nonché a impedire e/o limitare e/o modificare l'utilizzo delle *shopping card* acquistate e pagate dagli aderenti secondo le modalità di attivazione e fruizione originariamente previste (IP/332). In esito al procedimento di inottemperanza è, infatti, emerso che il professionista ha reiterato le condotte rientranti nel perimetro dell'ordine di sospensione provvisoria disposto col provvedimento cautelare, con l'effetto di continuare a congelare indebitamente la possibilità per i consumatori di utilizzare i prodotti, gli importi e le altre utilità acquistate e/o conseguite sulla piattaforma, a fronte dell'obbligo degli utenti di proseguire a effettuare almeno un acquisto ogni mese sulla piattaforma, per mantenersi attivi e non perdere la possibilità di utilizzare i crediti fino a quel momento accumulati.

Nei confronti della medesima società, l'Autorità

Attività di tutela del consumatore



ha accertato la vessatorietà di una serie di clausole contrattuali contenute nelle “Condizioni generali di vendita” (CV/219); nello specifico: il potere incondizionato del professionista di variazione unilaterale delle condizioni generali di vendita; alcune previsioni concernenti il diritto di rifiutare o cancellare ordini degli utenti; l’esonero di responsabilità per difformità tra quanto indicato nella Scheda di offerta della *Shopping Card* e quanto conseguito dal consumatore; alcune condizioni di procedibilità degli acquisti; la facoltà di recedere e trattenerne il prezzo d’acquisto delle *Shopping Card* in caso di *download* “impossibile”; la facoltà di sospendere o cancellare l’*account* dell’utente, il mancato rilascio di una nuova *Shopping Card* in caso di smarrimento o furto da parte dell’utente; il termine di decadenza per il *download* delle *Shopping Card* e il blocco dell’*account* degli utenti.

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

Sono proseguiti anche nel 2020 gli interventi dell’Autorità volti a reprimere le più tradizionali, ma non meno gravi, violazioni del Codice del Consumo poste in essere nell’ambito dell’attività di *e-commerce*: la società Teknoacquisti S.r.l. (PS/11541), attiva nella vendita online di prodotti di telefonia mobile attraverso il sito *teknoacquisti.com*, è stata in proposito sanzionata (per l’importo di 110.000 euro) per aver commesso diverse violazioni del Codice del Consumo, relative alla mancata consegna dei prodotti acquistati online, all’omesso rimborso degli importi corrisposti dai consumatori per i prodotti non consegnati e al mancato rispetto di alcuni diritti dei consumatori nei contratti a distanza. Analogamente la società Pneumaticone 2016 S.L. (PS/11650), che è stata sanzionata (per complessivi 500.000 euro) per aver posto in essere attraverso il sito *pneumaticone.it* una pratica commerciale scorretta consistente in particolare: nell’ingannevole prospettazione dell’immediata disponibilità degli pneumatici offerti in vendita online, nella mancata consegna degli pneumatici ordinati, nell’ostacolo all’esercizio del diritto di recesso e nell’omesso rimborso del corrispettivo versato dai consumatori (in violazione

degli articoli 21, 22 comma 1, 24 e 25, lett. d), del Codice del Consumo). La condotta illecita accertata ha riguardato anche il mancato rispetto di alcuni obblighi di informazione nei contratti a distanza, data l’assenza del modulo per l’esercizio del diritto di recesso e la mancata indicazione della possibilità di avvalersi di un meccanismo extra-giudiziale di risoluzione delle eventuali controversie (di cui all’articolo 49, comma 1, lett. h) e v) del predetto Codice) nonché l’ingiustificata limitazione alla raccomandata A.R. come unico strumento per la comunicazione del recesso da parte del consumatore, in contrasto con l’articolo 54 del medesimo Codice e, infine, l’applicazione, in alcuni casi, di costi in caso di recesso in contrasto con gli articoli 52 e 57 del Codice.

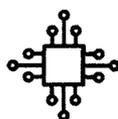
Diversi interventi finalizzati a colmare le omissioni informative dei siti *web* di commercializzazione online, si sono svolti attraverso lo strumento della *moral suasion*, che ha indotto i professionisti coinvolti a modificare i rispettivi siti internet per eliminare i profili di illiceità evidenziati, principalmente relativi alla mancata indicazione dell’incidenza dei costi di trasporto sul prezzo totale di acquisto dei prodotti venduti online e all’assenza del *link ODR* (*on line dispute resolution*) per la risoluzione extra-giudiziale di eventuali controversie.

Vendite on-line e credit card surcharge/reverse surcharge

Un ulteriore profilo di attenzione da parte dell’Autorità, nel settore delle vendite online, ha riguardato la trasparenza informativa circa la sussistenza di spese di gestione e il divieto di applicazione di supplementi di prezzo (*Credit card surcharge*) in funzione del sistema di pagamento utilizzato; nell’ambito di tale attività di monitoraggio, l’Autorità ha sanzionato (per 60.000 euro) la società Webcom S.r.l. (PS/11637) per aver applicato, in violazione dell’art. 62 del Codice del Consumo, una commissione sull’importo degli acquisti effettuati nel sito internet *hwi.it* in caso di pagamento tramite PayPal. Analoghi interventi volti a reprimere violazioni dell’art. 62 del Codice del Consumo, sono stati svolti dall’Autorità mediante lo strumento della *moral suasion*, rivolto a un numero significativo di operatori dell’*e-commerce*, al

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

fine di dare un forte segnale di contrasto all'attuazione di siffatte condotte illecite; a seguito di tale iniziativa, trentasette professionisti hanno rimosso dai rispettivi siti web la previsione di un addebito, a carico dei consumatori, di una commissione aggiuntiva in relazione allo strumento di pagamento prescelto (c.d. *credit card surcharge*) oppure di uno sconto in relazione all'utilizzo dello strumento di pagamento tramite bonifico bancario (c.d. *reverse surcharge*).



INDUSTRIA - MATERIALE ELETRICO ED ELETTRONICO

Promozione e commercializzazione scorretta di stampanti

L'Autorità ha concluso un articolato procedimento istruttorio (PS/11144) nei confronti di due società del Gruppo HP (HP Inc e HP Italy S.r.l.) al termine del quale ha accertato che, da alcuni anni, HP ha introdotto in molte stampanti *inkjet* e *laser* vendute ai consumatori significative limitazioni all'utilizzo di cartucce di inchiostro/toner non originali. Le due società forniscono apposite istruzioni di autenticazione contenute nel *firmware* - soprattutto tramite un sistema denominato DS - *Dynamic Security* - in base alle quali la stampante riconosce le cartucce originali HP e le accetta mentre non consente di stampare quando rileva cartucce non originali o prodotte prima di una certa data. Tali limitazioni all'utilizzo di cartucce non originali non risultavano, tuttavia, adeguatamente evidenziate sulle confezioni di vendita delle stampanti, in violazione degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del Consumo. In particolare, secondo l'Autorità, HP ha omesso di informare adeguatamente i consumatori - al momento dell'acquisto - sulla presenza di questa rilevante e significativa limitazione, inducendoli a ritenere di dover sostituire le cartucce di inchiostro/toner non originali per carenze o difetti di queste ultime e dunque a utilizzare soltanto le cartucce originali HP. Tali limitazioni sono state rinnovate e integrate nei successivi aggiornamenti del *firmware* delle stampanti, proposti da HP ai consumatori, ancora una volta senza informarli in modo corretto sulle conseguenze di questi

aggiornamenti. In aggiunta a tale condotta ingannevole, l'Autorità ha, inoltre, accertato che attraverso il *firmware* presente su molte stampanti HP registra, sempre senza informare i consumatori, i dati di consumo relativi alle cartucce utilizzate, originali o non: dati utilizzati sia per creare un *database* utile per formulare le proprie strategie commerciali, sia per negare l'assistenza per le stampanti che abbiano utilizzato cartucce non originali, ostacolando così la prestazione della garanzia legale di conformità, in contrasto con gli articoli 20, 24 e 25 del Codice del Consumo. In considerazione della particolare gravità della condotta, l'Autorità ha irrogato una sanzione complessiva di 10 milioni di euro alle due società del gruppo HP, ha disposto la pubblicazione di una dichiarazione rettificativa sulla *home page* del sito aziendale e su alcuni quotidiani e ha, altresì, imposto l'adeguamento delle confezioni di vendita delle stampanti mediante l'inserimento di indicazioni idonee a colmare le lacune informative.

Promozione ingannevole e rifiuto di assistenza per alcuni telefoni cellulari

L'Autorità ha sanzionato (per complessivi 10 milioni di euro) due società (Apple Distribution International Ltd e Apple Italia S.r.l.) del Gruppo Apple (PS/11578) per aver posto in essere due pratiche commerciali scorrette ai sensi degli articoli 21, 24 e 25 del Codice del Consumo e consistenti: a) nella diffusione di messaggi promozionali ingannevoli sulla capacità di resistenza all'acqua di diversi modelli di iPhone per una profondità massima variabile tra 4 metri e 1 metro e fino a 30 minuti, senza tuttavia chiarire che tale proprietà è riscontrabile solo in presenza di specifiche condizioni, per esempio durante specifici e controllati test di laboratorio con utilizzo di acqua statica e pura, e non nelle normali condizioni d'uso dei dispositivi da parte dei consumatori; b) nel rifiuto, nella fase post-vendita, di prestare assistenza in garanzia quando quei modelli di iPhone risultavano danneggiati a causa dell'introduzione di acqua o di altri liquidi, ostacolando in tal modo l'esercizio dei diritti a essi riconosciuti dalla legge in materia di garanzia ossia dal Codice del Consumo. Con specifico riferimento ai messaggi decettivi, la contestuale indicazione del *disclaimer* "La garanzia non

Attività di tutela del consumatore



copre i danni provocati da liquidi⁹, dati gli enfatici vantii pubblicitari di resistenza all'acqua, è stata ritenuta idonea a ingannare i consumatori non chiarendo a quale tipo di garanzia si riferisse (garanzia convenzionale o garanzia legale), né è stata ritenuta in grado di contestualizzare in maniera adeguata le condizioni e le limitazioni dei claim assertivi di resistenza all'acqua. Nel caso di specie, l'Autorità ha anche disposto la pubblicazione di un estratto del provvedimento sul sito internet apple.com/it/, nella pagina [web apple.com/it/iphone/](http://apple.com/it/iphone/), tramite il link "Informazioni a tutela del consumatore".

Assistenza in garanzia sui prodotti elettronici

Per quanto concerne il rispetto della disciplina in tema di garanzia legale e convenzionale, l'Autorità ha avviato un procedimento di inottemperanza (IP/336) nei confronti del Gruppo ASUS (ASUSTeK Italy S.r.l., ASUS Europe B. V. e ASUS Holland B. V.) per non aver ottemperato a una delibera dell'Autorità del 27 novembre 2019 e, nello specifico, per non aver adottato misure idonee ad assicurare la prestazione di adeguati, efficaci e tempestivi servizi di assistenza e riparazione sui prodotti ASUS malfunzionanti, con particolare riguardo al mancato riconoscimento della garanzia attraverso condotte ostruzionistiche, all'eccessiva dilatazione delle tempistiche di riparazione a mezzo del sistematico ricorso a interventi multipli sul medesimo prodotto, in luogo della sostituzione o del rimborso, e al conseguente ostacolo all'esercizio delle tutele spettanti ai consumatori acquirenti.

Clausole vessatorie nei contratti di manutenzione di ascensori

L'Autorità ha svolto un'estesa e importante attività di *moral suasion* nei confronti di numerosi professionisti operanti nella manutenzione di ascensori nonché delle loro associazioni di categoria, riguardante alcune clausole presenti nei contratti per i servizi di manutenzione suscettibili di essere considerate vessatorie ai sensi dell'art. 33 del Codice del Consumo. In particolare le clausole in questione hanno riguardato:

i) un foro diverso da quello del consumatore nel caso dell'instaurarsi di una controversia giudiziale; ii) il rinnovo tacito del contratto, per evitare il quale è richiesto un preavviso di disdetta particolarmente esteso; iii) il recesso ovvero la risoluzione anticipata del contratto a fronte dei quali il cliente è tenuto a pagare, in un'unica e immediata soluzione, l'intero canone previsto per il restante periodo di validità del contratto ovvero una percentuale particolarmente alta dello stesso. In esito all'intervento dell'Autorità, gli operatori coinvolti si sono adeguati all'invito a conformarsi alla disciplina dettata dal Codice del Consumo in materia di clausole vessatorie, modificando i rispettivi moduli contrattuali.



TRASPORTI

Trasporto aereo – no-show rule, scorrettezza delle informazioni e credit card surcharge

La società Pobeda Airlines LLC, facente parte del gruppo Aeroflot, compagnia di bandiera russa, attiva nel servizio aereo di trasporto passeggeri, è stata sanzionata (per complessivi 500.000 euro) per aver posto in essere tre distinte infrazioni al Codice del Consumo, in violazione degli articoli 20, 21, 22 e 62 del predetto Codice (PS/11343) e consistenti: i) nell'applicare un supplemento di prezzo per il pagamento con carta di credito dei servizi offerti; ii) nel presentare il proprio sito aziendale pobeda.aero, accessibile anche ai consumatori italiani per l'acquisto *online* di diversi voli con partenza da e per l'Italia, unicamente in lingua estera (russa, inglese e tedesca); iii) nell'imporre, in caso di acquisto di voli A/R o multitratta, l'utilizzo sequenziale dei tagliandi di volo nell'ordine stabilito nel titolo di viaggio, pena l'annullamento della tratta successiva, pur pagata.

Trasporto aereo – penali per l'indicazione dei nominativi sui biglietti

L'Autorità è intervenuta nuovamente nei confronti di Blue Panorama Airlines S.p.A. (IP/323) e ha sanzionato la società (per 1.200.000 euro) per non aver ottemperato,

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

fino alla data del 14 febbraio 2020, alla delibera dell'8 maggio 2019 con la quale è stata accertata la scorrettezza, ai sensi degli articoli 24 e 25 Codice del Consumo, della pratica commerciale relativa alla *policy* dell'indicazione del nominativo del viaggiatore. Fino a tale data, infatti, il vettore aereo ha continuato ad applicare ai consumatori, direttamente in aeroporto e quindi nell'imminenza del volo e a pena di divieto d'imbarco, una penale (corrispondente, inizialmente, al pagamento di nuovo biglietto e, successivamente, a una *fee* di € 50 per tratta) a fronte della non corretta registrazione in sede di prenotazione del nominativo del passeggero, con specifico riguardo all'omissione dell'eventuale secondo/terzo nome o cognome oppure all'alterazione/mancanza di alcune lettere.

Trasporto aereo – trasparenza tariffaria

Il vettore aereo Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft (Lufthansa), in risposta all'invito dell'Autorità a

rimuovere i profili di possibile scorrettezza (PS/11524), ha provveduto a modificare le modalità di prenotazione sul proprio sito *internetlufthansa.com/it*, in base alle quali, nell'ambito della procedura di prenotazione/acquisto *online* di un volo, risultava preselezionata una tariffa *economy* diversa (*Economy Classic*) da quella inizialmente proposta e scelta dal consumatore (*Economy Light*). A seguito delle modifiche apportate, selezionando nel sistema di prenotazione un volo, per il quale nella prima schermata è indicato il prezzo della tariffa più bassa (“*da ... Euro*”), nella successiva schermata risulta preselezionata la medesima tariffa - con la specifica dei relativi servizi - e, accanto alla stessa, sono indicate le altre tariffe offerte (sia per la categoria *Economy* che *Business*), con relativi diversi servizi e clausole, assicurando in tal modo una scelta consapevole per il consumatore. L'Autorità ha ritenuto di dare notizia dell'esito positivo di tale intervento di *moral suasion*, pubblicando uno specifico Avviso sul sito internet istituzionale.

Trasporto aereo e su autobus: vendita di viaggi cancellati causa coronavirus



I casi

Sono stati avviati sette procedimenti istruttori nei confronti di operatori attivi nel servizio di trasporto extraurbano su autobus nonché del trasporto aereo. Per quanto riguarda il trasporto extraurbano, si trattava della vendita *online* di biglietti per servizi da rendersi in date, in realtà, coperte dai provvedimenti governativi di blocco e limitazione della circolazione a causa del Covid-19 e della successiva cancellazione degli stessi in ragione dell'emergenza sanitaria (cfr. *Comunicato Stampa: PS/11737*). I casi relativi al trasporto aereo riguardavano la vendita di biglietti per servizi da svolgere in periodi non caratterizzati dai limiti di circolazione imposti dai provvedimenti governativi e che sono stati tuttavia cancellati dalle varie compagnie aeree a causa del Covid-19 (cfr. *Comunicati Stampa: PS/11820 e PS/11821 e PS/11865, PS/11830, PS/11822 e PS/11843*).



Valutazione

In tutti i procedimenti, l'Autorità ha deciso di non adottare la misura cautelare perché, dopo l'avvio delle istruttorie volte ad accertare la scorrettezza delle pratiche, gli operatori del trasporto hanno offerto, tra l'altro, il rimborso in caso di cancellazione dei biglietti/voli.

Attività di tutela del consumatore



Trasporto autostradale – disservizi, carenze informative e inadeguatezza del pedaggio

L'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti di Autostrade per l'Italia S.p.A. (cfr. PS/11644 – [Comunicato stampa 16/6/2020](#)), concessionaria della gestione e manutenzione di oltre 3.000 km di rete autostradale gestita in Italia, volto a contestare la possibile violazione degli articoli 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo in relazione alle seguenti condotte: i) mancato adeguamento del pedaggio autostradale a fronte del significativo peggioramento del servizio, dovuto a gravi carenze da parte della Società nel mantenere costantemente nel tempo, in condizioni di sicurezza ed efficienza, la struttura delle tratte autostradali di competenza, con conseguente riduzione delle corsie di marcia e/o limitazioni della velocità massima consentita nonché rilevante aumento dei tempi di percorrenza nelle seguenti autostrade: A/16 Napoli/Canosa, A/14 Bologna-Taranto, A/26 Genova Voltri-Gravellona Toce e, per le parti di competenza di ASPi, A/7 Milano-Serravalle-Genova, A/10 Genova-Savona-Ventimiglia e A/12 Genova-Rosignano (c.d. Autostrade liguri); ii) inadeguatezza delle modalità informative riguardanti le procedure di rimborso attivabili in caso di peggioramento del servizio per riduzioni delle corsie di marcia o per specifiche limitazioni alla viabilità (riduzione della carreggiata, della velocità massima, interdizione di veicoli pesanti, chiusura di alcune uscite, ecc.) in relazione a tutte le tratte della rete autostradale gestite da ASPi.

Modalità illecite di offerta dei servizi di prenotazione parcheggi

In relazione al servizio *online* di prenotazione di parcheggi, l'Autorità ha concluso un procedimento avviato nei confronti di Parclick S.L. (PS/11653), una società che svolge attività di confronto delle caratteristiche e dei diversi prezzi di parcheggi privati attraverso il proprio sito *web*. In particolare, l'istruttoria si è chiusa mediante accettazione degli impegni presentati dal professionista, che prevedono, tra l'altro, la fornitura di adeguata informazione ai consumatori

circa l'esistenza di spese di gestione nonché la rimozione dal sito *web* del sistema di pagamento PayPal (in relazione al quale applicava un supplemento di prezzo); Parclick ha inoltre proposto misure di ristoro in favore dei consumatori che in passato avessero corrisposto il supplemento di prezzo connesso al sistema PayPal, consistenti in uno sconto sulla prossima prenotazione di un parcheggio.

L'Autorità ha invece sanzionato (per complessivi 60.000 euro) la società Parkos BV (PS/11521), con sede nei Paesi Bassi e operante, attraverso il sito *parkos.it*, nell'attività di confronto e prenotazione dei parcheggi vicino agli aeroporti, per aver posto in essere tre distinte infrazioni al Codice del Consumo, in violazione dei diritti dei consumatori nei contratti a distanza di cui agli articoli 62, 66-bis e 49, comma 1, lett. v). In particolare, l'Autorità ha accertato le seguenti condotte illecite: i) l'applicazione di un supplemento di prezzo per l'uso di un mezzo di pagamento elettronico; ii) l'indicazione, in caso di controversie, di un foro competente diverso dal giudice del luogo di residenza/domicilio del consumatore; iii) il mancato riferimento alla possibilità di avvalersi di un meccanismo extra-giudiziale di risoluzione delle eventuali controversie.



ENERGIA

Opacità informativa e fatturazione scorretta di oneri di elettricità e gas

L'Autorità ha definito un complesso procedimento avviato nei confronti di Enegan S.p.A. (PS/9753), accertando una pratica commerciale scorretta, ai sensi degli articoli 24 e 25 lett. d) del Codice del Consumo, nell'ambito della fornitura di servizi di energia elettrica e gas, consistente sia nella fatturazione di diverse voci di costo e penali per recesso non dovute dagli utenti sia nell'omissione di informazioni rilevanti e trasparenti sulla natura di tali oneri. In particolare Enegan, in caso di recesso contrattuale, addebitava agli utenti oneri a titolo di recupero dei costi di attivazione che rappresentavano, viceversa, delle penali per l'uscita dal contratto, che la

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

società stornava in fattura solo a seguito dei reiterati reclami della clientela. La società, inoltre, addebitava agli utenti ulteriori oneri erroneamente determinati (oneri amministrativi), o non previsti dai contratti sottoscritti dagli stessi (oneri perequativi), oppure in contrasto con la disciplina vigente (oneri postali). In altri casi, la società modificava unilateralmente le condizioni economiche dei contratti, senza inviare una comunicazione preventiva, impedendo ai propri clienti di recedere senza spese dal contratto di fornitura, in caso di mancata accettazione delle variazioni economiche. Prima della conclusione del procedimento Enegan ha comunque assunto importanti misure a favore dei consumatori, volte a modificare la propria politica di fatturazione, in particolare eliminando le clausole che, in caso di recesso degli utenti, consentivano alla società di addebitare oneri aggiuntivi (penali) o di revocare gli eventuali sconti e benefici concessi al cliente in fase contrattuale. In considerazione della gravità della condotta accertata, l'Autorità ha irrogato una sanzione pari a 2.875.000 euro.

