

Gli interventi dell’Autorità appena descritti si riferiscono a messaggi pubblicitari diffusi anteriormente all’entrata in vigore del decreto legge n. 7/2007 il cui articolo 3 dispone che *“al fine di favorire la concorrenza e la trasparenza delle tariffe aeree, di garantire ai consumatori un adeguato livello di conoscenza sugli effettivi costi del servizio, nonché di facilitare il confronto tra le offerte presenti sul mercato, sono vietati le offerte e i messaggi pubblicitari di voli aerei recanti l’indicazione del prezzo al netto di spese, tasse e altri oneri aggiuntivi, ovvero riferiti a una singola tratta di andata e ritorno, a un numero limitato di titoli di viaggio o a periodi di tempo delimitati o a modalità di prenotazione, se non chiaramente indicati nell’offerta”*.

La norma colma una lacuna. Infatti l’Autorità aveva già cercato di conseguire tale obiettivo di trasparenza della pubblicità, applicando le disposizioni in materia di pubblicità ingannevole di cui al decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74. Tuttavia, il giudice amministrativo aveva osservato che, sebbene dal punto di vista dei valori della chiarezza e della trasparenza informativa la tecnica pubblicitaria preferibile sia appunto quella basata sull’indicazione di un prezzo finale omnicomprensivo, questo non comporta di per sé l’antigiuridicità delle formule promozionali che in qualsiasi misura e circostanza si discostino da quel modello. In particolare, ai fini del rispetto della legislazione in materia di pubblicità ingannevole, il giudice riteneva sufficiente che il messaggio nel suo complesso consentisse una percezione precisa e sufficientemente immediata dell’esborso finale richiesto al consumatore, non potendosi escludere la legittimità di messaggi in cui tale prezzo complessivo scaturisse comunque con sufficiente immediatezza da una semplice addizione di componenti fornite in modo pienamente contestuale e con pari grado di enfasi espressiva. Il decreto n. 7/2007 impone senza eccezioni che la comunicazione di impresa nel settore considerato si conformi al criterio ottimale della massima semplificazione e trasparenza.

Peraltro, a seguito dell’entrata in vigore del decreto legislativo n. 146/2007 in materia di pratiche commerciali scorrette, l’obbligo di indicare il prezzo finale dei beni o servizi includendovi ogni onere accessorio determinabile *ex ante* non risulta più limitato al particolare settore del trasporto aereo, ma diviene di applicazione generale. Infatti, la nuova formulazione dell’articolo 22 del Codice del consumo dispone che nel caso di comunicazioni commerciali che indichino le caratteristiche del prodotto e il suo prezzo, la pubblicità dovrà riportare *“il prezzo complessivo delle imposte o, se la natura del prodotto comporta l’impossibilità di calcolare ragionevolmente il prezzo in anticipo,*

*le modalità di calcolo del prezzo e, se del caso, tutte le spese aggiuntive di spedizione, consegna o postali oppure, qualora tali spese non possano ragionevolmente essere calcolate in anticipo, l'indicazione che tali spese potranno essere addebitate al consumatore”.*

Naturalmente, nel caso di messaggi pubblicitari diffusi successivamente all'entrata in vigore del decreto n. 7/2007, l'Autorità ha fondato la valutazione di ingannevolezza sulla constatazione della violazione di tale normativa. L'articolo 3 del decreto n. 7/2007, infatti, prevede esplicitamente che le offerte e i messaggi pubblicitari che non si conformano ai criteri di trasparenza e chiarezza fissati dalla norma siano *“sanzionati come pubblicità ingannevole”*. Così, l'Autorità ha ravvisato l'ingannevolezza di un messaggio pubblicitario diffuso da un operatore turistico, che promuoveva voli a prezzi scontati per il Brasile in quanto il prezzo indicato in pubblicità non comprendeva svariate voci aggiuntive, quali tasse aeroportuali, spese di iscrizione, assicurazione medica e del bagaglio (PI/5988 OSTIENSIS VIAGGI NETWORK-BRASILE FORTALEZA). Con il provvedimento, che cita esplicitamente le disposizioni del decreto n. 7/2007, è stata irrogata all'impresa una sanzione pecuniaria di EUR 6.100.

