



Utilizzo somme derivanti da sanzioni amministrative dell'Autorità Antitrust (anno 2015)

Atto del Governo 193

Dossier n° 199 - Schede di lettura - Seconda edizione
28 luglio 2015

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	193
Titolo:	Schema di decreto ministeriale concernente la ripartizione per l'anno 2015 del fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare a iniziative a vantaggio dei consumatori
Norma di delega:	articolo 148 della legge 23 dicembre 2000, n. 388
Numero di articoli:	7
Date:	
presentazione:	17 luglio 2015
assegnazione:	21 luglio 2015
termine per l'espressione del parere:	10 agosto 2015
Commissione competente :	X Attività produttive

Presupposti normativi

Lo schema di decreto ministeriale, trasmesso alle Camere dal Ministro dello sviluppo economico ai fini dell'espressione del prescritto parere parlamentare, trova il suo presupposto normativo nell'**art. 148 della legge n. 388 del 23 dicembre 2000** (legge finanziaria 2001).

L'articolo citato dispone, al **comma 1**, che le entrate derivanti dalle **sanzioni amministrative pecuniarie** irrogate dall'**Autorità garante della concorrenza e del mercato** siano destinate ad **iniziative a vantaggio dei consumatori**.

Il **comma 2** specifica che le predette entrate sono riassegnate (anche nell'esercizio successivo) con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze ad un apposito **Fondo** istituito nello stato di previsione del Ministero delle attività produttive (ora Ministero dello sviluppo economico), per essere destinate alle iniziative a vantaggio dei consumatori individuate di volta in volta con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentite le Commissioni parlamentari competenti.

In attuazione di quanto previsto dal comma 2, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 124331 del 2002 nello stato di previsione del citato Ministero è stato istituito il **capitolo n. 1650** (*Fondo derivante da sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare ad iniziative a vantaggio dei consumatori*).

Per quanto concerne le sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Antitrust, si ricorda, in via generale, che con la **legge n. 287 del 10 ottobre 1990** (*Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*) è stata introdotta nell'ordinamento italiano una disciplina organica della **concorrenza**, nel solco dei principi stabiliti dagli artt. 81 e 82 del TCE. La legge individua le fattispecie anticoncorrenziali vietate, ossia *intese restrittive della libertà di concorrenza*, *abusi di posizione dominante* e *concentrazioni* aventi determinate caratteristiche, e provvede all'istituzione di un organo di tutela e di promozione dei meccanismi concorrenziali, l'**Autorità garante della concorrenza e del mercato**, i cui compiti istituzionali e la cui natura sono stabiliti dall'art. 10 della legge stessa e alla quale sono attribuiti **poteri sanzionatori** in ordine ad ognuna delle tre fattispecie anticoncorrenziali individuate.

Riguardo alle **operazioni di concentrazione**, l'**art. 19 della legge 287/90** (comma 1) prevede **sanzioni pecuniarie** la cui misura varia in relazione al fatturato delle imprese interessate e oscilla tra l'1 e il 10%, nelle ipotesi:

- di **operazioni** effettuate in **violazione del divieto** imposto dall'Autorità Antitrust, ai sensi dell'art. 18, co. 1. La sanzione è comminata in conseguenza dell'esito dell'istruttoria avviata dall'Autorità, in base a quanto previsto dall'art. 16. Le modalità di svolgimento dell'istruttoria sono disciplinate dall'articolo 14 della stessa legge 287, che al comma 5 prevede che l'Autorità possa comminare **sanzioni amministrative pecuniarie** fino a 25.823 euro a coloro i quali, su richiesta della stessa Autorità, si rifiutino, o omettano senza giustificato motivo di fornire informazioni; ovvero possa comminare sanzioni pecuniarie fino a 51.645 euro a coloro i quali forniscono informazioni o documenti non veritieri.
- di **inottemperanza alla prescrizione** dell'Autorità di **ripristinare le condizioni di concorrenza**, previste dall'art. 18, comma 3, laddove le operazioni di concentrazione siano state già realizzate.