La prescrizione biennale nel settore dell'energia (luce e gas)

L'Autorità ha affrontato l'importante tema della prescrizione biennale a valle dell'intervento normativo che, con la L. 205/2017 (Legge di bilancio 2018), ha introdotto la possibilità, per i consumatori, di eccepire la prescrizione biennale dei crediti vantati dagli operatori del settore energetico in relazione ai consumi di luce e gas pluriennali fatturati tardi, salvo in caso di "accertata responsabilità" degli utenti medesimi. In particolare, l'Autorità ha concluso un'istruttoria nei confronti degli operatori Enel Energia S.p.A. e Servizio Elettrico Nazionale S.p.A. (SEN) (PS/11564) e una seconda istruttoria nei confronti di Eni gas e luce S.p.A. (PS/11569), in esito alle quali ha accertato l'ingiustificato rigetto delle istanze di prescrizione biennale presentate dagli utenti, a causa della tardiva fatturazione dei consumi di luce e gas, in assenza di elementi idonei a dimostrare che il ritardo fosse dovuto alla responsabilità dei consumatori. L'Autorità ha

appurato che, in migliaia di casi, le predette società addebitavano agli utenti la responsabilità della mancata lettura dei contatori a fronte dei tentativi di lettura dichiarati dal distributore; tuttavia, tali tentativi non solo non erano documentati, ma spesso erano smentiti dalle prove fornite dai consumatori, anche in sede di conciliazione: ad esempio l'accessibilità del contatore o la presenza in casa dell'utente, di suoi congiunti o del portiere dello stabile al momento del presunto tentativo di lettura del contatore. Inoltre, durante il procedimento è emerso che Enel Energia e Servizio Elettrico Nazionale addebitavano immediatamente gli importi fatturati soggetti a prescrizione agli utenti che avevano scelto come modalità di pagamento la domiciliazione bancaria/postale o l'uso della carta di credito, talvolta ignorando l'istanza di prescrizione sollevata dagli utenti oppure comunicando loro il relativo rigetto soltanto in seguito. Considerata la gravità della pratica commerciale scorretta attuata dalle predette società, in violazione delle norme di cui agli articoli 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, l'Autorità ha irrogato sanzioni pari a 4 milioni di euro a Enel Energia S.p.A. e a 3,5 milioni di euro a SEN S.p.A. nonché pari al massimo edittale, ossia 5 milioni di euro, a Eni gas e luce S.p.A., a causa del maggior numero di istanze di prescrizione rigettate in proporzione alle richieste presentate dai consumatori e della recidiva in tema di condotte scorrette relative alla prescrizione. Vale evidenziare in proposito che, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della Legge di Bilancio 2018, per effetto della delibera dell'Autorità, gli utenti interessati hanno diritto a ottenere entro tre mesi il rimborso dei pagamenti già effettuati a titolo di indebito congruaglio.

Le morosità pregresse nella fornitura energetica

Nel solco consolidato dell'intervento svolto negli anni precedenti in merito a un rilevante aspetto della fornitura energetica, vale a dire la tematica delle c.d. morosità pregresse, l'Autorità ha rivolto efficaci iniziative di *moral suasion* nei confronti di otto operatori del settore, invitandoli a modificare i profili di possibile scorrettezza della pratica consistente nel condizionare

Attività di tutela del consumatore



l'esito positivo delle procedure di subentro e voltura al pagamento, da parte del richiedente, delle "morosità pregresse" dovute dal precedente titolare del contratto di fornitura estraneo al nuovo utente. In risposta all'invito dell'Autorità, le società interessate hanno provveduto a modificare le rispettive procedure e a integrare l'informativa resa nei loro siti *web*, nelle condizioni generali di fornitura e nella modulistica, precisando: *i*) le ipotesi nelle quali l'estraneità del nuovo utente rispetto al precedente intestatario impedisce che il primo risponda dei debiti connessi al punto di prelievo; *ii*) i casi (parentela, convivenza, eredità o precedente disponibilità dell'immobile etc.) in cui è prevista una responsabilità in solido tra il vecchio e il nuovo intestatario, che giustifichi la richiesta di pagamento delle morosità pregresse a quest'ultimo.

Trasparenza delle condizioni di fornitura di energia elettrica e gas sul mercato libero

L'Autorità ha avviato 13 procedimenti istruttori nei confronti di altrettanti operatori per contestare la mancanza di trasparenza nell'indicazione, sia nei documenti contrattuali sia nei messaggi promozionali, delle condizioni economiche di fornitura di energia elettrica e gas sul mercato libero, in contrasto con le norme del Codice del Consumo (cfr. [Comunicato stampa 9/10/2020](#)). In particolare, è stato contestato alle predette società di non fornire ai consumatori, prima della sottoscrizione del contratto, adeguate informazioni circa l'esistenza di alcune voci di costo aggiuntive rispetto al prezzo della componente energia, con la conseguenza che, solo al momento della ricezione delle bollette, gli utenti si rendono conto degli effettivi costi delle forniture di energia elettrica e gas applicati da queste imprese, risultanti superiori alle attese. In molti casi gli oneri di commercializzazione non sono indicati nel loro esatto ammontare oppure alcuni oneri previsti dal contratto non trovano fondamento in una corrispondente attività. Le istruttorie in questione hanno riguardato anche le condotte aggressive poste in essere da alcuni di detti operatori, consistenti nell'applicazione di penali in caso

di recesso o nell'applicazione di costi per servizi non resi. Anche queste condotte in quanto comportamenti pregiudizievoli per i clienti domestici e non domestici di piccole dimensioni sono state sanzionate così da dissuaderne la futura reiterazione.



SERVIZI IDRICI

Le modalità illecite di gestione delle perdite occulte

Per quanto concerne il settore dei servizi idrici, l'Autorità si è attivata nei confronti di A.C.A. Azienda Comprensoriale Acquedottistica S.p.A. (PS/11665), il gestore del servizio idrico nella provincia di Pescara e in altri comuni limitrofi delle province di Chieti e Teramo, e ha concluso un procedimento in esito al quale ha accertato che la società ha posto in essere quattro distinte infrazioni al Codice del Consumo.

In particolare: *i*) l'attivazione automatica, attraverso la formula *opt-out*, di una polizza assicurativa per le "perdite occulte" di acqua nel tratto privato dell'impianto idrico e, quindi, per la copertura del rischio derivante dal maggior costo subito dal consumatore; l'onere di recedere dalla polizza assicurativa era attribuito all'utente, da esercitarsi mediante comunicazione; *ii*) la fornitura di informazioni ambigue e surrettizie in merito all'attivazione della polizza, l'omissione delle relative informazioni sul sito nonché le modalità poco trasparenti di addebito in bolletta degli oneri economici della polizza; *iii*) la mancata risposta alle istanze dei consumatori che chiedevano di non attivare la polizza assicurativa e il mancato storno degli importi addebitati nonché il ritardo nella gestione delle istanze di indennizzo; *iv*) l'omessa adozione di adeguate e tempestive misure informative in caso di perdite occulte.

L'Autorità ha irrogato alla società A.C.A. una sanzione complessiva di euro 312.000 in relazione ai predetti illeciti, realizzati in violazione degli articoli 20, 22, 24, 25 e 65 del Codice del Consumo.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021



MEZZI DI PAGAMENTO E IBAN DISCRIMINATION

L'intervento dell'Autorità ha riguardato anche l'obiettivo, prioritario a livello europeo, rappresentato dall'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. In tale ambito, l'Autorità ha concluso due procedimenti istruttori, nel settore del servizio di pagamento dei pedaggi autostradali e nel settore energetico, avviati rispettivamente nei confronti di Telepass S.p.A. (PV7) ed Enel Energia S.p.A. (PV9), per contestare la presunta violazione dell'art. 9 del Regolamento (UE) n. 260/2012 volto a creare un mercato integrato dei pagamenti elettronici in euro, e nel secondo caso anche dell'art. 5 del Regolamento (UE) n. 302/2018

sul c.d. *geo-blocking*, in quanto non si consentiva ai consumatori di effettuare il pagamento tramite la domiciliazione bancaria su conti correnti accessi presso banche aventi sede in Paesi dell'Unione Europea diversi dall'Italia (e, quindi, con IBAN non caratterizzati dalla presenza di 27 caratteri e dalle iniziali nazionali "IT..."). I procedimenti si sono conclusi mediante accettazione degli impegni presentati dalle due società, in quanto ritenuti idonei a eliminare la violazione oggetto di contestazione, ossia una discriminazione geografica nell'uso dei suddetti strumenti di pagamento (c.d. *IBAN discrimination*). In particolare detti impegni prevedono una modifica delle rispettive procedure in grado di consentire agli utenti di procedere in maniera generalizzata all'utilizzo dell'IBAN del proprio conto corrente estero conforme agli *standard* UE del sistema SEPA allo stesso modo in cui attualmente vengono utilizzati gli IBAN di banche italiane.

2.2 Comunicazioni, finanza e assicurazioni, posta e immobiliare



SERVIZI DI TELEFONIA

Roaming marittimo

L'Autorità ha concluso tre procedimenti istruttori nei confronti di Telecom Italia S.p.A. (PS/11532), Vodafone Italia S.p.A. (PS/11566) e Wind Tre S.p.A. (PS/11549), per aver posto in essere pratiche commerciali scorrette in violazione dell'articolo 26, comma 1, lett. f), del Codice del Consumo. L'Autorità ha accertato che i tre operatori hanno fornito, in assenza di una preventiva ed espressa richiesta di attivazione da parte dei rispettivi clienti, il servizio di *roaming marittimo con relativo addebito* di costi ingenti e inaspettati, durante la navigazione su navi per trasporto passeggeri.

Il servizio di *roaming marittimo* consente ai consumatori, titolari di un'utenza di telefonia mobile, di usufruire dei servizi di comunicazione mobile durante la navigazione, utilizzando il proprio dispositivo cellulare,

non appena la nave si allontana dalla costa, perdendo così la copertura della rete terrestre, e si aggancia automaticamente alla rete marittima *indoor* presente nell'imbarcazione. Le tariffe per l'utilizzo di tale sistema di comunicazioni a bordo delle navi sono elevate, giacché il relativo servizio, basandosi su connessioni non terrestri, non è regolamentato.

L'Autorità ha ritenuto rilevante in primo luogo che le schede SIM fornite dagli operatori ai propri clienti siano abilitate all'erogazione del servizio di *roaming marittimo* senza che il consumatore formuli alcuna richiesta di tale funzionalità. Il servizio si attiva automaticamente durante la navigazione non appena il terminale aggancia la rete marittima ad alcune miglia dalla costa, nel momento in cui si perde la copertura della rete terrestre di comunicazioni, con automatico inizio dell'addebito dei costi, senza che, nuovamente, il cliente abbia espresso la propria richiesta in tal senso, non avendo avuto neppure una specifica informativa preventiva. Il cliente, per evitare l'automatica attivazione del servizio

Attività di tutela del consumatore



di *roaming* marittimo - se fosse preventivamente reso consapevole dell'esistenza di tale servizio e della sua attivazione automatica in assenza di copertura terrestre - potrebbe spegnere il dispositivo cellulare, impostare l'opzione "modalità aerea" ovvero disattivare l'opzione *roaming*. Tuttavia, la mancanza di informazioni adeguate circa l'esistenza di tale servizio non consente al cliente, non interessato a utilizzare il cellulare durante la navigazione, di disattivare il servizio.

A fronte dell'automaticità del funzionamento del servizio di *roaming* marittimo, i tre operatori non hanno fornito adeguata, oltre che tempestiva, informativa sullo stesso e sulle relative condizioni economiche in fase pre-contrattuale, in fase contrattuale e di successiva erogazione del servizio in questione sulla nave. In particolare, le informazioni presenti sui siti *web* dei

tre operatori non risultavano di facile reperimento e non erano complete. Inoltre, gli elementi presenti nella documentazione contrattuale risultavano non adeguati, non contenendo alcun riferimento specifico ed espresso al servizio di *roaming* marittimo. Infine, in fase di erogazione del servizio, veniva inviato un SMS di benvenuto, con il quale si informava il cliente dell'attivazione del servizio in questione, al verificarsi della stessa, ma anche detto messaggio non risultava efficace e tempestivo, essendo trasmesso appunto soltanto dopo l'attivazione del servizio stesso, potendo lo stesso non essere mai letto durante il trasporto marittimo o comunque non immediatamente.

L'Autorità ha irrogato a Telecom Italia S.p.A. una sanzione pari a 1,8 milioni di euro, a Vodafone Italia S.p.A. pari a 2 milioni di euro e a Wind Tre S.p.A. pari a 1,5 milioni di euro.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021



SERVIZI POSTALI

Gestione delle raccomandate



I casi

L'operatore postale promuoveva il servizio di recapito delle raccomandate ma esso non sempre veniva esperito con la tempistica e la certezza enfatizzate nei messaggi: in particolare, in numerosi casi il tentativo di consegna non veniva effettuato da parte del portaflettore e venivano, invece, lasciati gli avvisi di giacenza della raccomandata nella cassetta postale, anche quando presso l'abitazione era presente il destinatario (talora portatore di *handicap* o durante il *lockdown* per l'emergenza sanitaria da coronavirus). Come conseguenza, il destinatario per entrare in possesso del plico era costretto a esperire procedure di ritiro alternative, con uno slittamento dei tempi di consegna rispetto a quelli pubblicizzati e con un dispendio di tempo ed energie che non sarebbe stato necessario qualora il tentativo di consegna fosse stato effettuato. Dall'istruttoria è emersa la piena consapevolezza del fenomeno in capo all'operatore il quale – pur a fronte del superamento a livello sia nazionale che locale dei parametri di corrispondenza non consegnata e la preoccupazione per alcune situazioni di forte difficoltà nei recapiti, oggetto anche di articoli sulla stampa locale – non ha adottato adeguate misure correttive, limitandosi essenzialmente nell'invitare i responsabili locali a ripristinare le corrette procedure previste.



Parti e sanzioni

Poste Italiane S.p.A.
(PS/11563, sanzione 5 milioni di euro, pari al massimo edittale per l'estrema gravità della pratica e gli ingenti danni arrecati).



Profili / valutazione

L'Autorità ha concluso che quanto pubblicizzato nei messaggi – che enfatizzavano caratteristiche del servizio di recapito delle raccomandate quali i tempi, le modalità e la velocità di consegna – non corrispondeva alla concreta erogazione del servizio, in violazione degli articoli 20 e 21 del CdC. La condotta è stata ritenuta contraria al canone di diligenza professionale. L'Autorità ha, inoltre, accertato la sussistenza di omissioni informative in violazione dell'articolo 22 del Codice del Consumo, nei messaggi pubblicitari volti a promuovere il servizio di Ritiro digitale delle raccomandate, in quanto gli stessi non chiarivano che il servizio era fruibile solo a condizione che il mittente avesse attivato tale possibilità di ritiro e non era disponibile per invii non originati elettronicamente.

Attività di tutela del consumatore

**SERVIZI
DIGITALI****Cloud computing**

L'Autorità ha avviato nel corso dell'anno diverse istruttorie nei confronti di alcuni dei principali operatori a livello globale dei servizi di *cloud computing* [per il servizio Google Drive (PS11147 e CV194), per il servizio iCloud (PS11150 e CV196) e Dropbox (PS11149 e CV195) cfr. [Comunicato stampa](#)], sia per presunte pratiche commerciali scorrette e/o violazioni della Direttiva sui diritti dei consumatori, sia per presunte clausole vessatorie incluse nelle condizioni contrattuali.

In particolare, le istruttorie per pratiche scorrette riguardanti il servizio Google Drive e iCloud riguardano la mancata o inadeguata indicazione, in sede di presentazione del servizio, dell'attività di raccolta e utilizzo a fini commerciali dei dati forniti dall'utente e il possibile indebito condizionamento nei confronti dei consumatori, che, per utilizzare il servizio di *cloud storage*, non sarebbero

in condizione di esprimere liberamente all'operatore il consenso alla raccolta e all'utilizzo a fini commerciali delle informazioni che li riguardano. Le stesse contestazioni sono state mosse anche con riguardo al servizio Dropbox, rispetto al quale, inoltre, l'operatore avrebbe omesso di fornire in maniera chiara e immediatamente accessibile le informazioni su condizioni, termini e procedure per recedere dal contratto e per esercitare il diritto di ripensamento. Inoltre, l'operatore non consentirebbe all'utente l'agevole ricorso a meccanismi extra-giudiziali di conciliazione delle controversie.

I procedimenti per clausole vessatorie riguardano, invece, alcune condizioni contrattuali predisposte nei relativi modelli dagli operatori interessati, quali: l'ampia facoltà, da parte dell'operatore, di sospendere e interrompere il servizio; la mancata assunzione di responsabilità anche in caso di perdita dei documenti conservati sullo spazio *cloud* dell'utente; la possibilità di modifica unilaterale delle condizioni contrattuali; la prevalenza della versione in inglese del testo del contratto rispetto a quella in italiano.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021



SERVIZI BANCARI E FINANZIARI

Abbinamenti dei mutui con polizze assicurative e conti correnti



I casi

Alcuni operatori bancari, in sede di commercializzazione di mutui immobiliari sia in fase di prima erogazione sia in fase di surroga, avevano condizionato indebitamente i consumatori, interessati all'erogazione del finanziamento, ad acquistare polizze assicurative di varia natura collocate dalla banca erogatrice del mutuo, pur potendo analoghe polizze essere acquistate da compagnie assicurative terze. Inoltre, due operatori avevano indotto i consumatori, intenzionati a concludere contratti di mutuo o di surroga, ad aprire conti correnti presso la banca stessa, ponendo tale apertura come condizione per la concessione del finanziamento.



Parti e sanzioni

Intesa Sanpaolo S.p.A. (PS/11453, sanzione 4,8 milioni di euro);
Banca Nazionale del Lavoro S.p.A. (PS/11454, sanzione 4 milioni di euro)
UBI Banca S.p.A. (PS/11455, sanzione 3,75 milioni di euro)
Unicredit S.p.A. (PS/11456, sanzione 4,75 milioni di euro)



Profili / valutazione

Con riferimento all'abbinamento tra mutui/surroghe e polizze, l'Autorità, riconoscendo che il quadro normativo di riferimento consente il collocamento contestuale di polizze assicurative in occasione della concessione di mutui o surroghe, ha accertato che gli istituti di credito hanno esercitato sui consumatori un'indebita pressione, con una notevole limitazione della capacità di quest'ultimi di assumere una decisione consapevole, non consentendo loro di poter scegliere liberamente polizze di terzi. In questo modo i consumatori sono stati indotti ad acquistare, contestualmente alla concessione del mutuo o della surroga, le polizze obbligatorie incendio e scoppio ovvero le polizze facoltative a protezione del finanziamento collocate dallo stesso istituto erogatore. L'Autorità ha quindi ritenuto che la pratica di abbinamento tra mutui (sia in fase di prima erogazione sia in fase di surroga) e polizze assicurative (ovvero polizze obbligatorie per rischio incendio e scoppio e/o polizze facoltative per la protezione del finanziamento) fosse realizzata con modalità aggressive in violazione degli articoli 24 e 25 del Codice del Consumo. Nei confronti di due operatori (Banca Nazionale del Lavoro S.p.A. e Unicredit S.p.A.) è stata accertata la violazione degli articoli 24 e 25 del CdC anche con riguardo all'abbinamento tra mutui e conti correnti.

Attività di tutela del consumatore



Modifica delle condizioni contrattuali

L'Autorità ha concluso un procedimento nei confronti di FinecoBank S.p.A. (PS/11606) che aveva pubblicizzato l'apertura di uno specifico conto corrente con l'espressione a "costo zero per sempre", salvo poi successivamente modificare in via unilaterale, nei confronti di coloro che lo avevano sottoscritto, le condizioni economiche rendendo onerosa la sua tenuta e movimentazione. La banca, infatti, aveva proceduto all'introduzione di un canone mensile di euro 3,95, azzerabile con l'accumulo di *bonus*, variabili in base al tipo di servizi fruiti collegati con il c/c.

L'Autorità ha concluso il procedimento con l'accoglimento di impegni, rendendoli obbligatori per l'istituto di credito, ottenendo significativi benefici a vantaggio dei consumatori. In particolare, gli

impegni hanno previsto: i) l'eliminazione definitiva dell'affermazione 'canone zero per sempre' dalle comunicazioni commerciali; ii) il riconoscimento, fino al 31 dicembre 2020, del diritto di recesso dal conto, e la restituzione automatica degli eventuali canoni corrisposti in seguito all'applicazione del *repricing* a tutti i soggetti titolari dei conti aperti nel periodo in cui l'espressione "canone zero per sempre" è stata utilizzata, che avranno esercitato il recesso o che avranno ancora il conto attivo al 31 dicembre 2020; iii) la diffusione di informazioni più trasparenti, con maggior risalto grafico e testuale, circa le condizioni dell'utilizzo dei *bonus* che permettono di azzerare il canone mensile; iv) l'inserimento di una funzione all'interno dell'area riservata di ciascun cliente che calcola giornalmente l'importo dei *bonus* maturati nel mese di riferimento.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

Interventi pubblici a sostegno di famiglie e imprese

FOCUS Interventi di sostegno a famiglie e imprese durante la pandemia

In un contesto caratterizzato da gravi difficoltà economiche conseguenti all'emergenza pandemica da Covid-19, è un obiettivo centrale per l'Autorità garantire ai consumatori e alle imprese (in particolare microimprese e PMI) la possibilità di accedere alle varie misure statali a loro sostegno, con tempi certi e rapidi nonché con piena consapevolezza.

Per raggiungere tale obiettivo, l'Autorità è intervenuta nei confronti delle principali banche e società finanziarie attive in Italia per rimuovere i profili di carenza informativa con i quali gli operatori davano indicazioni in merito alle condizioni per accedere alle misure relative alla *Sospensione rate mutui e finanziamenti* e all'*Accesso al fondo di solidarietà mutui prima casa*, previsti dal decreto-legge "Cura Italia", e alla misura relativa all'*Accesso ai nuovi finanziamenti alle micro imprese*, prevista dal decreto-legge "Liquidità".