## **TURISMO**

Nel settore del turismo, le proposte commerciali degli operatori si segnalano per un certo grado di complessità. Infatti, non soltanto una serie di servizi possono essere forniti nell'ambito di un medesimo contesto contrattuale (ad esempio, il trasporto, l'alloggio e la ristorazione nel caso dei pacchetti turistici “tutto compreso”), ma ciascuno di essi presenta una serie di caratteristiche (quali il livello e la dotazione delle strutture alberghiere, o la tipologia del trasporto aereo) che vengono apprezzate congiuntamente dal consumatore al momento di operare le proprie scelte tra le alternative disponibili sul mercato.

Si pone dunque la questione della rilevanza, ai fini del processo decisionale del consumatore, e dunque della sussistenza di un eventuale pregiudizio del suo comportamento economico, di indicazioni erronee che vertano su caratteristiche non essenziali dei servizi pubblicizzati. A tale proposito, l'Autorità ha ribadito che la salvaguardia della libertà di autodeterminazione dei destinatari della pubblicità impone di considerare rilevanti, ai fini del giudizio di ingannevolezza della fattispecie, tutte le

indicazioni che il consumatore possa ragionevolmente considerare nella propria decisione di acquisto alle condizioni prospettate nel messaggio.

Tale interpretazione, d'altronde, appare confortata dal testo del decreto legislativo n. 146/2007 che, nel collegare l'idoneità decettiva alla capacità della pratica di indurre il consumatore medio ad assumere "*una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso*", chiarisce tuttavia che per decisione commerciale deve intendersi non solo la determinazione se acquistare o no un prodotto, ma anche "*in che modo farlo e a quali condizioni*": pertanto, qualora l'induzione in errore verta su una caratteristica del servizio suscettibile di alterare la percezione soggettiva della convenienza dell'offerta da parte del consumatore, essa comporterà l'ingannevolezza della pratica commerciale.

In applicazione di questo principio, l'Autorità ha ritenuto ingannevole un messaggio pubblicitario volto a promuovere una struttura turistica, in quanto la piscina di acqua di mare, citata nel catalogo pubblicitario, era rimasta inagibile a causa di lavori di ristrutturazione nella prima metà dell'anno (PI/6243 HOTELPLAN ITALIA VIAGGI INCONFONDIBILI CARAIBI). L'Autorità ha imposto all'operatore pubblicitario una sanzione pari a EUR 24.100

Del pari, è stato considerato ingannevole un messaggio diffuso da una struttura alberghiera che vantava, tra l'altro, la presenza in hotel di un'area benessere con centro massaggi, aromaterapia e trattamenti estetici, in realtà inesistente (PI/6234 LUAN TRAVEL-HOTEL SAN TEODORO). L'Autorità ha comminato agli operatori pubblicitari sanzioni pari rispettivamente a EUR 11.100 e EUR 10.100.

#### **SERVIZI FINANZIARI**

Nel settore dei servizi finanziari, l'intervento dell'Autorità riveste particolare rilievo in ragione della considerevole vulnerabilità dei potenziali acquirenti: in primo luogo, in particolare per quanto concerne l'erogazione dei prestiti personali, i potenziali fruitori del servizio sperimentano di frequente delle difficoltà nell'accesso al credito tramite gli ordinari canali bancari e versano dunque in una situazione di soggezione, in ragione delle proprie condizioni economiche. Inoltre, taluni servizi presentano specifiche complessità, quanto alla natura stessa della prestazione, alle condizioni di

fruibilità o al computo del prezzo, che possono rendere problematica la valutazione dell'effettiva convenienza dell'offerta da parte dei consumatori.