Lo stesso art. 19, al comma 2, prevede **sanzioni amministrative pecuniarie, fino all'1% del fatturato** maturato nell'anno precedente a quello in cui è effettuata la contestazione, in aggiunta a quelle applicabili ai sensi del comma

1, per le imprese che si sottraggano all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione.

Con riferimento alle **intese restrittive della libertà di concorrenza** e all'**abuso di posizione dominante**, l'**art. 15** dispone che, qualora ravvisi un'infrazione del relativo divieto, l'Autorità fissa alle imprese e agli enti interessati un termine per l'eliminazione delle infrazioni. Nel caso in cui queste siano gravi, tenuto conto anche della durata delle stesse, oltre alla diffida può essere comminata una **sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10% del fatturato realizzato nell'ultimo esercizio anteriore alla notificazione della diffida**. E' inoltre prevista, in caso di **inottemperanza della diffida**, una sanzione **fino al 10% del fatturato**, ovvero, nel caso in cui sia stata applicata già la sanzione di cui al comma 1, di importo non inferiore al doppio della sanzione già applicata con un limite massimo del 10% del fatturato; nei casi di reiterato inadempimento, l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa fino a 30 giorni.

Sempre in riferimento ai **poteri sanzionatori** dell'Antitrust, si segnalano quelli attribuiti all'Autorità **in materia di conflitto di interessi** ai sensi dell'[art. 6, co. 8, della L. 215/2004](#) (*Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi*).

Contenuto

Lo schema sottoposto al parere parlamentare reca il **riparto delle risorse** assegnate per l'anno finanziario **2015**, nonché la **relazione illustrativa** e la **relazione sullo stato di attuazione** dell'[art. 148 della legge 23 dicembre 2000, n. 388](#) (aggiornato ad aprile 2015).

Il provvedimento, che è costituito da **7 articoli** e **due Allegati**, ha la finalità di ripartire, per l'anno 2015, le risorse del "*Fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato*", nel limite complessivo di **25.000.000,00 €**, man mano che le stesse verranno riassegnate e si renderanno effettivamente disponibili (articolo 1).

Le iniziative a vantaggio dei consumatori, elencate nell'allegato A ed attuate con le modalità stabilite negli articoli 2 e seguenti dello schema di decreto, sono così riassumibili:

Iniziative a vantaggio dei consumatori - art. 148 legge n. 388 del 2000	
Iniziative in materia di controllo, vigilanza del mercato e tutela dei consumatori con particolare riferimento alla sicurezza dei prodotti, anche in adempimento degli obblighi europei in materia (art. 2)	€ 3.000.000,00
Assistenza tecnica e supporto alla Direzione generale per il mercato e la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica e al Consiglio nazionale dei consumatori ed utenti (CNCU) finalizzate a promuovere i diritti e le opportunità per i consumatori riconosciuti dalla legislazione nazionale ed europea (art. 3).	€ 4.000.000,00
Interventi diretti a favorire l'esercizio dei diritti dei consumatori e la conoscenza degli strumenti di tutela previsti del D.Lgs. 206/2005 (Codice del consumo) da realizzare con gruppi di associazioni inserite nell'elenco di cui all'articolo 137 del Codice del consumo (art. 4).	€ 4.500.000,00
Interventi mirati all'educazione, all'informazione e all'assistenza a favore dei consumatori tramite le regioni (art. 5).	€ 10.000.000,00
Restituzione delle somme versate in relazione alla retroattività delle disposizioni in materia di "polizze dormienti" (art. 6).	€ 3.500.000,00
TOTALE	€ 25.000.000,00

Più in particolare:

- l'**articolo 1** rinvia all'Allegato A per il riepilogo delle iniziative a vantaggio dei consumatori da realizzare con le risorse finanziarie affluite nel pertinente capitolo di entrata nell'anno 2015, per un importo complessivo pari a **25.000.000,00 €** ed in corso di rassegnazione al citato Fondo;
- l'**articolo 2** prevede l'assegnazione alla *Direzione generale per il mercato e la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica* della somma di **3.000.000,00 €** destinata ad iniziative di controllo e vigilanza del mercato con particolare riferimento alla sicurezza dei prodotti, per la cui realizzazione la *Direzione generale* potrà stipulare convenzioni con l'Unioncamere, l'Agenzia dei

- monopoli e delle dogane, l'Istituto superiore di sanità, l'ENEA e la Guardia di finanza;
- l'**articolo 3** assegna alla *Direzione generale per il mercato e la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica* la somma di **4.000.000,00 €** al fine di:
 - promuovere i diritti dei consumatori mediante campagne di comunicazione e informazione anche in tema di trasparenza di prezzi e tariffe, mediante l'esercizio dei poteri del Ministero dello sviluppo economico previsti dall'[art. 144-bis del D.Lgs. 206/05](#) (Codice del consumo) quale autorità competente per la cooperazione in materia di tutela dei consumatori, di cui all'[art. 3, lett. c\) del Reg. \(CE\) n. 2006/2004](#);
 - partecipare alla promozione della politica dei consumatori a livello europeo e per la diffusione degli strumenti di composizione extragiudiziale delle controversie e delle procedure di conciliazione in attuazione della [direttiva 2013/11/UE e del Reg. \(UE\) n. 524/2013](#);
 - migliorare la conoscenza dei propri diritti da parte dei consumatori anche attraverso la realizzazione di programmi educativi in ambito scolastico e per la formazione dei quadri delle associazioni dei consumatori.
- Per la realizzazione di predetti interventi la *Direzione generale*, anche sulla base delle indicazioni del C.N.C.U., potrà stipulare convenzioni con l'UNIONCAMERE, INVITALIA, CONSAP e con enti iscritti nell'elenco di cui all'[articolo 137 del D. Lgs. 6 settembre 2005](#).

Si ricorda che l'**articolo 144-bis** del Codice del consumo individua nel Ministero dello sviluppo economico l'autorità pubblica nazionale competente per la cooperazione in materia di tutela dei consumatori, le cui - funzioni riguardano, in particolare, le seguenti materie:

- servizi turistici (parte III, titolo IV, capo II, del codice del consumo);
- clausole abusive nei contratti (parte III, titolo I, del codice del consumo);
- garanzie nella vendita di beni di consumo (parte IV, titolo III, capo I);
- credito al consumo (parte III, titolo II, capo II, sezione I);
- commercio elettronico (parte III, titolo III, capo II).

L'operatività dei poteri del Ministero dello sviluppo economico viene estesa anche alle infrazioni nazionali lesive degli interessi collettivi dei consumatori.

Il [Regolamento \(CE\) n. 2006/2004](#) prevede l'istituzione di una rete di autorità competenti per il controllo dell'applicazione della normativa riguardante i consumatori.

Il [Regolamento \(UE\) n. 524/2013](#) persegue l'obiettivo di contribuire, mediante il raggiungimento di un livello elevato di protezione dei consumatori, al corretto funzionamento del mercato interno, in particolare della sua dimensione digitale, mettendo a disposizione una piattaforma ODR europea («piattaforma ODR») che agevoli la risoluzione extragiudiziale indipendente, imparziale, trasparente, efficace, rapida ed equa delle controversie online tra consumatori e professionisti.