Gli operatori omettevano di fornire - sui loro siti e nei vari moduli e fogli informativi predisposti per la richiesta dei citati interventi di sostegno economico - un'adeguata informativa sui tempi per la risposta ai soggetti richiedenti, con il conseguente rischio di non consentire ai consumatori e alle microimprese interessate, soggetti particolarmente esposti a situazioni di gravi difficoltà economiche, di avere la possibilità di valutare soluzioni alternative alla sospensione delle rate e/o di sottoporre la richiesta di finanziamento ad altre banche e quindi di effettuare una scelta consapevole.

Analogamente, la carenza informativa sui costi per i maggiori interessi connessi alla misura relativa alla sospensione delle rate di mutui e finanziamenti avrebbe potuto comportare per i consumatori e le micro imprese interessate l'impossibilità di effettuare scelte effettivamente ponderate e consapevoli che tenessero conto delle condizioni economiche della misura scelta.

Le banche e società finanziarie sono state destinatarie, in alcuni casi, di interventi di *moral suasion* e, in altri, di procedimenti istruttori.

In particolare, l'Autorità ha fatto ricorso allo strumento della *moral suasion* nei confronti di diverse banche e società finanziarie ([Comunicato stampa 11/06/2020](#) e [Comunicato stampa 30/07/2020](#)) ottenendo la rimozione di profili di scorrettezza, potenzialmente in violazione degli articoli 20 e 22 del Codice del Consumo, collegati all'informativa sulle condizioni di accesso alle misure previste, a sostegno delle imprese e dei consumatori, dagli articoli 54 e 56 del decreto-legge 17 marzo 2020

n. 18 (decreto "Cura Italia", convertito in legge n. 27/2020) e dall'articolo 13 del decreto-legge 8 aprile 2020 n. 23 (decreto "Liquidità", convertito in legge n. 40/2020). Si tratta delle iniziative normative che sono state adottate nella fase di emergenza sanitaria al fine, da un lato, di agevolare l'accesso al credito delle imprese con finanziamenti a garanzia statale, dall'altro, di diluire nel tempo le esposizioni dei consumatori e delle piccole medie imprese rispetto al settore bancario/

Attività di tutela del consumatore



finanziario mediante la sospensione delle rate dei mutui e finanziamenti esistenti.

Nel caso delle misure relative alla sospensione delle rate di mutui e finanziamenti, all'accesso al fondo solidarietà mutui prima casa, e all'accesso ai nuovi finanziamenti alle micro imprese, l'Autorità ha contestato che non venisse fornita un'adeguata informativa in merito ai tempi per dare risposta ai soggetti che avevano richiesto le sopra richiamate misure, con conseguenze negative per i consumatori e le imprese interessate ad accedervi. Infatti, le carenze informative su tali profili, e sulle condizioni economiche – sui siti, documenti informativi, modulistica precontrattuale e contrattuale – avrebbero potuto comportare il rischio di non consentire ai consumatori o alle microimprese interessate di avere la possibilità di valutare soluzioni alternative alla sospensione delle rate, o di sottoporre la richiesta ad altre banche, nel caso di accesso ai finanziamenti. Un'ulteriore carenza informativa ha riguardato i costi per interessi connessi alla misura relativa alla sospensione delle rate dei mutui e dei finanziamenti. Infatti, non veniva esplicitato che l'allungamento del piano di ammortamento e quindi la ripartizione degli interessi residui da pagare avrebbe implicato il conteggio di interessi sul capitale residuo all'inizio del periodo di sospensione e per tutto il medesimo periodo, e conseguentemente un aumento dei costi complessivi per interessi rispetto al totale incluso nelle rate del contratto originariamente stipulato.

Per effetto dell'attività di *moral suasion* svolta dall'Autorità, i professionisti hanno colmato le suddette carenze, modificando e integrando le procedure al fine di diffondere adeguatamente le informazioni sui profili relativi alle tempistiche stimate o massime per gli interventi previsti dalle disposizioni normative sopra citate e alle conseguenze, in termini di aumento di interessi totali, derivanti dalla sospensione dei rimborsi dei finanziamenti alle micro, piccole e medie imprese. In particolare, le banche e le società finanziarie coinvolte hanno introdotto, sui rispettivi siti e moduli, una stima dei tempi massimi per avere accesso alle misure, nonché esempi e chiarimenti sulle effettive condizioni

economiche così da esplicitare al consumatore e alle microimprese i dati rilevanti per una scelta consapevole. Un procedimento è stato, invece, svolto, nei confronti della società Findomestic Banca S.p.A. (PS/11798) con riferimento alla sospensione delle rate dei finanziamenti prevista dall'art. 56, comma 2, lett. c), del decreto-legge "Cura Italia". L'istruttoria ha accertato la violazione dell'art. 22 del Codice del Consumo per le omissioni rilevanti nel sito web della società circa la tempistica di lavorazione delle richieste di sospensione del pagamento delle rate dei finanziamenti a favore delle microimprese interessate.

In particolare, il professionista non risulta aver fornito un'adeguata informativa sui tempi di erogazione del servizio. Tale comportamento è risultato integrare una violazione del Codice del Consumo idoneo a ingenerare situazioni di incertezza e possibili ambiguità procedurali. La condotta avrebbe potuto, ad avviso dell'Autorità, indurre le microimprese interessate ad adottare scelte commerciali che altrimenti non avrebbero preso, non consentendo loro di valutare consapevolmente soluzioni alternative alla sospensione delle rate. L'istruttoria si è conclusa con l'irrogazione a Findomestic Banca S.p.A. di una sanzione amministrativa pecuniaria in misura pari a 300.000 euro.

Piattaforme di raccolta fondi

L'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti di GoFundMe Ireland Ltd (PS/11726), società attiva nella gestione di campagne per la raccolta di fondi a fini benefici create da terzi e promosse per sollecitare la partecipazione all'erogazione di donazioni a favore dei beneficiari, accertando due pratiche commerciali scorrette in violazione degli articoli 21, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo.

In particolare, l'Autorità ha riscontrato una prima violazione degli articoli 21 e 22 del Codice, rappresentata dalla fornitura di informazioni ingannevoli sulla gratuità e assenza di costi dei servizi erogati. Infatti, la promozione dei servizi di raccolta fondi sul sito GoFundMe era pubblicizzata, già dalla *home page* e poi nelle pagine delle singole campagne di raccolta, con *claim* immediatamente visibili quali "gratuita",

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

“senza costi” e “Veloce, gratuito e sicuro”. In realtà, l'affermazione di gratuità non corrispondeva al vero, data la presenza di costi a carico del donante: costi connessi alle donazioni con carte di credito e debito e commissioni su ogni transazione a favore della piattaforma. Rispetto a tali profili il consumatore non solo non aveva a disposizione informazioni chiare e immediate sui citati costi e commissioni, ma soprattutto veniva indotto a credere che il servizio fosse gratuito e senza costi. Infatti, nella schermata principale del sito della piattaforma, compariva il claim “Raccogli fondi per ciò che ti sta a cuore. Non ci sono costi*” e solo la nota richiamata dall'asterisco, nella parte inferiore della pagina e a caratteri peraltro molto ridotti, precisava che “vengono applicate tariffe standard sulle transazioni con carta di credito e di debito”. Oltre a tali informazioni ingannevoli sulla assenza di costi in relazione ai mezzi di pagamento usati e alla commissione a favore della piattaforma, anche in altre pagine del sito risultavano richiami alla gratuità e soprattutto alla natura facoltativa della commissione che, invece, aveva un importo già fissato, anche se modificabile.

Nel caso di specie l'Autorità ha ritenuto i consumatori quali soggetti non particolarmente esperti nel fruire dei servizi della piattaforma, ma piuttosto persone sensibilizzate da una specifica emergenza e che vogliono contribuire con una donazione, quindi non necessariamente abituate e avvezze a navigare su internet. L'onere informativo risulta, inoltre, particolarmente rilevante nei casi in cui il consumatore si trovi a effettuare scelte economiche spinto dall'*animus* di dare il proprio contributo a scopi di beneficenza legati a situazioni di carattere emergenziale che, quindi, richiedono una maggiore speditezza nella erogazione di danaro. La seconda pratica accertata dall'Autorità, in violazione degli articoli 24 e 25 del Codice del Consumo, ha riguardato la commissione a favore della piattaforma, in teoria liberamente determinata dal donante, ma in realtà preimpostata da GoFundMe per valori pari al 10% o 15% della donazione, e modificabile solo dopo vari e non immediati passaggi, i quali non sempre risultavano comprensibili, soprattutto laddove la partecipazione alla

raccolta fondi avvenisse d'impulso sotto la spinta del coinvolgimento emotivo, come accaduto per la pandemia da coronavirus o per altre emergenze sanitarie. Infatti, il consumatore che avesse deciso di partecipare a una campagna di raccolta fondi, selezionata dalla schermata principale del sito, avrebbe visto aprirsi una ulteriore schermata con la frase “Inserisci la tua Donazione” e sotto comparire lo spazio vuoto “...,00” euro. In tale spazio egli avrebbe potuto quindi decidere liberamente la somma da devolvere a favore del beneficiario ma a tale importo si sarebbe aggiunta automaticamente la commissione che solo con modalità *opt-out* il consumatore avrebbe potuto modificare o azzerare.

L'Autorità ha considerato che la finalità per cui i consumatori si rivolgono a GoFundMe, e cioè quella di effettuare versamenti in beneficenza in situazioni di emergenza, può comportare un'attenzione ridotta ai meccanismi di funzionamento del sito e/o una maggiore propensione a disporre delle proprie risorse finanziarie, potendo così essi subire l'indebito condizionamento del meccanismo di pre-impostazione delle commissioni. A conclusione del procedimento, l'Autorità ha irrogato a GoFundMe Ireland Ltd una sanzione complessiva pari a 1,5 milioni di euro.

Debt agencies

L'Autorità è intervenuta con riferimento a pratiche poste in essere nell'attività di consulenza/assistenza ai consumatori nella risoluzione di situazioni debitorie controverse, ritenute scorrette in violazione degli artt. 20, 21, comma 1, lett. b) e c) e 22, comma 1 del Codice del Consumo.

In particolare, l'Autorità ha condotto due procedimenti istruttori nei confronti di Difesa Debitori S.p.A. (PS/11729) e Soluzionedebito S.r.l.s. (PS/11742) concernenti la carenza e la scarsa trasparenza delle informazioni, particolarmente rilevanti per una scelta consapevole e pienamente informata del servizio, fornite dalle due società nella fase di promozione dei servizi a pagamento di consulenza e intermediazione offerti ai consumatori debitori.

I siti web delle due società indicavano che era sempre

Attività di tutela del consumatore



possibile per i debitori che intendessero avvalersi della loro attività di consulenza e intermediazione, estinguere o ristrutturare i propri debiti e concludere transazioni positive nei confronti dei loro creditori, in assenza di specifiche indicazioni sull'esistenza di limiti, sulla incertezza dell'azione svolta, nonché di indicazioni sui costi richiesti in modo da porre il consumatore nella condizione di poter effettuare una scelta pienamente consapevole. Le società hanno omesso informazioni fondamentali per il consumatore debitore per consentirgli di valutare adeguatamente l'impegno che il professionista si assumeva rispetto alla sua specifica situazione: una descrizione dettagliata sulle attività che potevano essere fornite in merito alle specifiche

situazioni debitorie; le eventuali, effettive garanzie offerte al debitore relativamente all'esito positivo del suo intervento; i compensi richiesti e gli ulteriori oneri economici che il consumatore avrebbe dovuto sostenere. Le condotte sono state considerate scorrette in quanto le società hanno promosso sui propri siti servizi a pagamento di consulenza e intermediazione fornendo informazioni parziali e/o non rispondenti al vero, al fine di indurre i consumatori, in particolari condizioni di necessità economica e di fragilità emotiva, ad aderire alla propria offerta.

A conclusione delle istruttorie, sono state irrogate sanzioni amministrative pecuniarie per 1 milione di euro a Difesa Debitori S.p.A. e di 10.000 euro a Soluziondebito S.r.l.s..

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

2.3 Industria, agroalimentare, farmaceutico, turismo e servizi



INDUSTRIA, AGROALIMENTARE E FARMACEUTICO

Promozione di prodotti e servizi contro il coronavirus



I casi

Alcuni siti internet commercializzavano il medicinale *Kaletra* (antivirale per il trattamento delle infezioni da HIV), promuovendolo, contrariamente al vero, quale rimedio contro il Covid-19.



Parti e sanzioni

Soggetti *registrant* dei siti *farmacocoronavirus.it*, *farmaciamaschile.it* e *farmacia-generica.it* (PS/11723, PS/11733 e PS/11735).



Profili / valutazione

L'Autorità ha adottato misure cautelari consistenti nella sospensione di ogni attività diretta a diffondere i contenuti dei menzionati nomi a dominio e l'inibizione dell'accesso ai siti mediante richieste di connessione provenienti dal territorio italiano. I provvedimenti cautelari sono stati trasmessi ai principali *internet service providers* al fine di scongiurare il fatto che, grazie ai servizi dagli stessi offerti, l'inserimento delle parole "Kaletra", "farmaco", "coronavirus", "Covid-19" generasse risultati comprendenti siti analoghi a quelli oggetto di intervento dell'Autorità.

Un ulteriore procedimento è stato concluso con riguardo alla diffusione di contenuti pubblicitari su LinkedIn idonei a ingenerare nei destinatari il convincimento che l'assunzione dell'integratore "GeneLaSi" fosse in grado, contrariamente al vero, di prevenire il contagio del virus Covid-19 (PS/11724).

Attività di tutela del consumatore



L'Autorità ha condotto un procedimento riguardante la pratica consistente nella promozione, su un sito web (testcoronavirus.shop/it), del prodotto denominato *Rapid Test Covid-19*. Le affermazioni pubblicitarie del professionista apparivano idonee a ingenerare nei destinatari l'erroneo convincimento che il prodotto fosse un dispositivo medico destinato a essere utilizzato a domicilio da parte di persone non esperte di test diagnostici, al fine di auto-diagnosticare in maniera rapida e affidabile l'eventuale contagio da Covid-19 (PS/11727). Altro procedimento ha riguardato le affermazioni pubblicitarie di Carlita Shop S.r.l.s. che vantavano le capacità antivirali e di contrasto al Covid-19 di integratori, prodotti detergenti e cosmetici (PS/11722).

In entrambi i casi, l'Autorità ha accolto gli impegni presentati dai professionisti, in quanto idonei a eliminare i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale contestata nelle comunicazioni di avvio. In particolare, il primo professionista ha cessato la promozione e la commercializzazione del prodotto, impegnandosi altresì a mantenere il sito inattivo. Il secondo professionista si è vincolato a impegni in grado, nel loro complesso, di neutralizzare la concreta possibilità di diffusione dei messaggi fuorvianti contestati nel procedimento. Di notevole rilievo, è apparsa sia la modifica dell'organizzazione aziendale che porta il professionista a sottoporre a un vaglio preliminare i claim dichiarati sulle confezioni e sul materiale illustrativo dei prodotti, sia l'iniziativa di educazione dei consumatori che, sfruttando il ruolo di *influencer* del titolare di Carlita Shop, ha lo scopo di accrescere la capacità di scelta consapevole su internet dei consumatori, con particolare riguardo ai prodotti di cui sono vantate proprietà terapeutiche e/o curative. Infine, un elemento qualificante gli impegni di entrambi i professionisti è stata l'adozione di iniziative di natura restitutiva consistenti nel rimborso di tutte le vendite dei prodotti in questione. Tali misure sono apparse in grado di rimuovere efficacemente gli eventuali danni economici patiti dai consumatori a causa dei messaggi contestati.

Sempre in tema di integratori (o regimi alimentari) presentati come idonei a contrastare il coronavirus, l'Autorità ha accertato infrazioni ai sensi degli articoli 20, 21, comma 1, lett. b), e 25, comma 1, lett. c), del Codice del Consumo in altri due procedimenti. Il primo, nei confronti di Ketozone International S.r.l., ha riguardato la diffusione, via internet, di contenuti pubblicitari volti a promuovere l'integratore "Ultra Vitamina C" con modalità idonee a ingenerare nei destinatari il convincimento che l'assunzione dello stesso potesse preservare dal contagio da Covid-19 (PS/11730). Il secondo ha riguardato le condotte poste in essere da una persona fisica, nella qualità di professionista nell'esercizio della sua attività di nutrizionista, consistenti nella diffusione di messaggi pubblicitari che lasciavano intendere, contrariamente al vero, che una appropriata dieta avrebbe potuto prevenire l'infezione da Covid-19 (PS/11725). In entrambi i casi, le affermazioni pubblicitarie esaminate sono risultate contrarie alla diligenza professionale e idonee a indurre il consumatore medio a scelte di natura economica che non avrebbe altrimenti adottato, in quanto basate sulla rappresentazione ingannevole delle proprietà effettive dei prodotti o dell'utilità dei servizi offerti. A conclusione di entrambi i procedimenti, l'Autorità ha irrogato una sanzione pari al minimo edittale, pari a 5.000 euro.

L'Autorità ha esaminato le comunicazioni commerciali diffuse su internet dal titolare dell'impresa individuale L.A.M. - Centro di geobiologia e naturopatia. Tali messaggi promuovevano l'efficacia preventiva e curativa di alcuni prodotti venduti dal professionista (braccialetti, placchette, ciondoli, etc.) contro il Covid-19, virus e batteri, in assenza di consolidati e riconosciuti riscontri scientifici (PS/11771). L'Autorità ha disposto la sospensione cautelare della diffusione dei messaggi e, all'esito del procedimento, ha accertato l'ingannevolezza e l'aggressività della pratica commerciale ai sensi degli articoli 20, 21, comma 1, lettera b), 23, comma 1, lettera s), e 25, comma 1, lettera c), del Codice del Consumo, irrogando una sanzione amministrativa pecuniaria di 25.000 euro.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

Infine, l'Autorità ha adottato un provvedimento cautelare (PS/11824) con riguardo alla diffusione tramite i siti *trotec.com* e *trotec-blog.com*, di comunicazioni commerciali dirette a promuovere prodotti per la depurazione, climatizzazione, umidificazione e raffrescamento dell'aria, contenenti il vanto di "proteggere" dal coronavirus. L'indifferibilità dell'intervento è stata ravvisata nella gravità della pratica commerciale volta a sfruttare l'emergenza sanitaria e l'incertezza circa la futura evoluzione del virus per indurre i consumatori e le microimprese all'acquisto dei dispositivi pubblicizzati. Successivamente, a fronte della rimozione da parte del professionista delle pagine internet contenenti i messaggi contestati, l'Autorità ha ritenuto (PS/11824-2) che le misure adottate fossero idonee a evitare il rischio che, nelle more della conclusione del procedimento, la pratica commerciale oggetto di contestazione continuasse a produrre effetti pregiudizievoli per i consumatori e le microimprese.

Cura della persona

L'Autorità ha concluso un procedimento nei confronti delle società L-Nutra Italia S.r.l., Selective Brands S.r.l. e Longevity Group S.r.l., in qualità rispettivamente di titolare del marchio, concessionario e venditore, riguardante la commercializzazione del kit di integratori alimentari Prolon con riguardo all'utilizzo di affermazioni enfatiche e ingannevoli sugli asseriti effetti benefici del trattamento diffuse sul sito internet *prolon.it* e sul profilo Facebook aziendale (PS/11562). L'Autorità ha accolto gli impegni presentati dai professionisti in quanto idonei a rendere la comunicazione commerciale esauriente e trasparente, nonché a offrire in un unico contesto una informativa completa circa tutti gli elementi di cui i consumatori hanno bisogno per assumere una decisione consapevole anche grazie alla presenza dei tasti ("Scopri di più", "Consulta le avvertenze", "Contattaci") che consentono la visione delle informazioni di dettaglio. Inoltre, i professionisti hanno opportunamente enfatizzato sia l'esclusione di effetti terapeutici, sia la continua assistenza riconosciuta ai consumatori,

fornendo altresì con immediatezza indicazioni relative all'effettiva composizione del kit e alla sua funzione. Il procedimento avviato nei confronti della società Starlife Italia S.r.l. e della capogruppo cecoslovacca Starlife S.r.o. ha riguardato un sistema di vendita *multi-level marketing* di tipo piramidale, relativo a prodotti alimentari e non, fra cui anche numerosi integratori non registrati nell'elenco del Ministero della Salute. L'Autorità ha accertato la scorrettezza della pratica ai sensi degli artt. 20 e 23, lett. i) e p) del Codice del Consumo e ha, in ragione della gravità e dell'ampiezza della pratica, nonché della rilevanza dell'interesse economico inciso, irrogato una sanzione amministrativa pecuniaria di 850.000 euro in solido ai professionisti (PS/11592).

Il procedimento nei confronti della società Leads Marketing S.r.l.s. ha riguardato l'ingannevolezza dei messaggi pubblicitari con riguardo alla natura, alle caratteristiche e agli effetti dell'integratore alimentare Idro Keratin destinato alla ripigmentazione dei capelli, nonché la liceità della relativa vendita. Con riguardo alla gravità della violazione ai sensi degli articoli 20, 21, comma 1, 23, comma 1, lett. g) e i) del Codice del Consumo, l'Autorità ha ritenuto che assuma particolare rilevanza la circostanza che non sia stata dimostrata, da parte del professionista, l'idoneità del prodotto a ottenere i risultati vantati. Inoltre, nella comunicazione commerciale si lascia intendere, contrariamente al vero, che il prodotto sia lecitamente venduto, in quanto approvato dal Ministero della Salute. Pertanto, l'Autorità ha irrogato una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 25.000 euro (PS/11573).

L'informazione sulla garanzia nella fornitura di ausili terapeutici attraverso il SSN: il caso Sapio

Nel luglio 2020 l'Autorità ha chiuso un procedimento affrontando per la prima volta i temi della qualifica come professionista del fornitore dell'ausilio terapeutico acquistato attraverso il Servizio Sanitario Nazionale e quello della responsabilità circa l'informativa sulla garanzia che deve essere resa al consumatore, sia attraverso il SSN che attraverso

Attività di tutela del consumatore



l'acquisto diretto (PS/11481).