L'Autorità, consapevole che dalla sottoscrizione di un prestito possono derivare conseguenze pregiudizievoli di non poco momento per i consumatori e le loro famiglie, verifica con particolare attenzione che i messaggi pubblicitari volti a promuovere l'erogazione di finanziamenti indichino in modo preciso e completo gli oneri economici che derivano dal contratto, la natura dell'operatore pubblicitario, i tempi di erogazione delle somme finanziata, nonché ogni altra condizione accessoria per la fruizione del servizio.

In relazione al prezzo, l'Autorità ha ritenuto che l'indicazione del tasso di interesse annuo effettivo globale (TAEG) sia essenziale al fine della corretta percezione della convenienza dell'offerta da parte dei destinatari della comunicazione promozionale. D'altro canto, la stessa disciplina di settore impone che gli annunci pubblicitari e le offerte di credito al consumo o finanziamenti personali che dichiarino il tasso di interesse o altre cifre concernenti il costo del credito, con qualunque mezzo siano effettuati, indichino contestualmente il TAEG e il relativo periodo di validità.

Il TAEG deve essere indicato con precisione, risultando insufficienti a escludere l'ingannevolezza del messaggio pubblicitario diciture che facciano genericamente riferimento al valore massimo consentito dalla legge (PI/5675 FINANCIAL PRIME; PI/5672 PRESTOFIN DI BAGNOL ALESSANDRA; PI/6255C CENTRO SERVIZI FINANZIARI). Le modalità di comunicazione del TAEG prescelte dall'operatore pubblicitario devono comunque assicurarne l'agevole leggibilità (PI/5661 MULTIPRESTITI).

Per quanto concerne le qualifiche dell'operatore pubblicitario, l'Autorità è intervenuta più volte nel corso del 2007 per censurare messaggi pubblicitari volti a promuovere l'erogazione di prestiti, diffusi da società che svolgevano in realtà attività di mediazione creditizia in cambio di un compenso provvigionale. In particolare, l'idoneità decettiva del messaggio è stata ritenuta sussistente anche in presenza di indicazioni che rinviassero all'adempimento all'obbligo, imposto dalla legge alle imprese in questione, di rendere noti nella pubblicità a mezzo stampa gli estremi dell'iscrizione nell'apposito albo tenuto presso l'Ufficio Italiano Cambi, in quanto comprensibili solo a quanti abbiano dimestichezza con la disciplina settoriale (PI/5661 MULTIPRESTITI; PI/6255C CENTRO SERVIZI FINANZIARI).

L'Autorità, infatti, ha ritenuto che queste comunicazioni potessero indurre nei consumatori falsi affidamenti in relazione alla possibilità di accesso al credito e alla sua tempestività, che dipendono in realtà non dall'operatore pubblicitario ma dal soggetto abilitato all'erogazione del finanziamento. In questo contesto, sono stati ritenuti ingannevoli i vantii di particolare celerità nella messa a disposizione delle somme richieste o di acconti, che necessita invece di un'istruttoria svolta dall'ente erogante (PI/5661 MULTIPRESTITI; PI/5672 PRESTOFIN DI BAGNOL ALESSANDRA).

Infine, l'Autorità ha proibito l'ulteriore diffusione di un messaggio pubblicitario che prospettava la possibilità di rinegoziare e consolidare più finanziamenti in un'unica rata, estinguendo le posizioni debitorie in essere, con un notevole risparmio mensile. Al riguardo l'Autorità, tenuto conto della particolare condizione soggettiva dei destinatari della sollecitazione pubblicitaria, ha osservato che il messaggio risultava suscettibile di indurre in errore i consumatori in relazione alla durata e al costo del nuovo finanziamento, elementi fondamentali per valutarne la convenienza (PI/5990 SALVA RATE IBL DI IBL BANCA). All'operatore è stata irrogata una sanzione pecuniaria pari a EUR 16.100.