La [direttiva 2013/11/UE](#) persegue l'obiettivo di contribuire, mediante il raggiungimento di un livello elevato di protezione dei consumatori, al corretto funzionamento del mercato interno garantendo che i consumatori possano, su base volontaria, presentare reclamo nei confronti di professionisti dinanzi a organismi che offrono procedure indipendenti, imparziali, trasparenti, efficaci, rapide ed eque di risoluzione alternativa delle controversie. La presente direttiva non pregiudica la legislazione nazionale che prevede l'obbligatorietà di tali procedure, a condizione che tale legislazione non impedisca alle parti di esercitare il loro diritto di accedere al sistema giudiziario;

- l'**articolo 4**, assegna alla *Direzione generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica* la somma di **4.500.000,00 €** da destinare ad interventi volti a favorire l'esercizio dei diritti dei consumatori e la conoscenza degli strumenti di tutela previsti dal *Codice del consumo* ([D.Lgs. 296/2005](#)), da realizzare con gruppi di associazioni iscritte all'elenco di cui all'art. 137 del Codice stesso. Ogni intervento è riferito all'intero territorio nazionale e le modalità e termini di presentazione e selezione degli interventi ed erogazione delle somme sono fissati dalla citata *Direzione* con propri decreti che provvederanno anche a disciplinare le modalità di verifica degli interventi, di rendicontazione e di liquidazione delle spese.

L'**articolo 137** del "*Codice del consumo*" prevede l'istituzione presso il MAP (ora Ministero dello sviluppo economico), di un elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale, fissandone i relativi requisiti di iscrizione:

- a) costituzione, per atto pubblico o scrittura privata, da almeno tre anni e possesso di uno statuto che sancisca un ordinamento democratico e preveda come scopo la tutela dei consumatori, senza fine di lucro;
- b) tenuta di un elenco degli iscritti, aggiornato annualmente e indicazione delle quote versate;
- c) numero di iscritti non inferiore allo 0,5 per mille della popolazione nazionale e presenza in almeno cinque regioni, con un numero di iscritti non inferiore allo 0,2 per mille degli abitanti, certificato con atto di notorietà;
- d) bilancio annuale di entrate e uscite con indicazione delle quote versate dagli associati e tenuta dei libri contabili conforme alle norme vigenti in materia di contabilità delle associazioni non riconosciute;
- e) svolgimento di un'attività continuativa nei tre anni precedenti;
- f) assenza di condanne, passate in giudicato, subite in relazione all'attività dell'associazione dai suoi rappresentanti legali che non dovranno rivestire la qualifica di imprenditori o amministratori di imprese per i settori in cui opera l'associazione.

Le associazioni non possono svolgere attività promozionale o pubblicitaria avente come oggetto beni o servizi prodotti da terzi. All'elenco, aggiornato annualmente e trasmesso alla Commissione UE da parte del Ministro, possono iscriversi anche le associazioni operanti esclusivamente in territori ove risiedono minoranze linguistiche riconosciute dalla Costituzione in possesso dei requisiti richiesti e con un numero di iscritti non inferiore allo 0,5 per mille degli abitanti della regione o provincia autonoma di riferimento;

l'articolo 5 assegna la somma complessiva di **10.000.000,00 €** alle **regioni** per la realizzazione di iniziative mirate all'informazione e all'assistenza per i consumatori e gli utenti, con particolare riferimento all'esercizio dei diritti e delle opportunità previste dalle disposizioni nazionali regionali e comunitarie. La somma viene **ripartita** tra le regioni secondo la tabella riportata nell'allegato B, sulla base dei seguenti **parametri**:

- 0,87% in base alla popolazione residente;
- 0,13% in misura uguale per tutte le regioni e province autonome.

Con **decreto** della citata *Direzione generale* sono individuate le modalità attuative delle iniziative sulla base delle seguenti direttive:

- riconoscimento del contributo sulla base di un programma generale di intervento approvato dalla regione e presentato al MISE;
- attuazione del programma anche in collaborazione con le associazioni dei consumatori riconosciute da norme regionali o, in loro mancanza, con le associazioni di cui al citato elenco dell'[art. 137 del D.Lgs. 206/05](#). In tal caso l'individuazione dei soggetti attuatori spetta alle regioni mediante convenzione con le associazioni;
- previsione da parte regionale del coinvolgimento dei comuni ricadenti nel territorio della regione e delle camere di commercio;
- previsione da parte del programma di tempi certi di realizzazione degli interventi;
- garanzia da parte regionale della effettiva utilità del programma per il consumatore e monitoraggio a tal fine degli interventi;
- attività di controllo da parte delle regioni con la partecipazione di un rappresentante del Ministero.