L'Autorità ha ritenuto che il peculiare regime cui è sottoposta l'erogazione degli ausili da parte del SSN non escluda l'applicazione del Codice del Consumo laddove la Sanità regionale abbia selezionato un elenco di fornitori accreditati tra i quali il consumatore deve scegliere. Infatti, il professionista, anche se intrattiene un rapporto contrattuale con il S.S.R. finalizzato alla realizzazione di un pubblico servizio a beneficio dei disabili, instaura con l'utente una relazione di carattere economico che è riconducibile al Codice del Consumo. Inoltre, la circostanza che il pagamento dell'ausilio venga generalmente effettuato dal S.S.R. non esclude, conformemente agli orientamenti giurisprudenziali, che la condotta sia «soggetta a valutazione, ai sensi del Codice del Consumo, essendo ascrivibile a un soggetto qualificabile come professionista ed essendo idonea a condizionare soggetti qualificabili come consumatori» (Tar Lazio sentenza n. 7122/2019). Le condotte oggetto del procedimento sono state, infatti, poste in essere dal professionista nell'ambito della sua attività commerciale di fornitura di ausili terapeutici, di cui i consumatori costituiscono i fruitori finali e sono direttamente connesse a tale fornitura.

L'Autorità ha ritenuto che ricadesse sul fornitore dell'ausilio l'onere di informare il paziente-consumatore dei suoi diritti in tema di garanzia sugli ausili forniti e sul modo di esercitare tale garanzia, in particolare laddove, come nel Lazio, il consumatore scelga il proprio fornitore all'interno di un elenco selezionato mediante procedura pubblica dalla Regione.

Nel corso del procedimento, è emerso che Sapio Life S.r.l. vantava, sul proprio sito, una rapidità degli interventi sugli ausili che non trovava riscontro nei fatti e che l'informativa fornita in merito all'esistenza di una garanzia sui guasti e i malfunzionamenti dell'ausilio e sulle modalità di richiesta di un intervento in garanzia era estremamente carente, in violazione degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del Consumo. Già in corso di procedimento Sapio ha migliorato l'informativa fornita. L'Autorità, tenuto conto di tutti gli elementi, ha irrogato al professionista una sanzione di 240.000 euro.



TURISMO

Trasparenza, corretta presentazione delle offerte e informazione sui diritti del consumatore: il caso Booking

Nel marzo 2020 l'Autorità ha chiuso con impegni un procedimento avviato nei confronti della piattaforma di prenotazione Booking.com (PS/10769). L'Autorità ha accettato due set di impegni.

Il primo riproduce gli impegni assunti da Booking.com nel quadro dell'azione comune a livello europeo cui l'Autorità ha attivamente partecipato. Tali impegni riguardano la trasparenza dell'influenza delle commissioni pagate sul ranking occupato da una struttura nei risultati di ricerca, la genuinità degli sconti, l'indicazione di un prezzo inclusivo di tutti i costi prevedibili e inevitabili che il consumatore dovrà pagare, l'accurata qualificazione dei claim di popolarità e disponibilità degli alloggi, la differenziazione degli host che agiscono nell'ambito della propria attività professionale dai privati.

Il secondo set di impegni riguarda invece profili specifici del procedimento avviato dall'Autorità: i) l'informazione ai consumatori riguardo al fatto che, in caso di prenotazioni senza pagamento anticipato, la struttura avrebbe potuto temporaneamente bloccare una somma di danaro sulla carta di credito del consumatore prima dell'arrivo in struttura (c.d. pre-autorizzazione della carta di credito); ii) una chiara informativa circa l'esistenza e il contenuto delle procedure di gestione dell'overbooking e sui diritti dei consumatori in tal caso, nonché sulle modalità e tempistiche di rimborso; iii) una chiara informativa sull'esistenza di procedure di trattazione dei reclami, dei canali attraverso i quali tali reclami possono essere presentati e della tempistica di risposta; informativa dettagliata circa le misure adottate da Booking in caso di discrasie segnalate tra le descrizioni della struttura e dei servizi e quanto effettivamente riscontrato dal consumatore. Le informative sull'overbooking e i reclami sono reperibili nella sezione "Come lavoriamo", raggiungibile attraverso

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

un link presente nel footer della home page, e in una apposita sezione delle “Domande frequenti” posta nella pagina dell’“Assistenza clienti”. Questi impegni, nel loro complesso, sono stati ritenuti tali da chiarire i limiti della responsabilità di Booking.com come piattaforma riguardo alla presentazione delle informazioni sulla struttura ricettiva e sulla gestione della prenotazione.

Altri servizi turistici

L’Autorità ha sanzionato le società *tour operator* che si sono succedute nella proprietà dell’insegna “*Italia Meta nel Mondo*” segnalate da molti consumatori che, a seguito dell’annullamento del viaggio prenotato, non hanno ricevuto alcuna forma di ristoro. Inoltre, i professionisti non hanno prestato la dovuta collaborazione alla compagnia assicurativa, pregiudicando ulteriormente i consumatori. L’Autorità ha, pertanto, irrogato una sanzione pecuniaria di 15.000

euro a ciascuno dei professionisti (PS/11597).

Un altro procedimento ha riguardato la pratica commerciale realizzata da Bravonext S.A. sulle piattaforme *lastminute.com* e *volagratis.com* in relazione alle modalità di presentazione dei servizi di viaggio opzionali (quali, il *priority boarding*, il *check-in no problem*, l’assicurazione, etc.), nonché all’informativa resa nell’ambito delle Condizioni generali di contratto per la vendita di pacchetti turistici. L’Autorità ha concluso l’istruttoria, accogliendo impegni idonei a far venir meno i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale. Detti impegni riguardano, in particolare, una revisione dei contenuti testuali e grafici di alcune pagine dei siti *web* del professionista e in una riformulazione di talune previsioni contenute nelle *Condizioni di contratto*, con il pregio di offrire una più chiara percezione di diversi elementi che integrano la regolamentazione contrattuale (PS/11472).

Attività di tutela del consumatore

**FOCUS** **Misure alternative al rimborso in caso di annullamento di pacchetti turistici causa emergenza Covid-19**

A partire dal marzo 2020 sono state emanate norme volte a disciplinare i diritti e doveri dei consumatori e dei professionisti interessati dalle conseguenze della sospensione pressoché totale delle attività economiche del settore turistico, con il dichiarato obiettivo, tra l'altro, di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica sul tessuto socio-economico nazionale.

In particolare, la normativa emergenziale di cui al decreto-legge n. 9/2020 [successivamente modificata in sede di conversione dalla legge n. 27/2020 che ha aggiunto l'articolo 88-bis nel d.l. 18/2020 (decreto *Cura Italia*)], ha introdotto disposizioni straordinarie in materia di rimborso dei titoli di viaggio e di pacchetti turistici, individuando le situazioni di sopravvenuta impossibilità della prestazione ai sensi e per gli effetti dell'art. 1463 del Codice civile. Con specifico riferimento ai titoli di viaggio e ai pacchetti turistici è stato previsto che i *tour operator*, i vettori e le agenzie di viaggio potessero emettere un *voucher* quale modalità di rimborso per i viaggi cancellati dal professionista o dal consumatore per ragioni connesse con l'emergenza sanitaria.

Nel maggio 2020 l'Autorità ha trasmesso una segnalazione ai Presidenti di Camera, Senato e Consiglio dei Ministri (AS/1665), evidenziando, anche sulla scorta della Raccomandazione n. 2020/648 adottata dalla Commissione europea, la necessità di adeguare l'allora vigente articolo 88-bis del decreto *Cura Italia* alle disposizioni eurounitarie, con particolare riferimento all'uso dei *voucher* quale modalità di rimborso senza prevederne alcuna forma di accettazione da parte dei consumatori.

Infatti, con riguardo ai pacchetti turistici, l'Autorità ha evidenziato il contrasto di tale norma con l'articolo 41 del decreto legislativo n. 79/2011 (Codice del Turismo), che recepisce nell'ordinamento interno l'articolo 12 della Direttiva (EU) 2015/2302, prevedendo il rimborso integrale in caso di cancellazione del pacchetto turistico per impossibilità sopravvenuta.

Per quanto riguarda il trasporto aereo, ferroviario e marittimo, l'Autorità ha evidenziato che i relativi Regolamenti comunitari prevedono che il professionista debba garantire ai passeggeri la scelta immediata tra il rimborso in denaro o modalità alternative; il rimborso mediante buono è possibile solo previa accettazione del passeggero. L'Autorità ha quindi affermato che *“in un'ottica di contemperamento tra i diritti dei consumatori e l'esigenza di far fronte alla situazione di crisi di liquidità in cui versano molti professionisti del settore, i voucher potrebbero essere accompagnati da garanzie e strumenti volti a renderli più appetibili e affidabili per i consumatori, quale, ad esempio, la possibilità riconosciuta a questi ultimi di chiedere il rimborso del voucher laddove non intendano usufruirne entro il termine annuale dall'emissione del buono stesso.”*

Con un nuovo intervento legislativo (articolo 182, comma 3-bis, del decreto-legge n. 34/2020 (decreto *Rilancio*), convertito dalla legge n. 77/2020) la disciplina italiana è stata modificata, limitandone l'ambito temporale di applicazione e introducendo il diritto dei consumatori a richiedere il rimborso dei *voucher* a scadenza.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021



SERVIZI PER IL TEMPO LIBERO

Il settore dei videogiochi

L'Autorità ha condotto due procedimenti istruttori nei confronti di due dei maggiori operatori mondiali attivi nello sviluppo, commercializzazione e distribuzione di videogiochi, *software* interattivi e dell'intrattenimento: società appartenenti al gruppo statunitense Electronic Arts (PS/11594) e società appartenenti al gruppo statunitense Activision Blizzard (PS/11595).

Entrambi i procedimenti hanno riguardato il comportamento posto in essere dai professionisti in relazione alla promozione e vendita sul mercato italiano, tramite i siti internet aziendali, di alcuni videogiochi che offrono la possibilità di effettuare acquisti *in-game* e acquisti tramite *loot box*. Alle società è stato contestato di aver posto in essere le seguenti condotte in possibile violazione degli articoli 20, 21, comma 1, lett. b) e d), 21 comma 4, 22, 24 e 26, lett. e) del Codice del Consumo:

- i) aver diffuso informazioni ingannevoli e/o omissive con riferimento alle caratteristiche e ai costi da sostenere nei videogiochi che implementano acquisti *in-game* e *loot box*, anche quando tali giochi possono essere utilizzati da bambini e adolescenti. La mancanza di informazioni trasparenti ed esaustive circa la presenza di acquisti *in-game* e *loot boxes* all'interno dei giochi e la presentazione di alcuni di essi come gratuiti, suscettibili di ingannare i consumatori riguardo alle caratteristiche del videogioco e agli effettivi costi da sostenere per la sua fruizione. Inoltre, tale carenza informativa non consentirebbe ai genitori di effettuare un acquisto consapevole, né successivamente di esercitare il controllo sull'attività di gioco dei propri figli;
- ii) aver attivato rispettivamente nei videogiochi *FIFA* ed *Hearthstone*, fruibili anche da bambini e adolescenti,

un meccanismo di gioco volto a indurre i minori a effettuare acquisti o a richiedere ai genitori di farlo, diffondendo messaggi finalizzati al medesimo scopo.

In entrambi i casi, l'Autorità ha accolto gli impegni presentati dai professionisti, ritenendoli idonei a rendere edotti i consumatori circa le caratteristiche dell'acquisto che stanno per effettuare, o del videogioco che stanno per scaricare, vale a dire che la fruizione del gioco può comportare pagamenti sotto forma di acquisti *in-game* ovvero *loot-boxes*. Ciò è stato realizzato attraverso rilevanti miglioramenti informativi nelle pagine di descrizione del gioco, dunque prima dell'acquisto, nonché durante le fasi di acquisto, circa la presenza di pagamenti con denaro reale all'interno del gioco. L'inserimento in posizione prominente e in maniera chiaramente percepibile dai consumatori dei pittogrammi PEGI "Acquisti *in-game*" e "Acquisti *in-game* (contiene elementi casuali)", e l'inserimento di appositi *disclaimer* informativi, sono apparsi idonei a rafforzare la scelta responsabile di acquisto dei consumatori. Gli impegni sono stati ritenuti, inoltre, idonei a sanare la carenza informativa relativa alla circostanza che i giochi *free to play* venissero presentati come gratuiti senza contestuali indicazioni sulla presenza di acquisti *in-game*. Tali miglioramenti informativi sono stati accompagnati da strumenti che permettono ai genitori (tramite gli *account* bambino e il *parental control*) di supervisionare l'utilizzo dei videogiochi da parte di bambini e adolescenti e di prevenire acquisti indesiderati da parte di questi ultimi. Infine, i gruppi Electronic Arts e Activision Blizzard hanno previsto di dare comunicazione degli impegni accolti dall'Autorità alle piattaforme terze che distribuiscono i loro videogiochi, così divulgando uno *standard* di trasparenza a beneficio dei consumatori italiani che può innescare un processo virtuoso anche da parte di altri operatori del mercato.

Attività di tutela del consumatore



Vendita di abbonamenti e biglietti per partite di calcio



I casi

Sono state esaminate le condizioni generali di contratto relative all'acquisto dell'abbonamento annuale e del biglietto per una singola partita delle squadre di calcio militanti nel campionato di serie A nella stagione 2019-2020 (procedimenti [CV/191](#), [CV/200](#), [CV/202](#), [CV/203](#), [CV/204](#), [CV/207](#), [CV/208](#), [CV/209](#), [CV/210](#), [CV/220](#) e [CV/221](#)).



Parti e sanzioni

[per complessivi
1,6 milioni di euro]

Società A.C. Milan S.p.A., Atalanta Bergamasca Calcio S.p.A., Cagliari Calcio S.p.A., Genoa Cricket and Football Club S.p.A., F.C. Internazionale Milano S.p.A., Udinese Calcio S.p.A., A.S. Roma S.p.A., Juventus Football Club S.p.A., S.S. Lazio S.p.A., Brescia Calcio S.p.A. e Unione Sportiva Lecce S.p.A..



Profili / valutazione

L'Autorità ha accertato la vessatorietà delle clausole contrattuali che disconoscevano il diritto dei consumatori a: *i*) ottenere il rimborso di quota parte dell'abbonamento o del singolo titolo di accesso in caso di chiusura dello stadio o di parte dello stesso; *ii*) ottenere il rimborso del titolo di accesso per la singola gara in caso di rinvio dell'evento causato sia da fatti imputabili alla società, sia da circostanze che prescindono dalla responsabilità di quest'ultima *iii*) essere risarciti del danno qualora questi eventi siano direttamente imputabili alla società. Inoltre, è stata accertata la vessatorietà delle clausole che attribuivano al professionista la facoltà di modificare unilateralmente le condizioni contrattuali e derogavano al foro del consumatore. Le violazioni hanno riguardato gli articoli 33, commi 1 e 2, lett. b), m), u), 34, comma 1, e 35, comma 1, del CdC.

In particolare, in caso di impossibilità di fruizione degli eventi sportivi per cause non imputabili alle società, in base agli artt. 1463 e 1464 Codice Civile, il professionista è tenuto a restituire il corrispettivo ricevuto e dunque a rimborsare il biglietto oppure quota parte dell'abbonamento in valore proporzionale agli eventi non fruiti. L'inesatta esecuzione della prestazione contrattuale (la fruizione dell'evento) comporta la completa o parziale restituzione della controprestazione del consumatore (il prezzo del titolo), senza che rilevi l'imputabilità o meno dell'inadempimento in capo alle società. Ancorare la restituzione del prezzo del biglietto o di quota parte dell'abbonamento alla sussistenza di profili di colpevolezza delle società limita, pertanto, illegittimamente il diritto del consumatore alla restituzione di quanto pagato rispetto alla disciplina del Codice Civile e del CdC.

Nel corso dei procedimenti le società Milan, Udinese e Brescia, hanno predisposto una nuova formulazione delle condizioni contrattuali idonea a risolvere i profili di vessatorietà contestati. A conclusione dei procedimenti, l'Autorità ha disposto che venisse pubblicato un estratto dei provvedimenti di accertamento delle vessatorietà delle clausole sulla home page dei siti web delle società per 30 giorni consecutivi.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

A seguito dell'invito rivolto dall'Autorità, anche altre società sportive (Bologna Football Club 1909 S.p.A., SSC Napoli, Parma Calcio 1913 S.r.l., SPAL S.r.l. e Hellas Verona Football Club S.p.A.) hanno modificato le condizioni generali di contratto, rimuovendo i profili di possibile vessatorietà rilevati (CV/201, CV/205, CV/206, CV/222, CV/223, CV/205).

Social Media Marketing

Nel corso del 2020 l'Autorità è nuovamente intervenuta per garantire la massima trasparenza e chiarezza dell'eventuale contenuto pubblicitario delle comunicazioni diffuse sui *social media*.

In particolare, è stato concluso con l'accoglimento degli impegni un procedimento avviato nei confronti di Barilla S.p.a. e di numerosi *micro influencer* in relazione a una fattispecie di possibile pubblicità occulta dei prodotti Barilla relativi alla linea "Pan di Stelle", realizzata attraverso la pubblicazione di post sui propri profili Instagram (PS/11435). La società ha adottato specifiche *Linee Guida* che forniscono istruzioni ai fini del rispetto del principio di trasparenza pubblicitaria nei contenuti diffusi tramite *social media* da parte degli *influencer*, direttamente o indirettamente ingaggiati tramite agenzie dalla società stessa, enucleando in concreto le modalità attraverso le quali evitare la violazione del divieto di pubblicità occulta. Inoltre, nell'ambito degli impegni accettati dall'Autorità, particolare rilievo riveste la predisposizione di meccanismi di deterrenza e sanzionatori volti a responsabilizzare le agenzie che ingaggiano i *micro influencer* per conto della Barilla S.p.A. rispetto all'attività di vigilanza che le stesse sono tenute a svolgere sull'operato degli *influencer*. L'attenzione dell'Autorità si è poi concentrata, per la prima volta, sulle modalità utilizzate per evidenziare l'inserimento a fini promozionali di alcuni *brand* all'interno di video diffusi tramite canali Youtube e sulla piattaforma VEVO. In tale contesto, l'Autorità ha chiuso con l'accoglimento degli impegni tre procedimenti istruttori in relazione alla possibile realizzazione di una forma di pubblicità non trasparente mediante

l'inserimento dei *brand* Lg e Wind 3 nel videoclip della canzone "Senza pensieri" rinvenibile sul canale YouTube del cantante Rovazzi, nonché del *brand* Birra Peroni nel videoclip della canzone "Mambo salentino" di Boomdabash con la partecipazione di Alessandra Amoroso (PS/11603, PS/11604, PS/11605). Al fine di rendere manifesta l'esistenza di un rapporto di committenza con i predetti marchi mostrati nei video diffusi sulle piattaforme VEVO/ Youtube, i professionisti avevano inserito avvertenze esterne ai video e di consultazione eventuale, visibili solo cliccando sulla scritta "mostra altro" posta nella parte testuale sottostante al video insieme a numerose ulteriori informazioni.

Gli impegni in questione rivestono una portata particolarmente innovativa: sono stati assunti dai soggetti dell'intera filiera coinvolti a vario titolo nella realizzazione dei videoclip (oltre agli artisti e ai titolari dei marchi pubblicizzati, le società coinvolte nella realizzazione e produzione dei video musicali e quelle titolari dei diritti di sfruttamento degli stessi) e hanno riguardato sia i video oggetto dei procedimenti sia quelli di futura diffusione. Con riferimento a questi ultimi, tutti i professionisti si sono impegnati a inserire (o a chiedere e ottenere dagli artisti e dalle case di produzione di inserire) all'interno del videoclip, all'inizio, durante o nei titoli di coda, specifiche avvertenze relative alla presenza di *product placement*, indicando esplicitamente i marchi e i *brand* presenti. Inoltre, l'esigenza di assicurare il rispetto delle regole di trasparenza ha trovato attuazione concreta anche nei rapporti contrattuali, con l'impegno di introdurre nei futuri contratti stipulati con artisti o titolari dei marchi o *influencer* l'obbligo di inserimento di idoneo avviso all'interno del video stesso da parte dei professionisti dell'intera filiera, a partire da coloro che rivestono ruoli tecnici nella realizzazione dei videoclip e che forniscono servizi di *marketing digitale*.

La rilevanza delle parti coinvolte nei procedimenti potrà, altresì, costituire un precedente di riferimento non solo per i video musicali, ma per tutti i contenuti video diffusi su piattaforme come Youtube.

Attività di tutela del consumatore



3. Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela del consumatore

FOCUS *Economicità del dato personale nel processo decisionale di accesso a servizi online*

Nel corso del 2020 il Tar del Lazio ha adottato due pronunce di particolare interesse concernenti l'accesso apparentemente gratuito a servizi di *social network* (Tar Lazio, 10 gennaio 2020, nn. 260, 261, PS/11112). Il caso affrontato è quello relativo a Facebook, il *social network* divenuto, nel volgere di pochissimi anni, di diffusione capillare su scala mondiale.

Uno degli elementi di maggior successo della piattaforma va ravvisato sicuramente nel carattere “gratuito” del servizio di condivisione di contenuti multimediali tra gli aderenti e la facilità di accesso da parte anche dell'utenza più refrattaria al mondo tecnologico giacché, per iscriversi a tale piattaforma *online* – dato comune sostanzialmente a tutti i *social network* –, è sufficiente inserire inizialmente pochi dati personali necessari quali il proprio nome (o lo pseudonimo), indirizzo *e-mail*, luogo e data di nascita.

Secondo la giurisprudenza amministrativa, omettere di informare il consumatore del valore economico di cui la società beneficia in conseguenza della sua registrazione al *social network* costituisce una pratica commerciale scorretta perché volta a trarre in inganno il consumatore e a impedire la formazione di una scelta consapevole.

I dati personali immessi, però, sono anche altri poiché la “forza diffusiva” delle piattaforme *social* sta proprio nella capacità di condivisione di informazioni, immagini, video, pensieri ecc. e nell'interazione tra utente e piattaforma medesima.

L'utente, anche solo col semplice uso del *social network*, immette continuamente informazioni circa il proprio profilo, i propri gusti, i propri pensieri economici, politici, religiosi e filosofici, e riceve moltissimi messaggi pubblicitari (o “sponsorizzati”), inviti alla condivisione di particolari “pagine” o contenuti ecc. Un siffatto meccanismo serve per raccogliere più dati possibili dall'utenza, tracciare profili da cedere a terzi e/o per somministrare messaggi pubblicitari mirati.