## **ENERGIA**

Il settore dell'energia elettrica e del gas è stato di recente interessato da un processo di liberalizzazione, che ha comportato l'ingresso sul mercato di numerosi nuovi operatori. La contendibilità della clientela residenziale, non più vincolata a un particolare fornitore, ha stimolato il ricorso alla comunicazione pubblicitaria in particolare da parte delle imprese entranti, che hanno cercato di guadagnare rapidamente quote di mercato; anche gli ex-monopolisti, tuttavia, hanno reagito all'accresciuta pressione concorrenziale investendo in pubblicità.

I mercati interessati si caratterizzano per una rilevante asimmetria informativa tra fornitori e consumatori: anche i confronti in materia di prezzo, la principale variabile concorrenziale, sono complicati dalla imperfetta coincidenza delle voci evidenziate in bolletta, dalla disomogeneità dei processi di formazione delle tariffe e da una sostanziale opacità degli schemi contrattuali di fornitura. Per queste ragioni, l'intervento dell'Autorità è stato volto a controllare e garantire l'esattezza e la completezza delle

comunicazioni commerciali, al fine di consentire agli utenti di percepire l'effettiva convenienza delle offerte loro prospettate.

Così, è stato ritenuto ingannevole il messaggio pubblicitario con il quale un'impresa attiva sul mercato della fornitura di energia elettrica vantava la convenienza relativa delle proprie tariffe rispetto a quelle praticate da un concorrente, in quanto il vantaggio prospettato risultava in realtà dalla comparazione di grandezze disomogenee, amplificando illegittimamente la reale differenza tra i prezzi applicati dagli operatori. Inoltre, il messaggio ometteva di indicare che le tariffe praticate dal concorrente erano suscettibili di variazioni su base trimestrale e che sul mercato del gas tali oscillazioni possono comportare significativi vantaggi economici per i consumatori (PI/6215 ENEL GAS PREZZO GAS). All'operatore pubblicitario è stata irrogata una sanzione di EUR 8.100.

Del pari, l'Autorità ha concluso nel senso dell'ingannevolezza di un volantino pubblicitario allegato alla fattura del gas inviata al domicilio degli utenti, con il quale la società erogatrice intendeva promuovere, in un'ottica di fidelizzazione della clientela, un contratto di fornitura di energia elettrica. La pubblicità, infatti, prospettava in termini incondizionati la somministrazione gratuita ai nuovi clienti di un certo quantitativo di energia elettrica, senza precisare i costi e le condizioni di attivazione della fornitura oggetto della promozione. L'Autorità, anche sulla scorta delle indicazioni contenute nel Codice di condotta commerciale per la vendita di energia elettrica ai clienti idonei finali, adottato dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, ha ritenuto imprescindibile che i consumatori siano adeguatamente avvertiti sin dal primo contatto delle condizioni contrattuali e degli oneri economici connessi alla fornitura di energia elettrica (PI/6193 ITALCOGIM FORNITURA ENERGIA ELETTRICA). La sanzione comminata dall'Autorità è stata pari a EUR 12.600.

#### **UNITÀ CALL CENTER**

Alla luce delle nuove competenze attribuite all'Autorità dal decreto legislativo n. 146/2007 e dal decreto legislativo n. 145/2007, l'Autorità ha attivato nel novembre 2007, in un'ottica di avvicinamento dell'amministrazione al cittadino, un numero verde gratuito, funzionale all'esercizio delle competenze demandate alla Direzione generale per la tutela del consumatore, attraverso lo svolgimento di attività di prima informazione e di supporto al pubblico.

Finalità primaria della struttura di missione denominata Unità Call Center<sup>4</sup> è quella di ricevere segnalazioni relative a pratiche commerciali scorrette, ovvero pubblicità ingannevole o comparativa illecita.