Con il medesimo decreto saranno disciplinate le modalità di presentazione dei programmi generali, le modalità di rendicontazione e di liquidazione delle spese. La copertura finanziaria sarà garantita, in via prioritaria, da eventuali risorse residue risultanti impegnate per gli esercizi precedenti a favore delle medesime regioni a carico del citato Fondo e ancora utilizzabili, con per i progetti delle regioni che hanno da maggior tempo già concluso e rendicontato i precedenti progetti oggetto di analogo finanziamento e, in subordine, secondo l'ordine di presentazione delle richieste di finanziamento dei progetti di cui al presente decreto.

- **l'articolo 6** destina alla suddetta *Direzione generale* la somma di **3.500.000,00 €** per favorire la restituzione delle somme versate in relazione alla retroattività delle disposizioni in materia di "polizze dormienti" (art. 1, commi 345-*quater* e 345-*octies*, della [L. 266/2005](#)). A tal fine la *Direzione generale* potrà trasferire tale somma ad altre P.A. o stipulare una convenzione con la CONSAP spa (Concessionaria servizi assicurativi pubblici).

Il **comma 345-*quater*** stabilisce che gli importi dovuti ai beneficiari dei contratti assicurativi sulla vita (di cui all'art. 2, co. 1, del codice delle assicurazioni private - [D.Lgs. 209/05](#)), ove non siano reclamati entro il termine di prescrizione del relativo diritto, siano devoluti al Fondo istituito nello stato di previsione del MEF per l'indennizzo dei risparmiatori vittime di frodi finanziarie (comma 343). Per quanto concerne gli **adempimenti** delle imprese di assicurazione (**comma 345-*octies***), entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello in cui sono venute a conoscenza del verificarsi della condizione per l'estinzione dei contratti, le medesime devono comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze, secondo le modalità stabilite con le norme secondarie di attuazione, gli importi destinati al predetto fondo; al versamento si provvede entro il termine di cui alle richiamate norme secondarie, anche con riferimento agli importi per i quali gli eventi che determinano la prescrizione del diritto dei beneficiari si siano verificati dopo il 1° gennaio 2006, e di cui siano venute a conoscenza in un momento successivo all'entrata in vigore della norma in commento. Si ricorda che le modalità attuative della disciplina sono contenute nel D.P.R. n. 116/2007, che all'articolo 4 reca le modalità di devoluzione delle somme al richiamato Fondo.

Al riguardo la Relazione illustrativa chiarisce che tale intervento intende ristorare almeno parzialmente i beneficiari di polizze prescritte, nel limite delle somme versate all'entrata per effetto delle disposizioni (interventive retroattivamente) in materia di "polizze dormienti", alla luce delle successive modifiche in tema di prescrizione e delle possibili carenze di informazione agli interessati. In tal modo si intende sanare il disagio di fatto determinato agli assicurati ed ai loro eredi dal succedersi di tali norme: alla fine del 2012 è stata infatti ripristinata, in tale settore, l'ordinaria prescrizione decennale (per effetto del decreto legge n. 179 del 2012; in precedenza il termine era pari a due anni).

- **l'articolo 7** prevede il ricorso alle somme rese disponibili sul capitolo n. 1650 ai fini della **copertura** della spesa complessiva di **25.000.000,00 €** relativa alle iniziative di cui ai precedenti articoli. Al fine di evitare l'assunzione di impegni in eccedenza alle somme effettivamente rese disponibili sul cap.1650, si autorizza il Direttore della *Direzione generale* a procedere gradualmente e in base a precise indicazioni di priorità all'impegno delle somme, all'adozione di decreti attuativi e alla stipula delle convenzioni previste.