I dati personali immessi dall'utente per la registrazione e l'uso delle piattaforme *online* rappresentano così il “prezzo” pagato dal consumatore per il servizio fruito, ancorché questi sia apparentemente gratuito.

Il fenomeno della “patrimonializzazione” del dato personale, che caratterizza le nuove economie dei mercati digitali, impone agli operatori di rispettare, nelle relative transazioni commerciali, quegli obblighi di chiarezza, completezza e non ingannevolezza delle informazioni previsti dalla legislazione a protezione del consumatore. L'utente deve essere reso edotto dello scambio di prestazioni che è sotteso all'adesione a un contratto per la fruizione di un servizio, quale

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

è quello di utilizzo di un *social network*, e che la prestazione dell'utente è sostanzialmente la massa di dati immessi con l'iscrizione e con la fruizione.

Insieme alla tutela del dato personale – quale espressione di un diritto della personalità dell'individuo soggetto a specifiche e non rinunciabili forme di protezione, tra cui il diritto di revoca del consenso, di accesso, rettifica, oblio – sussiste, quindi, un diverso campo di protezione del dato stesso, inteso quale possibile oggetto di una compravendita, posta in essere sia tra gli operatori del mercato che tra questi e i soggetti interessati come i consumatori.

I due piani di tutela convivono in una dimensione di complementarità atteso che la disciplina dettata dalle normative europee e nazionali sulla *privacy* concerne misure funzionali alla protezione del dato personale, inteso quale diritto fondamentale della personalità, mentre la disciplina consumeristica impone obblighi specifici di informazione perché l'utente assuma una decisione consapevole del valore economico del proprio dato personale e l'uso che ne può fare la piattaforma *online*.

La gratuità del servizio di *social network* vantata lascia intendere l'assenza di una controprestazione richiesta al consumatore in cambio della fruizione del servizio stesso, ma ciò è fondato solo nell'accezione comune data dal consumatore medio, ossia l'assenza della dazione di una somma di denaro. L'uso delle espressioni di "gratuità" del servizio non consente al consumatore medio di comprendere che il professionista utilizzerà i dati dell'utente a fini remunerativi, perseguendo un intento commerciale.

Sulla scorta di quanto già affermato dall'Autorità (PS/10601 dell'11 maggio 2017, in *Boll.* 18/2017), il Tar del Lazio ha ribadito che il patrimonio informativo costituito dai dati degli utenti, nonché la profilazione degli utenti medesimi a uso commerciale e per finalità di *marketing*, acquista, proprio in ragione di tale uso, un valore economico idoneo, dunque, a configurare l'esistenza di un rapporto di consumo tra il professionista e l'utente. Omettere di informare circa il valore economico di cui la società beneficia in conseguenza della sua registrazione al *social network* costituisce, quindi, una pratica commerciale scorretta perché volta a trarre in inganno il consumatore e a impedire la formazione di una scelta consapevole.

Attività di tutela del consumatore



PROFILI SOSTANZIALI

Professionista

Il Consiglio di Stato (con sentenza n. 1217 del 17 febbraio 2020) ha ribadito che non vi è un'oggettiva incompatibilità tra la figura del professionista, ai sensi della normativa sulle pratiche commerciali scorrette, e quella di *hosting provider*, ai sensi della normativa sul commercio elettronico. L'applicazione della normativa sulle pratiche commerciali scorrette consente di sanzionare l'*hosting provider* in caso di violazione del Codice del consumo, ma non di imporre al professionista prestazioni non previste dalla disciplina sul commercio elettronico e dallo specifico contratto concluso.

Diligenza professionale

Il riferimento nella disciplina sulle pratiche commerciali scorrette alla diligenza professionale, quale comportamento ragionevolmente atteso dal consumatore medio, permette di applicare la normativa secondo il principio del c.d. effetto utile, consentendo di sanzionare condotte omissive anche non espressamente previste dalla normativa di settore, ma che comunque sono ritenute scorrette nel caso concreto sottoposto a scrutinio da parte dell'Autorità (Tar Lazio, 9 dicembre 2019, nn. 14066 e 14077; PS/4755), il che può imporre ai professionisti di tenere un contegno che vada al di là degli obblighi minimi previsti dalle normative di settore, come ad esempio gli obblighi informativi nel settore bancario (Tar Lazio, 25 febbraio 2020, n. 2474; PS/10825). Proprio nel settore creditizio la diligenza richiesta all'operatore economico deve ritenersi particolarmente elevata, in ragione della intrinseca debolezza del consumatore – sia conoscitiva sia psicologica – nel reperire le informazioni necessarie a determinarsi.

Più in generale, è stato chiarito che quando una pratica commerciale posta in essere da un professionista costituisce, nel suo insieme e in ragione delle singole modalità di sviluppo, il presupposto idoneo a ingannare in qualsiasi modo le scelte del consumatore, ovvero

a fuorviarle inquinando la sua libera scelta, essa va ricondotta nella categoria degli atti (od omissioni) contrari alla «diligenza professionale», oltre che atti «a falsare il comportamento economico del consumatore» e per ciò stesso essa si proietta nell'orbita di tutela del Codice del consumo (Tar Lazio 26 maggio 2020, n. 5524, 5529; PS/11095).

Consumatore medio

La giurisprudenza amministrativa è tornata ancora una volta sulla nozione di "consumatore medio", ribadendo gli elementi utili alla sua determinazione, ossia i fattori sociali, culturali e linguistici che lo rendono un soggetto normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto (Tar Lazio, 3 marzo 2020, n. 1418; PS/10702) nonché il suo carattere "dinamico" (Consiglio di Stato, 10 aprile 2020, n. 2371; PS/9400), il che consente di valutare la scorrettezza della pratica con un parametro di volta in volta determinato. Ciò è particolarmente importante per le pratiche commerciali veicolate per il tramite di internet, dove il mondo della "rete" fa emergere un utente "medio" né pienamente informato e avveduto né completamente disinformato e sprovvisto, al quale non si può chiedere di orientarsi, con avveduta dimestichezza e con sicura pratica, tra i link (Tar Lazio, 1418/2020 cit.) o, più in generale, di esibire particolari cognizioni merceologiche.

Pratiche commerciali scorrette

Dall'analisi delle pronunce rese nel 2020 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" (Cons. St., 14 aprile 2020, n. 2414; PS/8035). La disciplina sulle pratiche commerciali scorrette si estende anche alle fasi negoziali successive alla conclusione del contratto, ma ad esso finalisticamente collegabili. Infatti, la pratica rilevante ben può investire gli incombenti successivi all'esaurimento della fattispecie negoziale con riguardo alle prestazioni che si accompagnano

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

necessariamente all'operazione commerciale conclusa (Cons. St. 9 marzo 2020, n. 1694; PS/9539).

Del resto, è la stessa definizione di "decisione di natura commerciale", di cui all'art. 18, co. 1, lett. m), CdC, a essere particolarmente ampia, il che consente di includervi tutte le scelte del consumatore indotto non solo ad accettare il contratto col professionista, ma anche la condotta del rivenditore che abbia semplicemente posto il consumatore nell'impossibilità di finalizzare un acquisto in un mercato primario, inducendolo così a soddisfare il bisogno di consumo sul mercato secondario (Cons. St. 24/14/2020 cit.).

L'ascrizione delle pratiche commerciali al titolo III, parte II, del Codice del consumo è stata ulteriormente chiarita dal Consiglio di Stato (sent. 24/14/2020 cit.) soprattutto nel rapporto *genus-species* di cui agli artt. 20 ss. CdC laddove si evidenzia che le pratiche commerciali scorrette costituiscono un *genus* unitario di illecito i cui elementi costitutivi sono definiti dall'art. 20, co 2, CdC. All'interno della fattispecie generale, il legislatore ha declinato – per finalità di semplificazione probatoria – due sottotipi (e all'interno di ciascuno di essi, due ulteriori fattispecie presuntive) che si pongono in rapporto di specialità (per specificazione) rispetto alla fattispecie generale.

A questi fini, quindi, sussiste la necessità di valutare, in primo luogo, se il contegno del professionista può essere inquadrato all'interno delle "liste nere" (di cui agli artt. 23 e 26 CdC): in caso di risposta positiva, la pratica dovrà qualificarsi scorretta senza che si renda necessario accertare la sua contrarietà alla «diligenza professionale» e la sua concreta attitudine «a falsare il comportamento economico del consumatore» giacché tali valutazioni sono state già compiute *ex ante* dal legislatore (v. anche Tar Lazio, 24 settembre 2020, n. 9760; PS/11415).

In secondo luogo, al di fuori di questi casi, occorre accertare se ricorrono gli estremi della pratica commerciale ingannevole (artt. 21 e 22) oppure aggressiva (artt. 24 e 25): in tal caso, la verifica di ingannevolezza e aggressività integra di per sé la contrarietà alla «diligenza professionale».

In terzo luogo, se neanche tale tentativo di sussunzione risulti percorribile, occorre far riferimento alla fattispecie generale di cui all'art. 20, co. 2, CdC, risultando necessario accertare in concreto il grado della «specificità competenza e attenzione» che «ragionevolmente i consumatori attendono da un professionista nei loro confronti», tenuto conto delle peculiarità del caso di specie, e valutare se la pratica commerciale scrutinata si discosti da tale parametro (v. anche Cons. St. 12 marzo 2020, n. 1751; PS/9884).

Pratiche ingannevoli

Quanto alle pratiche ingannevoli, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito gli elementi costitutivi della fattispecie, rintracciati nelle informazioni false o che, in linea di principio, siano idonee a ingannare il consumatore medio inducendolo ad adottare una decisione di natura commerciale che altrimenti non avrebbe preso. Se i presupposti ricorrono cumulativamente, la pratica è considerata ingannevole e, pertanto, deve essere vietata (Tar Lazio, 30 giugno 2020, n. 7335). Tra esse spicca per la sua importanza l'omissione delle informazioni circa le caratteristiche del prodotto (come, ad esempio, nel settore del credito, il TAEG: v. Tar Lazio, 24 giugno 2020, n. 7078; PS/5064), nel caso in cui la condotta del professionista sia inquadrabile come un *invito all'acquisto* (Cons. St. 1751/2020 cit.).

Le informazioni devono essere veicolate ai consumatori, quindi, sin dal primo contatto e in maniera chiara e completa con riguardo a ogni aspetto del messaggio commerciale (Tar Lazio 16 marzo 2020, n. 3262; PS/11409), e il rinvio ad altre fonti di informazioni non vale a sanare *ex post* l'inadempimento dell'obbligo gravante sul professionista (Cons. St. 1751/2020 cit.). Tutt'al più il rinvio può servire a integrare contenuti già prospettati, ma di certo non a circoscrivere o a ridimensionare l'offerta presentata al primo contatto con il consumatore e che ha ingenerato a quest'ultimo specifiche aspettative in merito all'entità dei vantaggi dell'operazione economica che sceglie di concludere sulla scorta delle informazioni (incomplete o comunque fuorvianti) veicolate dal

Attività di tutela del consumatore



professionista (Tar Lazio 7335/2020 cit.). Sul professionista grava l'obbligo, quindi, di conseguire il maggior livello di chiarezza e trasparenza tenendo presente il prodotto commercializzato e il mercato a cui esso si riferisce, consentendo così al consumatore di assumere una decisione consapevole. Ciò vale, come appena evidenziato, per il "primo contatto" con il consumatore, ma la giurisprudenza amministrativa ha altresì chiarito come proprio nella fase di primo contatto il consumatore, allettato da *claim* fuorvianti, può omettere l'integrale lettura delle parti meno evidenziate del messaggio pubblicitario recanti la completa descrizione del prodotto e dei suoi effetti di assunzione, i quali vengono così resi disponibili e forse appresi in un momento successivo a quello in cui il consumatore dovrebbe. L'obbligo di chiarezza e trasparenza grava integralmente sul professionista, a maggior ragione in sede di "primo contatto" e per tutto il contenuto del messaggio veicolato (Tar Lazio 29 maggio 2020, n. 5736; PS/11039). La giurisprudenza di legittimità ha definito le caratteristiche della pratica ingannevole consistente nell'organizzazione di una rete di *multilevel marketing*, specificando che la previsione di cui all'art. 23, co. 1, lett. p), CdC si riferisce a sistemi di commercializzazione in cui i) il finanziamento della rete è costituito dall'ingresso di nuovi membri; ii) le *fee* d'ingresso vengono versate a coloro che sono già aderenti; iii) le *fee* sono a loro volta finanziate tramite contributi dei nuovi membri in luogo della vendita di prodotti; iv) coloro che aderiscono al sistema da ultimi hanno meno opportunità di ottenere un profitto rispetto a chi sta a un livello più alto (i membri esistenti), in quanto, perché ciascun membro del sistema possa ottenere un profitto, il numero dei nuovi partecipanti dovrebbe essere infinito (Cons. St. 30 gennaio 2020, n. 321; PS/8202).

Pratiche aggressive

Anche nell'ambito delle pratiche aggressive la giurisprudenza amministrativa non si è discostata dagli orientamenti ormai consolidati. Sul versante delle condotte, è stato specificato che le pratiche commerciali aggressive non sono necessariamente connotate dal ricorso alla violenza fisica o verbale, ma

sono contraddistinte dal fatto che il consumatore, nel momento decisionale, viene a trovarsi in situazione di *stress* determinato sia da condotte del professionista ripetute e irrispettose della volontà del cliente, sia dall'esistenza di vincoli contrattuali percepiti come opprimenti (Tar Lazio, 20 febbraio 2020, n. 2245; PS/10825; Tar Lazio 29 maggio 2020, n. 5736; PS/11039). La connotazione di aggressività può integrarsi nella frapposizione di ostacoli all'esercizio di diritti e prerogative contrattualmente previste come l'imposizione di operazioni puramente defatiganti quali, ad esempio, l'immissione di una mole impressionante e ingiustificata di dati per poter fruire di un particolare premio o rimborso e come l'imposizione del rilascio del consenso al trattamento dei dati (peraltro non necessari ai fini della fruizione, ma funzionali ad arricchire il *data-base* dei clienti per finalità commerciali). La pratica è quindi aggressiva in quanto idonea a condizionare indebitamente il consumatore, che si determina ad acquistare il prodotto in promozione allettato dalla possibilità di conseguire il premio/vantaggio promesso, senza essere stato preventivamente edotto della necessità, a tal fine, di fornire i propri dati personali e di rilasciare il consenso al loro trattamento (Cons. St. 27 febbraio 2020, n. 1425; PS/10207).

È parimenti aggressiva la pratica volta ad indurre il consumatore ad aggiornare i propri supporti informatici senza prestare adeguata assistenza per poter ripristinare le funzionalità precedenti, accelerando così il processo di sostituzione con modelli nuovi (Tar Lazio 5736/2020 cit.).

Pubblicità occulta

Il Consiglio di Stato (con sentenza del 26 ottobre 2020, n. 6474; PI/6226B) ha ribadito l'*iter* procedimentale seguito dall'Autorità nell'accertamento della sussistenza di pubblicità occulta. In questi casi, infatti, gli accertamenti amministrativi constano di due fasi distinte: una prima fase, volta ad accertare la natura commerciale della comunicazione e, quindi, la presenza di uno scopo promozionale (di per sé incompatibile con finalità informative o d'intrattenimento), mediante la prova del rapporto di committenza che, dello scopo

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

pubblicitario, costituisce il normale fondamento tramite prova storica diretta oppure, in sua mancanza, tramite il metodo probatorio inferenziale, valorizzando gli acquisiti elementi presuntivi che devono essere plurimi, gravi, precisi e concordanti (segnatamente, il contenuto grafico e testuale del messaggio, le modalità di presentazione del prodotto, lo stile enfatico *et similia*). La seconda fase, di carattere valutativo, è diretta a stabilire la riconoscibilità del messaggio, nella quale occorre accertare se l'operatore abbia effettivamente adottato tutti gli accorgimenti necessari a consentire ai destinatari di distinguere agevolmente tale pubblicità dalle altre forme di comunicazione al pubblico nel cui contesto si colloca il messaggio pubblicitario.

A proposito di contesto, qualora il messaggio ritenuto promozionale si collochi in una rivista contenente quasi esclusivamente informazioni di carattere pubblicitario, il consumatore medio è ritenuto consapevole della complessiva portata della rivista e, quindi, si può escludere che, a seguito della lettura del messaggio scrutinato, abbia assunto una decisione commerciale che altrimenti non avrebbe preso (*ibidem*).

Clausole abusive e ius variandi

La giustizia amministrativa ha rimarcato i confini del legittimo esercizio dello *ius variandi*, prerogativa particolarmente delicata perché affidata al professionista nei confronti della parte debole di rapporti contrattuali caratterizzati da squilibri informativi ed economici. Tale diritto è disciplinato da norme imperative che tracciano i limiti dell'esercizio affinché il professionista non ne possa abusare. Il limite più importante è dato dal *giustificato motivo* che il professionista deve esplicitare al momento dell'esercizio durante lo svolgimento del rapporto contrattuale. Per giustificato motivo s'intende l'insieme di condizioni oggettive da valutare alla luce del principio di buona fede e connesse, normalmente, all'esigenza di gestire eventuali sopravvenienze. Una clausola che consenta il libero e incondizionato *ius variandi* (ossia senza giustificato motivo) va considerata abusiva.

Il potere di modifica unilaterale del contratto riconosciuto al professionista è bilanciato a propria volta da un altro diritto potestativo, affidato al consumatore, ossia il diritto di recesso, nel caso in cui non voglia accettare la modifica imposta (Cons. St. 14 maggio 2020, n. 3373; CV146).

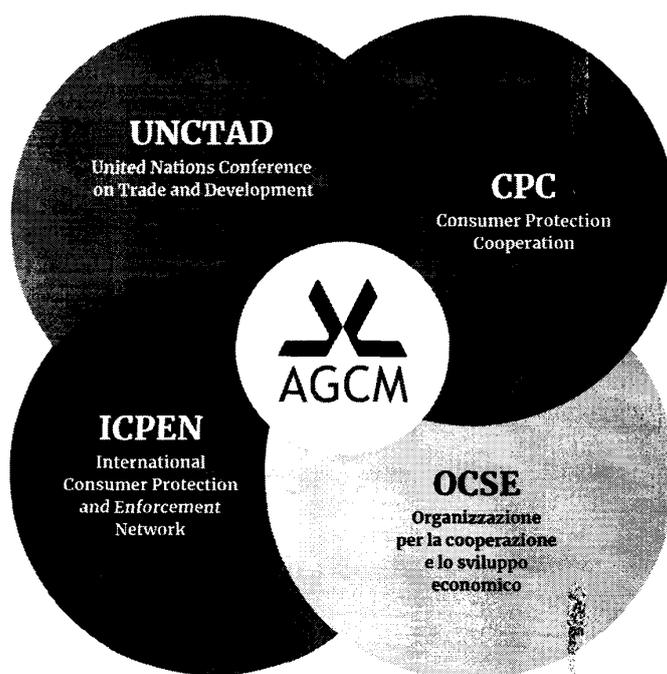
Attività di tutela del consumatore



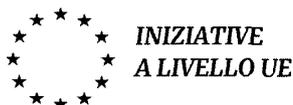
4.

Attività internazionale in materia di tutela del consumatore

Per quanto concerne l'attività internazionale nel settore della tutela dei consumatori, anche nel 2020 l'Autorità ha partecipato attivamente ai vari gruppi e forum in ambito europeo ed internazionale.



Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021



Seminari, workshop e riunioni del Comitato CPC

FOCUS Emergenza sanitaria e azioni UE

L'Autorità ha costantemente partecipato ai lavori del Comitato CPC (*Consumer Protection Cooperation*) che hanno affrontato diverse tematiche. Prime tra tutte, attesa l'eccezionalità della pandemia da Covid-19 in atto: le pratiche commerciali correlate alla disponibilità e accessibilità di prodotti e servizi divenuti di prima necessità (come le mascherine di protezione delle vie aeree e i gel disinfettanti) e ai relativi prezzi, largamente superiori a quelli praticati prima della pandemia; i messaggi pubblicitari che attribuivano ad alcuni prodotti un'efficacia virucida o di prevenzione del contagio; le conseguenze dell'annullamento dei viaggi all'interno e all'esterno dell'UE; l'emissione di voucher e il diritto al rimborso monetario.

Per contribuire a combattere le truffe *online* emerse durante l'emergenza sanitaria, il 20 marzo 2020, in sede di Comitato, è stata adottata la Posizione comune. Il contributo dell'Autorità nella predisposizione del documento è stato particolarmente significativo grazie all'intensa attività di *enforcement* svolta durante l'anno. In esso è stato evidenziato anche il ruolo delle piattaforme *online* che, quali fornitori di servizi della società dell'informazione, collaborano con le autorità indicando nome, indirizzo geografico e contatti del prestatore del servizio al fine di consentire l'eventuale inibizione dell'accesso ai siti.

Inoltre, il 13 novembre 2020 la Commissione ha adottato la Nuova Agenda dei consumatori per il quinquennio 2020-2025, diretta a rispondere alle esigenze immediate dei consumatori di fronte all'emergenza sanitaria e ad aumentarne la resilienza. L'Agenda investe cinque settori prioritari fondamentali: la transizione verde; la trasformazione digitale; i mezzi di ricorso e l'applicazione dei diritti dei consumatori; le esigenze specifiche di determinate categorie di consumatori; la cooperazione internazionale.

Sono stati, poi, affrontati alcuni profili relativi all'implementazione del Regolamento (UE) 2017/2394, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori e si sono tenute apposite sessioni per verificare lo stato di trasposizione della direttiva (EU) 2019/2161 (c.d. *omnibus*) negli Stati membri. Sono state oggetto di valutazione anche le implicazioni legate alla transizione a una economia verde e digitale.