Il centro di ascolto consente a chiunque ne abbia interesse, in particolare a consumatori, professionisti, concorrenti, pubbliche amministrazioni e associazioni di consumatori, di avvalersi di un sistema di comunicazione con l'Autorità immediato e diretto. Al contempo, esso permette all'Autorità di fornire risposte concrete all'utente finale in merito a una pratica commerciale e di assumere, altresì, informazioni idonee a innestare eventuali approfondimenti istruttori. Gli elementi informativi in tal modo ricevuti consentono di realizzare un diffuso monitoraggio sui vari segmenti del mercato e attivare conseguentemente il potere di intervento *ex officio* conferito all'Autorità dai nuovi decreti di derivazione comunitaria.

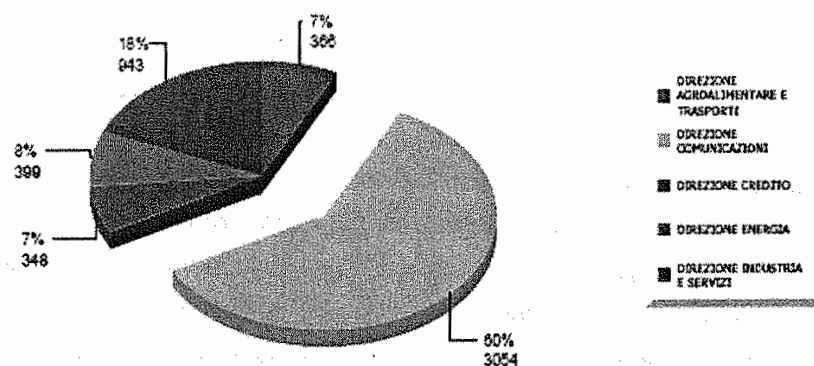
Nei primi sei mesi di attività del servizio, numerose segnalazioni telefoniche (su un totale di circa 32 mila contatti) sono state all'origine dell'avvio di procedimenti dell'Autorità volti ad accertare l'eventuale scorrettezza della pratica commerciale segnalata; altre invece, fornendo elementi aggiuntivi rispetto a quelli già in possesso dell'amministrazione, sono confluite in procedimenti istruttori già incardinati. Altre segnalazioni, infine, pur non risultando idonee a giustificare approfondimenti istruttori, sono state inoltrate dall'Autorità ad altre amministrazioni per i profili di competenza.

L'Unità Call Center risulta dunque funzionale a una più efficace tutela dei diritti dei consumatori e rappresenta sia l'anello di congiunzione tra i cittadini e l'Istituzione, che un utile strumento integrativo per gli uffici nell'attività di valutazione pre-istruttoria e istruttoria dei procedimenti.

---

<sup>4</sup> L'Unità Call Center è stata istituita con provvedimento n. 17922 del 24 gennaio 2008, in Bollettino n. 3/2008.

## Segnalazioni pervenute al Call Center divise per direzioni



DIREZIONE AGROALIMENTARE E TRASPORTI	943
DIREZIONE COMUNICAZIONI	3064
DIREZIONE CREDITO	399
DIREZIONE ENERGIA	348
DIREZIONE INDUSTRIA E SERVIZI	368
<b>Totale</b>	<b>5110</b>