Relazioni e pareri allegati

Il provvedimento sottoposto al parere è corredato di una relazione illustrativa e di una relazione sullo stato di attuazione degli interventi realizzati, con analoghe risorse, a partire dall'anno 2002.

Di seguito si darà conto dello stato di attuazione relativo alle annualità **2013 e 2014**, come risultante dalla predetta relazione.

Annualità 2013

Il **D.M. 21 marzo 2013** ha individuato per un costo complessivo pari a **17.836.524,14** euro le attività di seguito riportate:

Iniziative a vantaggio dei consumatori - art. 148 legge n. 388 del 2000	
Interventi diretti a favorire l'esercizio dei diritti dei consumatori e la conoscenza degli strumenti di tutela previsti del D.Lgs. 206/2005 (codice del consumo) da realizzare con gruppi di associazioni inserite nell'elenco di cui all'articolo 137 del Codice del consumo.	€ 4.500.000,00
Assistenza tecnica e supporto alla Direzione generale per il mercato e la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica e al Consiglio nazionale dei consumatori ed utenti (CNCU) finalizzate a promuovere i diritti e le opportunità per i consumatori riconosciuti dalla legislazione nazionale ed europea.	€ 1.800.000,00
Interventi mirati all'educazione, all'informazione e all'assistenza a favore dei consumatori tramite le regioni.	€ 10.000.000,00
Ulteriore finanziamento del fondo nazionale di garanzia per il consumatore di un pacchetto turistico.	€ 1.536.524,14
TOTALE	€ 17.836.524,14

Si ricorda che nel corso del 2013 è stata riassegnata dal MEF, con diversi provvedimenti, una somma pari a 22.599.000,00 che ha poi subito variazioni negative al fine di dare copertura finanziaria ad un incremento del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione. Tale riduzione è stata disposta dall'[art. 4, comma 1, lettera c\), n. 1\) del D.L. 45/2013](#), convertito dalla [L.85/2013](#). Quindi, dopo aver provveduto alla ripartizione dei fondi per un importo pari a circa 17,8 mln di euro, sulla base delle somme all'epoca ritenute disponibili, è stato possibile impegnare solo circa 12 mln di euro.

Annualità 2014

Nel corso del 2014 sono stati effettuati versamenti all'entrata per sanzioni AGCM pari ad euro 311.151.744,39, mentre le riassegnazioni a favore di iniziative a vantaggio dei consumatori sono state solo pari ad **5.653.192,75**. Tali risorse hanno consentito di completare gli impegni di spesa relativi ai programmi generali di intervento delle regioni di cui all'art. 4 del D.M. 21 marzo 2013.

Si ricorda che a fronte dell'importo complessivo di 311.151.744,39, la somma impegnata da norme successive per dare copertura finanziaria a provvedimenti non rientranti tra le previsioni di cui all'articolo 148 della L: 388/2000 è ammontata complessivamente a 304.000.000,00. Le somme sono state così finalizzate:

- 1 mln di euro alla semplificazione fiscale della cessione dei crediti ([art. 38, D.L. 66/2014](#));
- 5 mln di euro a copertura degli oneri per i rimedi risarcitori dei pregiudizi subiti ingiustamente dai detenuti [[art. 9, c. 21, lettera a\), D.L. 92/2014](#)];
- 221 mln di euro a contributi finalizzati alla ricostruzione in Abruzzo [art. 4,c.8, lett. b), e c. [9](#), lett.b) [D.L. 133/2014](#)];
- 2 mln di euro per la nautica da diporto ([art. 32, c. 2, D.L. 133/2014](#));
- 50 mln di euro per il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga [art. 40, c. [2](#), lett. g), [D.L. 133/2014](#)];

- 25 mln di euro per consentire la proroga dei pagamenti IMU per i terreni agricoli montani e per interventi di regolazione contabile di fine esercizio finanziario ([D.L. 185/2014](#)).