In sede di Comitato è stato individuato l'oggetto dello *Sweep 2020*, da svolgersi nel corso del 2021, il c.d. "*greenwashing*", ossia l'impiego di asserzioni ambientali non verificabili,

perché non supportate da riscontri scientifici, al fine di attribuire a un'azienda un'immagine "verde". La scelta è legata al crescente interesse dei consumatori europei verso prodotti o servizi eco-compatibili. I settori di attività da monitorare sono quelli dell'abbigliamento, dei cosmetici e delle apparecchiature domestiche.

Chiusura delle azioni comuni Booking.com e Expedia

A seguito dello stretto dialogo intercorso a partire dal 2019 tra la Commissione europea e le autorità europee di tutela dei consumatori, Booking.com e il gruppo

Attività di tutela del consumatore



Expedia hanno migliorato la presentazione delle loro offerte di alloggio, consentendo ai consumatori di visualizzare in modo più accurato: le offerte promosse; come i pagamenti ricevuti dalle strutture ricettive hanno influenzato il *ranking*; il numero delle persone intenzionate a prenotare lo stesso hotel per le stesse date e le camere rimaste disponibili sul sito; il prezzo totale per l'alloggio, comprese le tasse e gli oneri obbligatori. In tale contesto la Commissione ha sottolineato la necessità di garantire un accesso facile e preciso alle pratiche di cancellazione come parte della risposta alle interruzioni di viaggio legate alla pandemia Covid-19.

Sweep 2019

Lo *sweep UE*, avviato a fine 2019 e condotto nel 2020, ha riguardato i c.d. *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. Oggetto di analisi sono stati, altresì, il 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*), nonché del Regolamento (UE) 524/2013, sulle procedure destinate a risolvere in via extra-giudiziale le controversie tra imprese e consumatori originate dai contratti di beni e servizi stipulati *online*. Ad esito dell'intensa attività di monitoraggio i professionisti la cui condotta non è risultata ottemperante agli obblighi informativi su modalità di consegna, diritto di recesso, garanzie legali, sono stati invitati a rimuovere le criticità riscontrate con interventi di *moral suasion*.



**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 partecipato in modalità virtuale alle conferenze e ai seminari organizzati dalla Presidenza dell'ICPEN, nel corso dei quali sono stati approfonditi in particolare, le sfide poste dalla pandemia da Covid-19, i *green claim* e, la responsabilità delle piattaforme *online*. Inoltre, nel giugno 2020, è stato adottato il documento *Icpen best practice principles for marketing practices directed towards children online* in cui viene sottolineata la necessità che i professionisti non ricorrano a tecniche di *marketing* che sfruttino l'ingenuità, la credulità o la mancanza di conoscenza dei minori, né raccolgano o usino i loro dati personali e, più in generale, si astengano dal reclamizzare e proporre ai minori servizi o prodotti non adatti per loro.

Attività nell'ambito UNCTAD

L'Autorità ha partecipato alla riunione dell'UNCTAD, svoltasi in modalità virtuale dal 19 al 23 ottobre 2020, in cui i principali sviluppi in materia di tutela della concorrenza e del consumatore sono stati discussi per la prima volta congiuntamente in considerazione delle sinergie tra i due ambiti (*programma e documenti*). Come ricordato (cfr. Cap. II) si è avuto particolare riguardo all'economia digitale, alla cooperazione internazionale al fine di rendere effettiva la repressione degli illeciti nei mercati *online* e alla sicurezza dei prodotti. È stato, altresì, trattato il tema dello stato di attuazione delle *Linee Guida* sulla protezione dei consumatori approvate dall'UNCTAD nel dicembre 2015. Un'altra importante sessione della conferenza UNCTAD, che ha visto coinvolta direttamente anche l'Autorità, riguarda la *peer review* del Perù, ossia un esercizio di valutazione tra "pari" che si è concluso con un giudizio positivo dell'efficacia della normativa e dell'assetto istituzionale del Paese, soprattutto in relazione alle sfide poste dallo sviluppo dei mercati digitali.

044

Rating
di legalità



1.

L'attività svolta

Il *Rating* di Legalità è un istituto introdotto nell'ordinamento per promuovere l'applicazione di principi etici in ambito aziendale¹. Il legislatore ha assegnato all'Autorità il compito di attribuire un *rating* alle imprese che ne fanno richiesta, così da valorizzare gli operatori economici che si distinguono sotto il profilo della *compliance* aziendale e dello sviluppo di una cultura d'impresa basata su principi etici. Per conferire maggiore valore ed efficacia a questo strumento di promozione della legalità, il legislatore ha altresì previsto che le imprese che lo conseguono possano godere di benefici economici in vari ambiti.

Alla luce della ricca articolazione del dibattito in materia di etica d'impresa, l'Autorità, nel fissare, attraverso proprio Regolamento², i criteri di attribuzione del *rating*, ha valorizzato una pluralità di condotte aziendali che contribuiscono a determinare il profilo etico di un operatore economico. Dal doveroso rispetto delle norme che presidono all'attività d'impresa, all'adozione su base volontaria di politiche aziendali e misure organizzative che vanno oltre le prescrizioni di legge, per riguardare la prevenzione degli illeciti o la implementazione concreta di forme di responsabilità sociale.

Il *rating* di legalità assume pertanto un carattere composito, che riflette diversi aspetti dell'etica d'impresa. Esso si distingue dal diverso istituto del *rating* di impresa, non ancora implementato: mentre, infatti, il *rating* di legalità mira alla promozione e all'introduzione di principi di comportamento etico nelle dinamiche aziendali, il *rating* di impresa è concepito per assicurare l'affidabilità degli operatori economici nei contratti

con la PA, in ragione delle pregresse performance. In considerazione di questo l'Autorità ha presentato, congiuntamente ad ANAC, una segnalazione ai sensi dell'art. 21 della l. 287/1990 (AS1661B), contenente l'invito a modificare il quadro normativo vigente, tra l'altro, nella parte in cui prevede che il *rating* di legalità concorra alla determinazione del *rating* di impresa. Questo al fine di eliminare contraddizioni e incertezza nell'applicazione dei due istituti.

Il *rating* di legalità prende la forma di un punteggio - espresso in "stellette" - che varia tra un minimo di una e un massimo di tre, in rapporto all'articolazione e pluralità delle condotte virtuose che l'impresa dichiara di perseguire. Di base, l'impresa può ottenere una stelletta qualora non sia incorsa nelle violazioni di legge elencate all'articolo 2 del Regolamento, potendo però vedersi riconosciuto un incremento di un "+" per ogni condotta che essa dichiara di osservare tra quelle indicate all'articolo 3 del medesimo Regolamento, quali l'adesione a vigenti protocolli di legalità, l'iscrizione in *white list*, l'adozione di codici di autoregolamentazione, di modelli organizzativi per la prevenzione dei reati o di forme di CSR (*corporate social responsibility*).

Pertanto, osservati nel loro complesso, gli esiti dell'attività svolta dall'Autorità in questo ambito, sia in termini di numerosità delle imprese che hanno ottenuto il *rating*, che di punteggio loro riconosciuto, si prestano a fornire indicazioni circa l'attenzione ai principi etici in ambito aziendale.

In tal senso, risulta significativo come dal momento dell'introduzione dell'istituto del *rating* ad oggi, il

1. Cfr. art. 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.

2. Adottato con delibera dell'Autorità del 12 novembre 2012, da ultimo modificato il 28 luglio 2020, con delibera n. 28361, pubblicata nella G.U. del 19 ottobre 2020, n. 259.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

numero annuale di richieste valutate dall'Autorità sia costantemente aumentato. In particolare, nel 2020 sono stati portati a conclusione 4582 procedimenti in materia di *rating* di legalità (al netto delle archiviazioni delle istanze improcedibili), con un incremento del 12% circa rispetto ai 4108 procedimenti conclusi nell'anno precedente.

Più in particolare, nel periodo di riferimento, sono 1680 le aziende che per la prima volta hanno conseguito il *rating* – che ha validità biennale – mentre ammontano a 2615 le imprese che, già incluse in passato nell'elenco dei titolari di *rating*, hanno ottenuto nuovamente il riconoscimento a seguito della scadenza del precedente titolo. Tra di esse, 1574 imprese hanno richiesto il rinnovo del *rating* entro 60 giorni dalla scadenza del titolo, mentre le rimanenti oltre tale termine³. Vanno aggiunti poi i 174 procedimenti conclusi dall'Autorità per la valutazione di richieste di incremento di punteggio da parte di imprese che hanno dichiarato di aver acquisito ulteriori requisiti di natura premiale nel periodo di validità del *rating*.

Nel complesso, nel 2020, a fronte di un numero di nuove attribuzioni sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente, il numero dei *rating* rilasciati/rinnovati/

incrementati ad aziende già titolari del riconoscimento è notevolmente aumentato, passando da 2304 a 2789, arrivando pertanto a rappresentare oltre la metà delle decisioni assunte dall'Autorità nello stesso periodo. Queste ultime includono anche 113 decisioni di diniego dell'attribuzione/rinnovo e di revoca/annullamento di *rating* già attribuiti, in seguito al riscontrato mancato possesso dei requisiti di cui all'articolo 2, comma 2, del Regolamento. Va aggiunto al riguardo che nei casi in cui venga accertato che il legale rappresentante dell'impresa, in sede di autocertificazione circa il possesso dei predetti requisiti, abbia reso dichiarazioni false e mendaci, l'Autorità provvede a trasmettere gli atti alla Procura della Repubblica di Roma, per gli eventuali adempimenti di competenza⁴.

È, poi, opportuno evidenziare che in fase successiva all'attribuzione del *rating*, viene effettuata un'attività di monitoraggio sul mantenimento dei requisiti in capo alle imprese cui è stato attribuito, anche grazie alla collaborazione con la Guardia di Finanza per la verifica di profili di rilevanza fiscale e contributiva.

Al 31 dicembre 2020, erano 8031 (7306 a fine 2019) le imprese provviste di certificazione di legalità, con diversi punteggi, come illustrato nel grafico seguente.

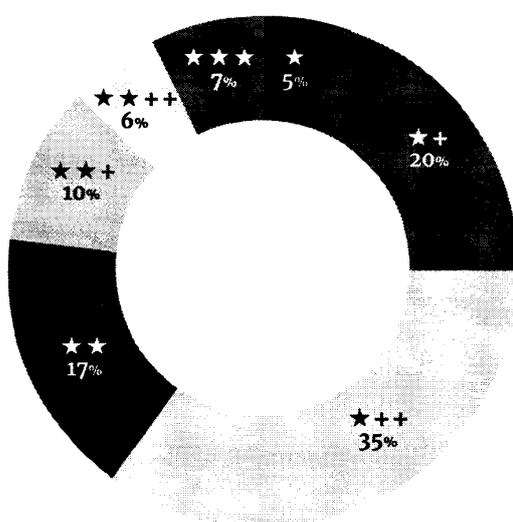
3. Ai sensi dell'art 6, comma 2-bis del Regolamento attuativo in materia di *rating* di legalità, la presentazione della domanda di rinnovo del *rating* almeno 60 giorni prima della sua scadenza comporta che il *rating* mantenga la propria validità a tutti gli effetti sino alla data di adozione della delibera con la quale l'Autorità si pronuncia sulla richiesta.

4. Ex art. 76, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa).

Rating di legalità



8031 imprese titolari di rating al 31/12/2020



Emerge che: il 55% delle imprese presenta un punteggio compreso tra ★+ e ★++; il 33% di imprese rientra in un range tra ★★ e ★++ e il 7% delle imprese ha ricevuto il punteggio massimo. Si evince, pertanto, che il 95% dei titolari di rating è andato oltre il doveroso rispetto di norme di legge, adottando volontariamente politiche e misure orientate alla prevenzione degli illeciti e a un business responsabile. Va aggiunto che, rispetto al 2019, la percentuale di imprese che hanno raggiunto un punteggio superiore a 2 stellette (adottando almeno tre tipologie di condotte previste all'articolo 3 del Regolamento) è aumentata dal 37% al 40%.

Gli esiti dell'attività svolta dall'Autorità nel 2020 sembrano, pertanto, indicare come vi sia crescente attenzione per l'applicazione di principi etici in ambito aziendale. In tal senso appaiono rilevare: l'aumento del numero di aziende che annualmente richiedono il rating, il conseguente incremento dello stock di imprese titolari del titolo per un biennio (cfr. la Sezione del sito AGCM), una crescente articolazione delle politiche virtuose implementate da chi ottiene il rating, come segnalato da un certo miglioramento dei punteggi complessivamente attribuiti.

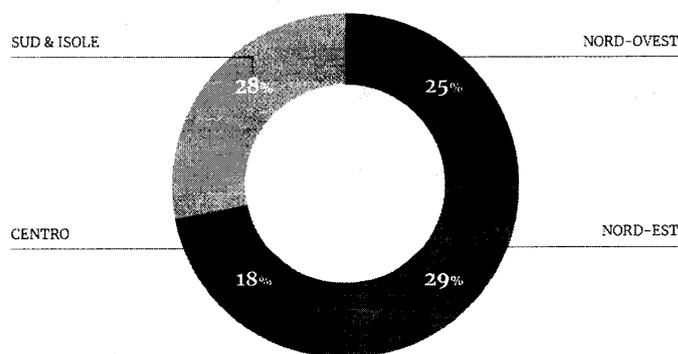
Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

FOCUS Caratteristiche delle imprese richiedenti il *rating* nel 2020

L'analisi delle caratteristiche delle imprese che hanno richiesto il *rating* di legalità nel 2020 si avvale quest'anno di una base dati più ampia, generata dalle stesse imprese, tramite la compilazione delle domande inoltrate attraverso la piattaforma *WebRating* presente sul sito dell'Autorità, che dal 1° gennaio 2020 rappresenta il canale esclusivo di presentazione delle istanze.

Nella *webform* è necessario inserire, tra l'altro, la ragione sociale, la sede legale, il livello di fatturato conseguito nell'anno precedente la presentazione della domanda e il codice "ATECO" dell'attività svolta. Sulla base delle informazioni in tal modo raccolte, è possibile descrivere le aziende che hanno richiesto il *rating* nel 2020 sotto il profilo geografico, dimensionale e merceologico. Un quadro illustrativo di tali aspetti è fornito nei grafici e nelle tabelle seguenti.

In particolare, il primo grafico rappresenta la distribuzione per area geografica delle 4712 imprese che hanno richiesto il *rating* nell'anno 2020⁵, dalla quale emerge una netta prevalenza delle aziende localizzate nel Nord-Italia.



5. Va precisato che il numero di imprese richiedenti il rilascio/incremento del *rating* nel 2020 non coincide con quello - riportato in precedenza nel testo - delle imprese alle quali è stato attribuito (o negato) il titolo nello stesso periodo, a motivo dello scarto temporale (di circa 60 giorni) intercorrente tra il momento della richiesta di *rating* e quello della decisione dell'Autorità su di essa, nonché dell'esistenza di un certo numero di istanze incomplete o provenienti da soggetti privi dei requisiti di fatturato/iscrizione nel registro delle imprese, che non comportano una decisione di attribuzione/diniego in quanto improcedibili o inammissibili.

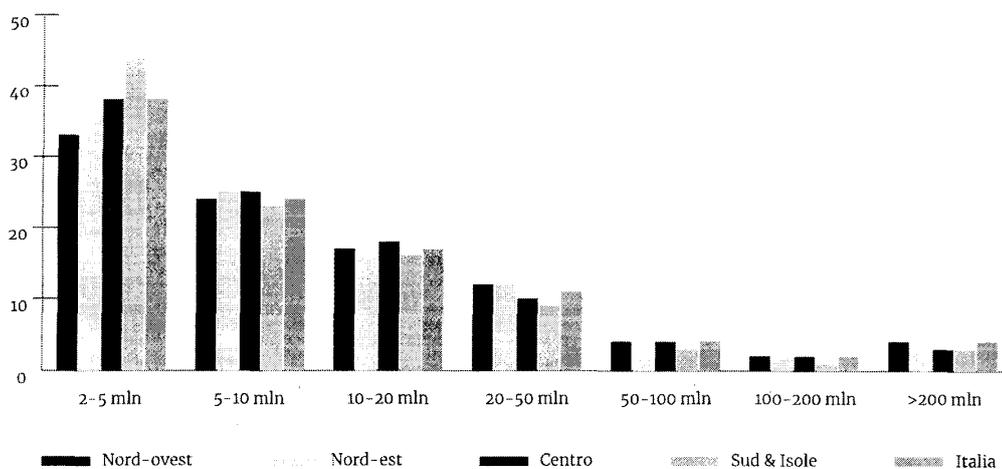
Rating di legalità



Passando al profilo dimensionale, la tabella 1 illustra la distribuzione delle imprese richiedenti il *rating* per classi di fatturato (realizzato nel 2019). Emerge che circa il 40% delle imprese considerate ha conseguito un fatturato non superiore ai 5 milioni di euro, percentuale che supera il 60% se si includono anche le imprese con fatturato fino a 10 milioni. Il valore mediano del fatturato delle aziende che hanno richiesto il *rating* nel 2020 risulta essere pari a 6.640.000 euro.

CLASSI DI FATTURATO	N.	%
Minore di 2 mln	97	2,1%
2 mln - 5 mln	1775	37,7%
5 mln - 10 mln	1143	24,3%
10 mln - 20 mln	781	16,6%
20 mln - 50 mln	508	10,8%
50 mln -100 mln	169	3,6%
100 mln - 200 mln	83	1,8%
200 mln - 500 mln	81	1,7%
Maggiore di 500 mln	75	1,6%
TOTALE	4712	100%

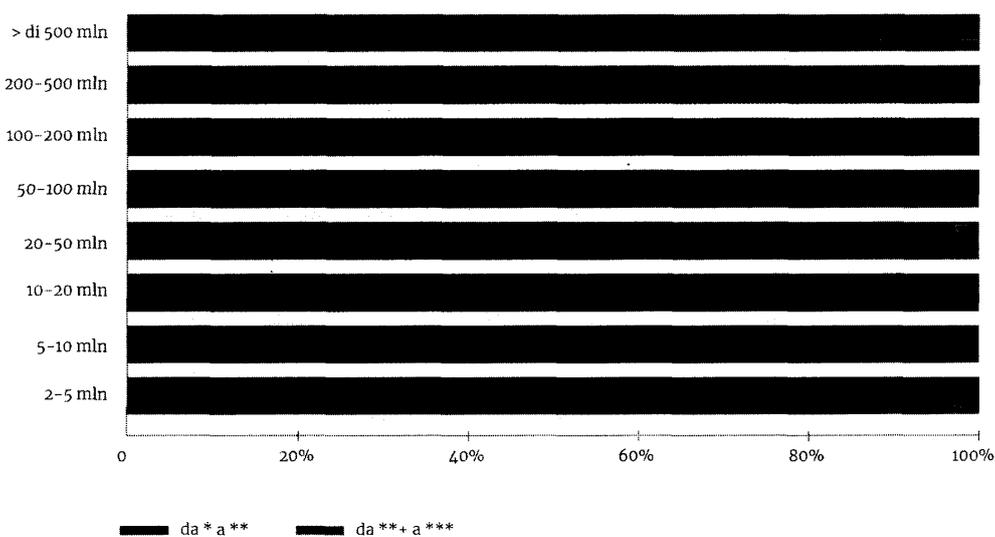
Il grafico seguente riporta la distribuzione delle imprese sia per aree geografiche che per classi di fatturato, mettendo in evidenza che, in un quadro di sostanziale omogeneità tra aree geografiche, in termini di peso relativo delle diverse fasce di fatturato, le imprese del Sud risultano tuttavia ancor più concentrate delle altre verso valori di fatturato inferiori ai 5 milioni di euro.



Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

Il grafico che segue incrocia la distribuzione delle imprese per classi di fatturato e punteggio ottenuto (considerando le sole imprese che hanno richiesto e anche conseguito il rating nel 2020). In particolare le imprese titolari di rating sono state raggruppate in due fasce: la prima comprende le aziende che hanno ottenuto un punteggio fino a due stellette e la seconda le imprese con punteggi superiori.

Emerge come per fasce di fatturato via via più basse nella scala, aumenti la percentuale delle imprese con punteggi non superiori a due stellette; tale percentuale diventa largamente superiore al 50% nelle classi di fatturato sotto i 50 milioni di euro.



Infine, merita aggiungere che, sotto il profilo merceologico, il 36% circa delle imprese richiedenti il rating appartiene al settore manifatturiero, oltre il 19% a quello delle costruzioni, il 14% circa al commercio al dettaglio o all'ingrosso e il 7% circa al settore dei servizi di supporto alle imprese. La percentuale di imprese richiedenti il rating operanti nella gestione dei rifiuti, nei trasporti, nelle comunicazioni e nella sanità varia tra il 3 e il 5%.

Rating di legalità



2.

Aggiornamento del quadro regolamentare e premialità del rating

L'Autorità ha accompagnato la crescente attenzione del mercato per l'istituto del rating di legalità anche attraverso un continuo adeguamento del Regolamento attuativo in materia. In data 20 ottobre 2020, è entrata in vigore una nuova versione del Regolamento, previamente sottoposta a consultazione pubblica, che modifica la previgente disciplina sotto i seguenti principali profili:

- ampliamento del novero di operatori economici che possono richiedere il rating;
- ampliamento del novero dei soggetti rilevanti;
- ampliamento del novero dei reati ostativi;
- chiarimento di alcuni aspetti procedurali, in particolare per ciò che riguarda gli obblighi informativi cui le imprese sono soggette una volta ottenuto il rating.

In particolare, rispondendo al crescente interesse al rating anche da parte di soggetti che esercitano attività di impresa in via non esclusiva o prevalente, come associazioni, fondazioni e comitati, il Regolamento prevede che anche tali soggetti c.d. "only REA" (non iscritti al Registro delle imprese ma al solo Repertorio Economico e Amministrativo), possano richiedere il 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 rispondono 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. Per assicurare una sempre maggior efficacia del controllo che l'Autorità è chiamata a esercitare in sede

di rilascio del rating, vengono ritenuti ostativi 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.