## APPENDICE I

PAGINA BIANCA

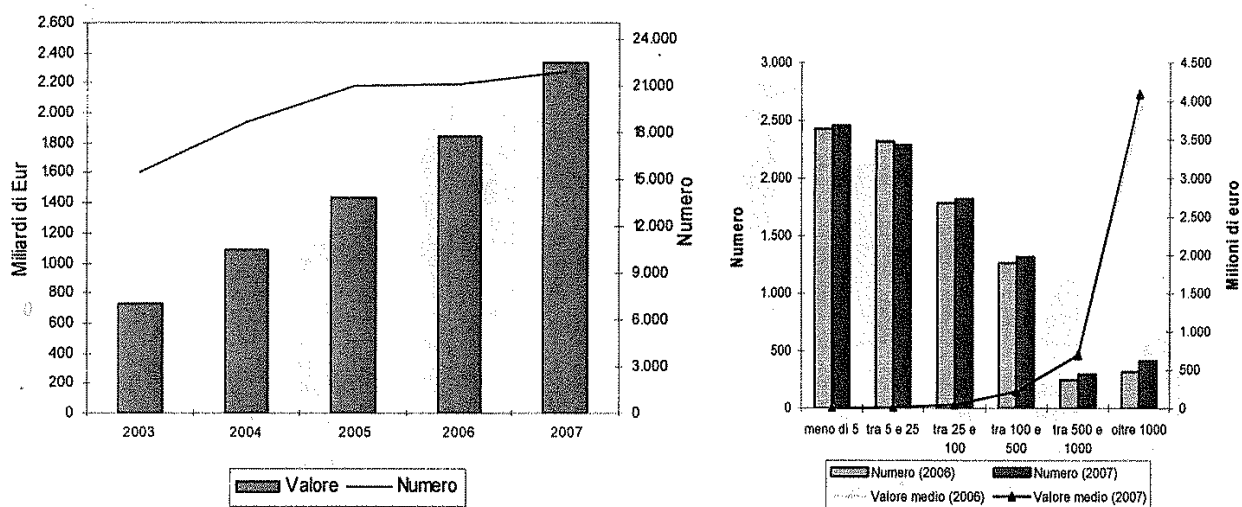
## I PROCESSI DI CONCENTRAZIONE TRA IMPRESE

### FUSIONI E ACQUISIZIONI NEGLI ANNI PIÙ RECENTI

#### *Lo scenario internazionale*

A livello mondiale nel 2007 le operazioni di fusione e acquisizione continuano a crescere significativamente in termini di valore (+27% rispetto al 2006) mentre il numero si mantiene pressoché costante (solo +3,7%) (FIGURA 1A). In sostanza, cresce, rispetto allo scorso anno, il valore medio delle transazioni (+22,6%) per via dell'aumento significativo del numero di operazioni di valore più elevato (+19% per le operazioni tra 500 milioni e un miliardo di EUR, +29,6% per quelle oltre il miliardo di EUR) (FIGURA 1B).

**FIGURA 1 – Operazioni di fusione e acquisizione fra imprese, totale (2003-2007) e per classi di valore (2006 – 2007) – Mondo**

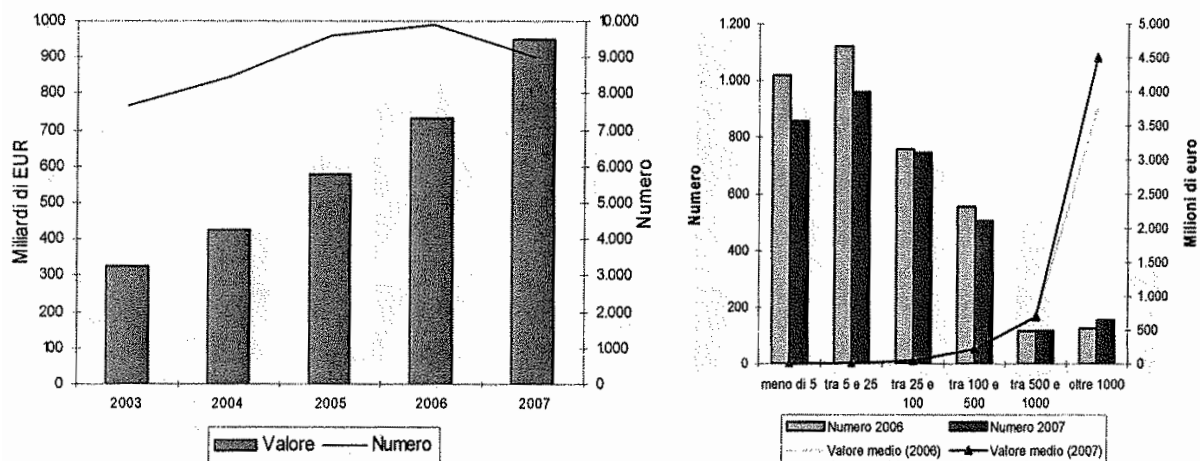


Fonte: elaborazioni su dati Bureau Van Dijk

Le prime cinque operazioni dell'anno rappresentano il 9% circa del valore complessivo delle transazioni realizzate a livello mondiale, valore di poco inferiore a quello dello scorso anno (era il 10%). Due di queste operazioni sono state realizzate negli Stati Uniti, una in Messico, le restanti due sono operazioni transfrontaliere tra paesi dell'Unione europea. I settori interessati sono quello dei servizi finanziari, quello energetico e quello delle telecomunicazioni.