Si è poi ulteriormente estesa la platea dei soggetti per i quali l'impresa è tenuta a dichiarare l'assenza di cause ostativi, al fine di ricomprendere anche la figura dell'istitutore, vero e proprio *alter ego* dell'imprenditore, chiarendo la rilevanza di tutti i procuratori con deleghe sulle materie di cui ai reati contenuti nel Regolamento, 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, nel Regolamento è stato ampliato il novero degli illeciti penali ritenuti ostativi al rilascio del rating, inserendo i reati di usura, trasferimento fraudolento di valori e bancarotta fraudolenta, tutte fattispecie fortemente indicative del deficit di eticità e legittimità nel *business* di un'impresa. Tra le principali novità si segnala anche la riconsiderazione degli obblighi informativi gravanti sull'impresa, circoscrivendone il perimetro, ma al tempo stesso valorizzandone, in taluni casi, la portata. A quest'ultimo riguardo, il nuovo Regolamento prevede che l'inosservanza dell'obbligo di comunicare all'Autorità un evento che abbia comportato l'insorgere di un motivo ostativo all'attribuzione/mantenimento del rating comporta, oltre al già in precedenza previsto diniego/revoca del rating, altresì il divieto di presentazione di una nuova domanda prima di un anno dalla cessazione di tale motivo ostativo⁶.

Contestualmente all'entrata in vigore del nuovo

6. Cfr. art. 7, comma 3.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

Regolamento, l'Autorità ha provveduto ad aggiornare la *Webform* che le imprese compilano per la presentazione della domanda di *rating* e le FAQ, vale a dire le risposte predefinite alle domande più frequenti rivolte dalle imprese in sede di compilazione della predetta *Webform*. Il *rating* è un istituto premiale che oltre a irrobustire la reputazione degli operatori economici che lo conseguono, dà diritto alle imprese virtuose di ottenere rilevanti benefici: quando richiedono finanziamenti pubblici (nella forma di preferenza in graduatoria, punteggio aggiuntivo o riserva di quota delle risorse finanziarie allocate); quando accedono al credito bancario (in tal caso i benefici derivano da una riduzione dei tempi e costi d'istruttoria e dalla possibilità di ottenere migliori condizioni economiche); quando partecipano ad appalti pubblici (nella forma di una riduzione del 30% della garanzia⁷ e dell'applicazione di premialità in sede di aggiudicazione se l'ente appaltante lo prevede⁸).

È importante, particolarmente nell'attuale periodo di crisi economica, che tutti i benefici previsti dal legislatore a favore delle imprese che hanno ottenuto il *rating* si esplichino interamente, valorizzando gli operatori economici che si distinguono sotto il profilo del rispetto e della promozione della legalità e dei principi etici. A tutt'oggi, tuttavia, rimangono poco documentati i vantaggi che in concreto le imprese titolari di *rating* ottengono, in sede di accesso ai finanziamenti e di partecipazione alle gare pubbliche⁹.

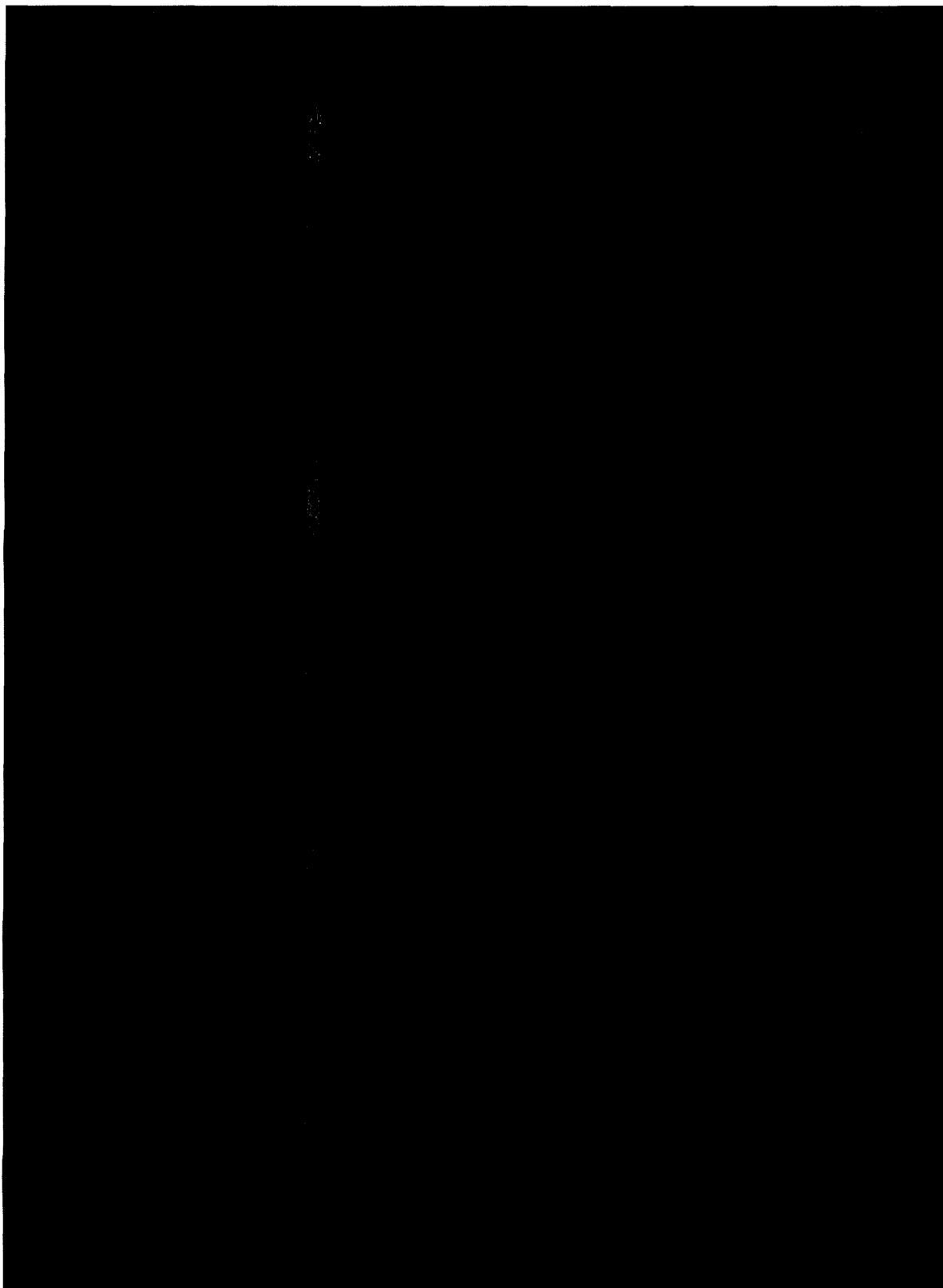
L'Autorità ha, pertanto, deciso di avviare un'indagine per valutare l'impatto concreto del *rating* sull'attività delle imprese che ne sono in possesso e sul mercato in generale. L'indagine si propone, in particolare, di registrare e misurare i benefici che le imprese hanno ottenuto dal possesso del *rating*, oltre che individuare gli eventuali ostacoli al loro conseguimento. I risultati potranno dunque essere utilizzati per valutare l'adozione di iniziative tese a rafforzare l'istituto e la sua efficacia.

7. Cfr. art. 93, comma 7 del Codice dei contratti pubblici.

8. Cfr. art. 95, comma 13 del Codice dei contratti pubblici.

9. Tra le scarse evidenze disponibili, spicca l'indagine annuale della Banca d'Italia in merito agli esiti delle domande di finanziamento delle imprese con *rating* di legalità.

Cfr. https://www.bancaditalia.it/media/comunicati/documenti/2020-02/CS_Rating_legalita__2020.pdf



05

**Profili organizzativi
e di gestione**



I Trent'anni dall'istituzione dell'Autorità

Nel 2020 è ricorso il 30° anniversario dell'entrata in vigore della l. 287/1990, istitutiva dell'Autorità.

In occasione della ricorrenza è stato realizzato il logotipo celebrativo istituzionale che è stato poi utilizzato per la modulistica utilizzata dall'Autorità, come carta

intestata, firma messaggi di posta elettronica, materiale istituzionale. È stato, inoltre, emesso un francobollo celebrativo del Trentennale stampato dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.



Il Trentennale dell'Autorità è stato anche l'anno dell'emergenza pandemica da Covid-19. Molte delle iniziative e azioni organizzative e gestionali,

descritte in questo Capitolo, sono state pertanto dirette a rispondere a detta emergenza o con la stessa hanno comunque dovuto confrontarsi.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

1. Misure per l'anticorruzione e la trasparenza

Anche nel 2020, pur nel particolare contesto determinato dall'emergenza pandemica, le azioni sistemiche in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, contenute nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPC) 2019-2021, possono ritenersi, in linea generale, realizzate. La performance lavorativa è stata improntata al pieno rispetto dei canoni di trasparenza, imparzialità, efficienza e buon andamento. Piena è stata l'ottemperanza agli obblighi normativi in materia di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (recante Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni).

Prevenzione della corruzione

Sotto il profilo della prevenzione della corruzione, nel 2020, si è data attuazione alle misure generali e specifiche previste nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) 2020-2022, che costituisce il fulcro delle azioni poste a presidio della legalità, trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa.

Nel quadro sistemico delle predette misure "generali" si rileva il 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. Piena sinergia si è sviluppata tra il Codice etico, come novellato nel 2015 e nel 2018, e la normativa in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza. Con riferimento allo svolgimento delle attività extra-istituzionali, anche nel 2020, la disciplina disposta sull'iter autorizzatorio degli incarichi si è rivelata

un'efficace misura preventiva. Non sono, tra l'altro, emerse, in fase di conferimento di nuovi incarichi, situazioni di inconferibilità o di incompatibilità previste dalla vigente disciplina¹.

Tra le misure generali previste nel PTPCT vi è l'istituto del c.d. *whistleblowing* - attuato dall'Autorità con l'istituzione di un apposito *account* di posta elettronica per le segnalazioni, il cui unico destinatario è il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) - che, nel 2020, non ha visto pervenire segnalazioni. Con riferimento all'istituto del c.d. *pantouflage*, nel 2020 non sono state rilevate violazioni della clausola, attuata nel più ampio ambito dei patti di integrità.

Sono state adottate diverse misure di prevenzione "specifiche": per dare impulso al processo di informatizzazione delle procedure pubbliche di selezione del personale e dei praticanti; per la gestione della piattaforma *Webrating*, introdotta nell'ambito delle attività del *rating* di legalità, per la gestione tramite apposito canale telematico delle domande di attribuzione o rinnovo. Con riferimento all'insieme dei 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 al perfezionamento del Piano Triennale di Prevenzione

1. Cfr. Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 33 (Disposizioni in materia di inconferibilità 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).

Profili organizzativi e di gestione



della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) 2021-2023 che sarà adottato dall'Autorità e pubblicato nella Sezione "Autorità trasparente" del sito internet istituzionale, in linea con la comunicazione ANAC del 2 dicembre 2020.

Trasparenza

La trasparenza assume una connotazione del tutto "trasversale" e, nel delinearci quale livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione, svolge un significativo ruolo di prevenzione e di contrasto ai fenomeni corruttivi. Nello specifico ambito delle attività svolte per la realizzazione della trasparenza, che ha da sempre caratterizzato l'agire dell'Autorità e che rappresenta uno dei più importanti strumenti a garanzia del buon andamento dell'azione amministrativa, anche nel 2020 è stata svolta un'attività di verifica sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione nella sezione Autorità trasparente del sito 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, aggiornamento costante, completezza e

semplicità di consultazione.

Sotto il profilo delle attività di monitoraggio, verifica e controllo dei dati, è possibile rilevare nel 2020 l'espletamento dell'iter completo della ricognizione del flusso delle informazioni finalizzate alla pubblicazione, che ha riguardato la totalità degli obblighi e che ha permesso di tracciare e mappare il processo per ciascuno di essi. Contestualmente è stata effettuata un'attività di aggiornamento delle fonti normative e delle deliberazioni emanate da ANAC in materia, nonché dei principi elaborati dalla giurisprudenza consolidata.

Un istituto di particolare rilievo nell'ambito delle misure poste a presidio della trasparenza è rappresentato dall'accesso civico, le cui modalità di esercizio sono pubblicate nella sezione "Autorità trasparente" del sito istituzionale, sia con riferimento all'accesso civico "semplice" che "generalizzato". Nel 2020 sono pervenute un'istanza di accesso civico "semplice" e un'istanza di riesame; le istanze di accesso civico "generalizzato", istruite dalle competenti Direzioni, risultano nel Registro degli accessi, pubblicato a cadenza semestrale nella stessa sezione "Autorità trasparente".

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

2.

Misure di contenimento della spesa e di miglioramento dell'efficienza

Miglioramento dell'efficienza e razionalizzazione della spesa

Anche nel 2020 l'Autorità ha prestato costante attenzione agli obiettivi di contenimento dei costi e di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza della propria azione amministrativa.

Dal 1° gennaio 2013, l'Autorità provvede al fabbisogno dell'istituzione unicamente tramite *entrate proprie*, ovvero mediante un contributo a carico delle società di capitale con fatturato superiore a 50 milioni di euro, ai sensi del comma 7-ter dell'articolo 10 della l. 287/1990, non gravando più in alcun modo sul bilancio dello Stato. Ogni anno, l'Autorità provvede alla definizione del perimetro delle società tenute al versamento del contributo e alla fissazione della aliquota di contribuzione, che è stata progressivamente ridotta nel tempo, rispetto alla misura fissata dalla legge per l'anno 2013 (0,08‰). Per l'anno 2020, tale aliquota è stata determinata nello 0,055‰ del fatturato.

A far data dal 2018, in ottemperanza con quanto previsto dal novellato *Codice dell'Amministrazione Digitale - CAD* (d. lgs. 82/2005) l'Autorità è transitata, per la riscossione dei contributi agli oneri di funzionamento, alla piattaforma PagoPA, in modo da poter mettere a disposizione dei contribuenti un sistema di pagamento semplice, standardizzato e affidabile. Nonostante il legislatore abbia prorogato al 28 febbraio 2021 il termine oltre il quale diviene obbligatorio per la pubblica amministrazione accettare pagamenti in proprio favore solo tramite la piattaforma PagoPA, l'Autorità ha predisposto, già con riferimento al contributo 2020, tutti gli strumenti per permettere ai contribuenti di utilizzare la piattaforma per effettuare il versamento.

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. La Legge di bilancio 2020 (legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante "*Bilancio di*

previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022"), ha previsto, a decorrere dall'anno 2020, una serie di disposizioni in tema di razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica volte a semplificare il quadro normativo, preservando gli obiettivi di contenimento della spesa e di razionalizzazione degli acquisti da parte delle amministrazioni pubbliche.

In particolare, l'obiettivo di risparmio di spesa, applicabile anche all'Autorità, è stato definito in relazione al totale delle spese per beni e servizi, il cui ammontare non può essere superiore al valore medio della spesa sostenuta, per le medesime finalità, nel triennio 2016-2018. L'Autorità si è prontamente adeguata al dettato normativo, al fine di rispettare le novellate misure di *spending review*, operando una complessiva riorganizzazione dei propri strumenti di monitoraggio delle spese, precedentemente finalizzati – in ossequio alla previgente normativa – al controllo soltanto di talune voci di costo.

Per l'esercizio 2020, risulta pienamente rispettato il *plafond* di spesa, pur a fronte degli interventi richiesti per far fronte all'emergenza epidemiologica quali la sanificazione dei locali, la predisposizione di misure di prevenzione del contagio nella sede dell'Autorità nonché il potenziamento degli strumenti informatici per permettere lo svolgimento del lavoro agile.

Nel corso del 2020, l'Autorità ha proseguito nell'applicazione delle misure di contenimento specificamente mirate al controllo delle spese per acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture, ai sensi dell'articolo 15, comma 1, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 (*Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale*) – ancora in vigore – in base al quale tali spese non possono superare il 30% del costo sostenuto nel 2011. A tale riguardo, rispettando in ogni caso il *plafond* previsto dalla norma citata, l'Autorità ha altresì dato seguito a quanto previsto

Profili organizzativi e di gestione



dalla Legge di bilancio in ordine alla composizione del parco autovetture in dotazione alle pubbliche amministrazioni, al fine di promuovere la riduzione dell'impatto ambientale derivante dall'utilizzo di veicoli inquinanti, avviando il processo di rinnovo del proprio parco macchine, attraverso il noleggio di una prima autovettura ad alimentazione ibrida.

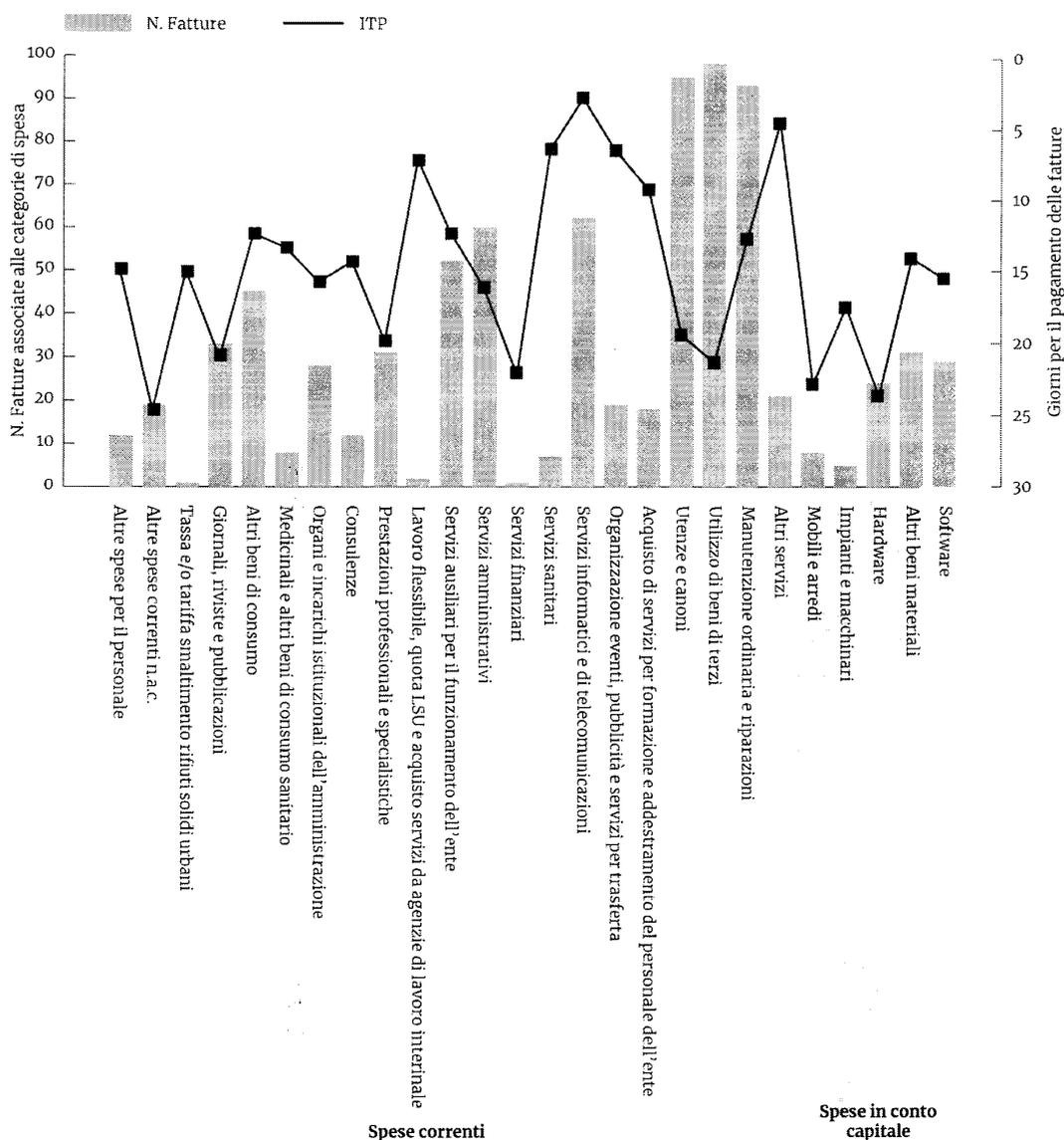
La vigente disciplina in materia di *spending review* ha mantenuto ferme le norme che recano vincoli in materia di spese di personale, rispetto alle quali l'Autorità ha confermato la propria politica di contenimento dei costi. A tale riguardo, hanno continuato a trovare applicazione le misure già in essere, tra le quali la riduzione del 20% del trattamento accessorio dei dipendenti dell'Autorità, 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 dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, accompagnate dalla previsione di incisive disposizioni organizzative interne volte al contenimento del costo del lavoro (limiti al lavoro straordinario, vincoli in materia di spese per missioni, etc.). 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 2020.

Grande attenzione è stata dedicata – oltre che alla razionalizzazione e alla trasparenza delle procedure di acquisto – anche alla riduzione dei tempi di pagamento delle fatture, cruciale per il buon funzionamento dell'economia nazionale e doveroso nel rispetto delle direttive europee in materia di pagamenti dei debiti commerciali. Su tale aspetto, l'Autorità ha continuato a registrare un *Indicatore di Tempestività dei Pagamenti* – che misura il tempo medio di 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 2020 è pari a -16,99, con un tempo medio, quindi, di pagamento delle fatture pari a circa tredici giorni dal loro ricevimento. Si riporta di seguito il grafico con l'andamento dei pagamenti, da cui si evince, per ogni tipologia di bene e servizio acquistato dall'Autorità, il rispetto delle scadenze non solo per il totale delle sue fatture, ma anche per ognuna delle tipologie di spesa.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

Andamento dell'ITP (asse dx) e n° di fatture ricevute (asse sx) nel 2020 per natura economica della spesa



Si evidenzia, infine, che dal 1° gennaio 2020 l'Autorità rientra nella piattaforma SIOPE+ per la rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti, come da relativo decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze dell'8 agosto 2019 (*Avvio a regime della rilevazione SIOPE per le Autorità amministrative indipendenti, secondo le modalità previste dall'articolo 14, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*). La rilevazione dei flussi di cassa dell'Autorità attraverso SIOPE+ ha reso più fluido e trasparente il sistema dei pagamenti dell'amministrazione e ha consentito, attraverso l'integrazione con la *Piattaforma dei Crediti Commerciali*, un puntuale monitoraggio dello stato dei pagamenti delle fatture. Alla data del 31 dicembre 2020, non vi sono fatture scadute e non pagate da parte dell'Autorità.

Gestione degli acquisti di beni e servizi

La politica degli acquisti dell'Autorità è stata, nel corso del 2020, fortemente condizionata dalla pandemia da Covid-19 che, a partire dalla fine del mese di febbraio 2020, ha determinato la necessità di gestire, in via d'urgenza, una serie di acquisti non programmati al fine di garantire la salute e la sicurezza dei lavoratori e la dotazione di strumenti per lo svolgimento del lavoro a distanza. Numerosi sono stati gli acquisti di dispositivi di sicurezza e servizi sanitari per tracciatura e prevenzione all'interno del posto di lavoro e sono state effettuate con grande rapidità procedure per l'acquisizione di PC portatili e apparecchiature di telecomunicazione, server e licenze per i collegamenti informatici da remoto alla rete dell'Autorità e firme digitali.

Si tratta di numerosissime procedure svolte in tempi molto brevi, che si sono aggiunte alla normale attività pianificata, senza tuttavia comprometterne i risultati. Si consideri, infatti, che nello stesso periodo sono state gestite procedure anche molto complesse già in programma, quali la gara comunitaria per il broker svolta dall'Autorità anche per Banca d'Italia e CONSOB, la gara comunitaria per il progetto MISE sulla comunicazione istituzionale, la nuova adesione alla convenzione Consip sul *Facility management*, numerosi lavori edili.

Nel corso dell'anno sono stati effettuati

tempestivamente acquisti volti a: dotare immediatamente tutto il personale di dispositivi sanitari (mascherine, guanti, disinfettanti); installare termoscanner per l'ingresso in sede; sanificare settimanalmente i locali; garantire a tutto il personale inizialmente test sierologici per l'identificazione degli anticorpi IgM e IgG del virus Sars-CoV-2 (CoViD19) e successivamente test rapidi fino ad arrivare ai tamponi molecolari somministrati oggi con cadenza periodica al personale che ne faccia richiesta; dotare il personale più esposto al contatto con il pubblico di pannellature in policarbonato trasparente di protezione; somministrare al personale interessato vaccini antinfluenzali e antipneumococco; acquistare le apparecchiature informatiche e di trasmissione voce e dati nonché incrementare la connettività dell'Autorità, in modo da consentire ai dipendenti in lavoro agile di collegarsi alla rete istituzionale con la massima sicurezza.

Si deve comunque precisare che, nel complesso, la politica degli acquisti dell'Autorità, ha continuato a privilegiare l'adesione alle convenzioni Consip. Nei casi in cui il prodotto o servizio non fosse reperibile in convenzione, gli acquisti sono stati comunque effettuati tramite altri strumenti Consip (Contratti-quadro e Mepa - Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione). Il totale delle procedure svolte dall'Autorità nell'anno è stato di 230.

Performance

Nel 2020 l'Autorità ha posto in essere tutte le iniziative utili per soddisfare gli obiettivi stabiliti nel *Piano della performance 2019-2021*. Alla data di pubblicazione della presente Relazione annuale, è già stato predisposto il *Piano della performance 2021-2023* nel quale, nel rivedere ove necessario la propria pianificazione strategica, viene sviluppata una specifica sezione inerente al Piano organizzativo del lavoro agile (POLA). Nell'esercizio della piena autonomia e indipendenza organizzativa che le è riconosciuta dalla legge istitutiva, l'Autorità ha voluto recepire volontariamente, nel proprio Regolamento di organizzazione, l'impianto metodologico in materia di *performance* del decreto

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

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*). Il Piano della *performance*, infatti, rappresenta un indispensabile strumento di pianificazione e programmazione a sostegno dei processi decisionali e, 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.

A partire dalla missione istituzionale, il Piano della *performance* individua le aree e gli obiettivi strategici di medio e lungo termine e li declina in obiettivi operativi, alla luce dei principi di liceità, trasparenza ed efficienza. La Relazione sulla *performance* 2019, approvata dall'Autorità nel dicembre 2020, ha esaminato i risultati conseguiti nell'anno rispetto agli obiettivi fissati e 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 coerenti alle finalità del Piano e sostenibili, tenuto conto delle risorse umane,

finanziarie e strumentali disponibili. I risultati ottenuti nel periodo, inoltre, sono positivi e in linea con quanto preventivato.

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 2019-2021. 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". La Relazione sulla *performance* 2019 è stata validata dall'OVCS e pubblicata sul sito 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*.

Profili organizzativi e di gestione



3. Assetto organizzativo e gestione del personale

Risorse umane

Al 31 dicembre 2020, il personale dell'Autorità ammontava a 281 unità. I dipendenti di ruolo e a tempo indeterminato erano 242 (lievemente diminuiti rispetto al 2019).

Personale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

	RUOLO E T.I.		CONTRATTO		COMANDO O DISTACCO		TOTALE	
	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2019	31/12/2020	31/12/2019	31/12/2020
Dirigenti*	25	24	0	0	1	2	26	26
Funzionari	142	142	4	7	15	13	161	162
Contratti di specializzazione	0	0	0	0	0	0	0	0
Personale operativo	67	65	1	3	10	10	78	78
Personale esecutivo	11	11	0	0	4	4	15	15
Totale	245	242	5	10	30	29	280	281

* Incluso il Segretario Generale

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 2020

PROVENIENZA	FORMAZIONE			TOTALE
	GIURIDICA	ECONOMICA	ALTRO	
Pubblica Amministrazione	33	12	2	47
Imprese	6	23	8	37
Università o centri di ricerca	21	28	1	50
Libera professione	35	1	1	37
Altro	0	1	0	1
Totale	95	65	12	172

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

Si nota, inoltre, la prevalenza del personale di genere femminile, sia nella qualifica di impiegato che nella qualifica di funzionario.

Personale in servizio al 31 dicembre 2020 suddiviso per qualifica e genere

	TOTALE	DIRIGENTI	FUNZIONARI	C. SPECIALIZZ.	IMPIEGATI	COMMESSI
Uomini	119	15	66	0	24	10
Donne	162	11	96	0	54	1
Totale	281	26	162	0	78	11

La situazione emergenziale da Covid-19 e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro

In considerazione della situazione venutasi a determinare a seguito dell'emergenza epidemiologica provocata dal virus Covid-19, sono state poste in essere numerose misure organizzative di prevenzione e protezione adeguate al rischio da esposizione al virus, nell'ottica della tutela della salute dei lavoratori e di ottemperanza ai diversi provvedimenti assunti dalle autorità competenti che si sono succeduti dall'inizio della situazione di emergenza.

In particolare, rispetto al 2019, nel 2020 si è fatto

ricorso in modo esteso e generalizzato all'istituto del lavoro delocalizzato (che prevede lo svolgimento della prestazione ordinaria lavorativa al di fuori dell'Autorità), riducendo la presenza del personale in sede. L'attitudine della struttura a lavorare per obiettivi, a condividere le informazioni e a fare ampio ricorso a sistemi tecnologici ha consentito di svolgere prontamente e continuamente ogni attività, pur nella diversa modalità "agile".

L'infografica che segue riporta il numero dei dipendenti che hanno prestato servizio in modalità delocalizzata e le giornate lavorative svolte in forma delocalizzata nel corso dell'anno.

LAVORO
DELOCALIZZATO
2020

UTILIZZATO DA
253 DIPENDENTI

UN TOTALE DI
28.369 GIORNATE LAVORATIVE

Profili organizzativi e di gestione



Personale in assegnazione temporanea da altre amministrazioni

Al 31 dicembre 2020, risultavano complessivamente 29 unità in assegnazione temporanea da altre amministrazioni.

In particolare, 12 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*); 3 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*); 5 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 9 unità al di fuori di detti contingenti, di cui 7 appartenenti alla Guardia di Finanza.

Impiego delle risorse

Quanto all'impiego delle risorse, si evidenzia che nel 2020 il 75,2% è stato 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. Il 24,8% è stato impegnato in attività *no core*.

Praticantato

Nel corso del 2020, hanno iniziato periodi di praticantato in Autorità, a seguito di pubbliche selezioni, 27 giovani laureati (tutti con formazione giuridica) e sono stati attivati 6 tirocini formativi, a seguito di convenzioni con varie università.

Sempre nel 2020, si è svolta la selezione pubblica per 16 laureati in materie giuridiche e con il titolo di avvocato, interessati a svolgere un praticantato di 18 mesi in Autorità, in occasione della quale è stata utilizzata, per la prima volta e con risultati soddisfacenti, l'applicazione *informatica realizzata per l'acquisizione telematica delle domande e per il successivo trattamento dei dati curriculari dei candidati*.

Formazione

FORMAZIONE DEL PERSONALE

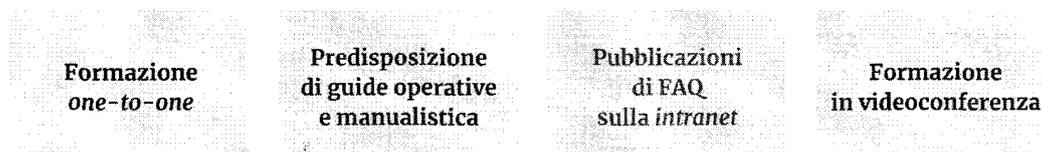
Nel 2020, l'attività di formazione, pur condizionata dall'emergenza epidemiologica, è continuata attraverso l'organizzazione, in modalità telematica, di seminari riguardanti tematiche di interesse istituzionale.

Tali seminari, anche in lingua inglese, sono stati svolti sia ricorrendo a professionalità presenti nella struttura, in una logica di circolarità e condivisione delle conoscenze maturate nei rispettivi ambiti di attività, sia con il coinvolgimento di docenti esterni (personale proveniente da altre autorità amministrative o dalle Istituzioni europee).

Particolarmente intensa è stata l'attività di formazione e l'aggiornamento dei dipendenti sulle tematiche di digitalizzazione dei processi e di utilizzo delle piattaforme di connessione e di videoconferenza, ciò anche al fine di accrescere la consapevolezza circa la rilevanza che tali competenze potranno assumere nel nuovo contesto lavorativo. Alcuni incontri di formazione sono stati dedicati a profili operativi/pratici, come nel caso delle sessioni formative specificatamente dedicate all'illustrazione del funzionamento di una nuova piattaforma per la revisione degli atti.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

**L'ATTIVITÀ DI FORMAZIONE PER IL CONSOLIDAMENTO DI SPECIFICHE
CONOSCENZE TECNICHE FINALIZZATE AL MIGLIORE UTILIZZO DELLE TECNOLOGIE INFORMATICHE
È STATA SVOLTA CON LE SEGUENTI MODALITÀ:**



Inoltre, come già avvenuto negli ultimi due anni, è stata organizzata un'iniziativa di formazione congiunta con altre autorità, in un'ottica di razionalizzazione ed efficienza nell'utilizzo delle risorse, ai sensi dell'art. 22 del d.l. 90/2014: nel mese di novembre è stato organizzato, dal *network* dei Responsabili della protezione dati personali delle autorità indipendenti (Garante della *privacy*, Banca d'Italia, Arera, Covip, Art, Anac, Ivass, Agcom, Commissione Garanzia Sciopero), un seminario congiunto sul tema della protezione e del trattamento dei dati nelle autorità indipendenti, con uno specifico *focus* su responsabilità e sanzioni.

È stata, inoltre, organizzata una sessione formativa di livello specifico sul tema della trasparenza, i cui destinatari sono stati i dipendenti afferenti alle Direzioni e agli Uffici coinvolti nel processo del flusso finalizzato alla pubblicazione obbligatoria dei dati, documenti e informazioni concernenti l'organizzazione e le attività dell'Autorità.

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*), quattro corsi *online* specificatamente dedicati alle RLS e ai componenti della squadra di emergenza. Sono stati, inoltre, organizzati corsi di lingua inglese per il personale dell'Autorità.

FORMAZIONE ESTERNA E DIVULGAZIONE

Nel 2020 è proseguita l'attività di informazione al pubblico, che si è concentrata sul ruolo svolto dall'Autorità in favore dei cittadini e sulla tutela dei consumatori. Nel mese di ottobre è stata realizzata una campagna in occasione del Trentesimo anniversario dall'istituzione dell'Autorità veicolata attraverso la carta stampata e soprattutto i canali *social*, per fare conoscere alla collettività l'attività svolta da trent'anni in materia di concorrenza e tutela dei consumatori.

Profili organizzativi e di gestione

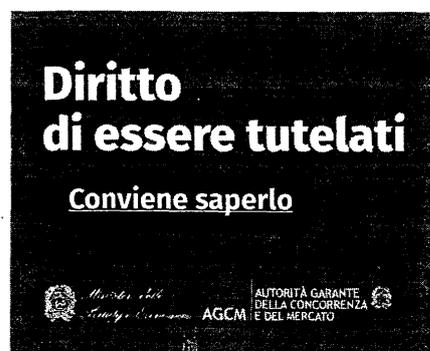


Nel mese di novembre 2020, ha preso il via la campagna di comunicazione “#convienesaperlo” in collaborazione con il Ministero dello sviluppo economico.

Il progetto ha lo scopo di far conoscere ai consumatori alcuni dei loro diritti fondamentali riconosciuti dalla normativa italiana ed europea e, nel contempo, invitarli a segnalare all’Autorità eventuali pratiche scorrette di cui ritenessero di essere stati vittime.

I contenuti della campagna – che prosegue anche nel 2021 – sono stati diffusi mediante spot televisivi e radiofonici attraverso le reti RAI e i network privati e con un’intensa attività sui canali social, dove i tradizionali Facebook e Twitter sono stati affiancati dal canale Instagram @convienesaperlo.

È stato, inoltre, costituito il sito www.convienesaperlo.it come strumento aggiuntivo di informazione per i consumatori.



Queste iniziative sono state l’occasione per procedere a un restyling del canale Youtube istituzionale, per ospitare i prodotti video delle varie azioni poste in essere. Per favorire lo scambio di esperienze nei settori di interesse, l’Autorità ha continuato a prendere parte 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 internet un ambiente più sicuro.

I rapporti di collaborazione con la Guardia di Finanza

Sin dalla propria istituzione, l’Autorità si avvale della collaborazione della Guardia di Finanza che, quale Polizia economico-finanziaria, assicura un contributo specialistico nella individuazione e nel contrasto delle condotte lesive della concorrenza, nonché nella salvaguardia degli interessi dei consumatori. Il 2020 ha segnato un ulteriore consolidamento dell’attività di collaborazione tra l’Autorità e la Guardia di Finanza nelle diverse aree della concorrenza, della tutela del consumatore e dell’attribuzione del rating di legalità. Tale rapporto si estrinseca attraverso il Nucleo Speciale Antitrust, che costituisce l’ultima evoluzione delle unità specializzate destinate all’espletamento delle investigazioni

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

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, 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, nonché, in relazione al crescente sviluppo dei mercati virtuali, nella dimensione digitale. In particolare, le indagini e le metodiche d'intervento per la raccolta di informazioni svolte su richiesta dell'Autorità, di iniziativa e sotto forma di coordinamento dei flussi di informazioni provenienti dagli altri Reparti del Corpo, sono state opportunamente calibrate sull'evoluzione del contesto di riferimento, caratterizzato dalla forte integrazione dei processi di lavoro *hi-tech* nelle attività economiche c.d. tradizionali e del consolidarsi di nuovi modelli di *business*. A questo scopo, il Nucleo Speciale Antitrust ha indirizzato 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*. Ciò è richiesto dall'evoluzione dei fenomeni economici che si caratterizzano per un dinamismo delle imprese nella raccolta sistematica e nella elaborazione di informazioni, quali strumenti per competere sul mercato e anticipare il più possibile le scelte dei consumatori. Nell'ambito dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, di primaria importanza è stata la collaborazione prestata dal Nucleo Speciale Antitrust rivolta a contrastare i comportamenti scorretti e ingannevoli nel settore dell'*e-commerce* perpetrati da alcuni operatori commerciali. Si fa riferimento, in particolare, alle manovre speculative e alle modalità di commercializzazione di prodotti igienizzanti e dei dispositivi di protezione individuale, nonché alla vendita di farmaci dalle fasulle proprietà antivirali e di test

per l'autodiagnosi del contagio. In tale contesto, prezioso è stato il contributo fornito dal Nucleo nell'attuazione di provvedimenti dell'Autorità di oscuramento di molti siti internet attraverso i quali venivano commercializzati prodotti e medicinali asseritamente idonei a "combattere il Coronavirus", nonché nell'attività di monitoraggio della rete internet che ha consentito di segnalare centinaia di URL (*Uniform Resource Locator*) affinché venissero rimosse dall'indicizzazione delle ricerche dei maggiori motori di ricerca e browser.

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 delle imprese in possesso del punteggio di legalità.

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 *home page* 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 quasi 9000 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

Profili organizzativi e di gestione



servizio di ricerca di risorse informative personalizzate, avvalendosi del supporto del personale della Biblioteca. È altresì possibile fruire di un servizio di *document delivery* (ricerca e scambio di articoli con altre biblioteche). 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 (*Alert Antitrust*), che alimenta anche una banca dati indicizzata e consultabile sulla base di diverse chiavi di lettura, a uso interno ed esterno. Con cadenza settimanale, sono predisposti inoltre dei *dossier* tematici, frutto della ricerca e della raccolta di articoli e contributi di varia natura sugli argomenti di interesse istituzionale al centro del dibattito pubblico. Viene altresì svolto regolarmente il monitoraggio della produzione normativa e dei lavori parlamentari relativi a progetti di interesse istituzionale, nonché degli sviluppi della giurisprudenza europea, i cui esiti sono resi noti attraverso la predisposizione di appositi *report*, consultabili anche presso la Biblioteca. Grazie all'ampiezza del patrimonio librario e alla ricchezza delle risorse informative disponibili nonché all'attività di aggiornamento continuo, la Biblioteca "Francesco Saja" rappresenta un punto di riferimento

sia per studenti universitari che intendano approfondire aspetti giuridici ed economici riguardanti i diversi ambiti di competenza istituzionale, sia per ricercatori, docenti universitari e professionisti, che trovano nelle risorse messe a disposizione fonti utili allo svolgimento delle proprie ricerche.

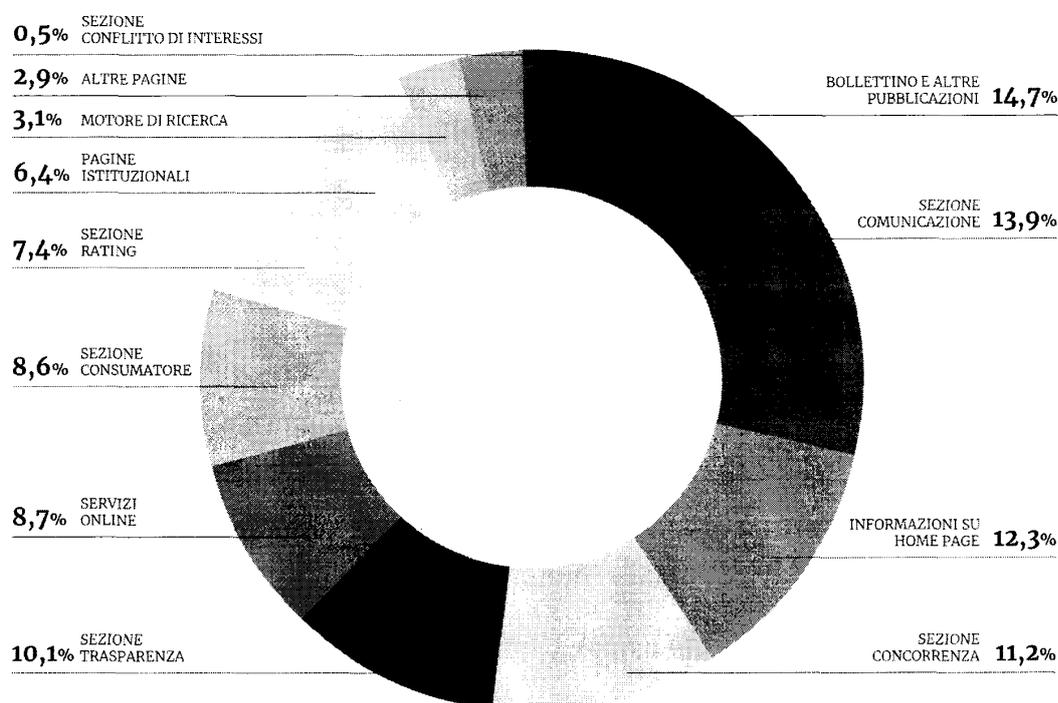
Nel corso del 2020, al fine di far fronte alle difficoltà ingenerate dalla limitazione degli accessi dovuta all'emergenza sanitaria, la Biblioteca ha sensibilmente rafforzato le proprie attività di ricerca e di trasmissione di documenti e prodotti informativi in formato digitale a beneficio degli utenti.

Il sito internet

Il sito istituzionale è attualmente composto da 10.243 pagine *web* e da circa 8.200 documenti, a cui si sommano circa 28.500 delibere dell'Autorità nelle materie di competenza. Nel corso del 2020, sono state registrate più di 1,5 milioni di visite, per oltre 4,3 milioni di pagine visualizzate, mediante accesso da *personal computer* (68,3%) o da dispositivi mobili (29,9% da *smartphone* e 1,9% da *tablet*). La figura che segue offre il dettaglio percentuale degli accessi al sito istituzionale, suddivisi in base alla sezione visitata.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

Accessi al sito per contenuto delle pagine visualizzate



Dalla sezione *rating di legalità* è possibile accedere alla piattaforma *Web Rating*, al suo secondo anno di esercizio, unico canale per la presentazione di domande di attribuzione e rinnovo del *rating* di legalità e per la comunicazione di variazioni societarie.

Nel corso del 2020 è stata ulteriormente ampliata l'offerta di servizi *online* disponibili sul portale istituzionale con l'introduzione della piattaforma *Web*

Concorsi, per la gestione informatizzata delle procedure selettive. Tale piattaforma è stata utilizzata per la prima volta nell'ambito della selezione per il praticantato da svolgere presso l'Autorità. I candidati, a seguito di registrazione, hanno potuto inoltrare le domande tramite la compilazione di un *form online* e ricevere copia della domanda via *email* assieme al numero di protocollo associato alla stessa.