Anche nell'Unione europea il valore delle transazioni cresce rispetto al passato e in accordo con l'andamento registrato a livello mondiale (+29% rispetto al 2006), mentre il numero complessivo di operazioni decresce rispetto a quello dell'anno precedente (-9%) per la prima volta negli ultimi anni (FIGURA 2A). Il valore medio delle transazioni aumenta considerevolmente (42,5%); crescono, infatti, le operazioni di grandi dimensioni (superiori al miliardo di EUR) che, rispetto allo scorso anno, aumentano in numero del 23% e in valore del 47%, controbilanciando la diminuzione nelle altre classi di valore (FIGURA 2B).

**FIGURA 2 – Operazioni di fusione e acquisizione fra imprese, totale (2003-2007) e per classi di valore (2006 – 2007) – Unione europea**

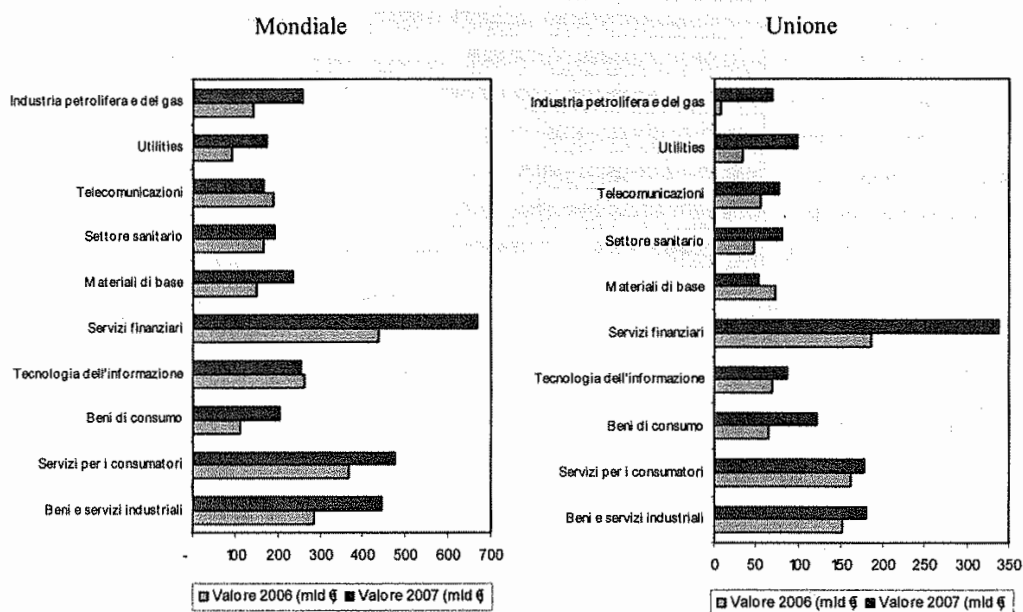


Fonte: elaborazioni su dati Bureau Van Dijk

Dal punto di vista settoriale<sup>1</sup>, a livello mondiale, il processo di concentrazione di maggior rilievo viene registrato nel settore dei servizi finanziari (20% del totale delle operazioni). I settori che mostrano una crescita maggiore del valore delle concentrazioni sono i servizi di pubblica utilità (+84%), i beni di consumo (+83) e l'industria petrolifera e del gas (+80%) (FIGURA 3A).

Anche a livello comunitario il processo di concentrazione fra imprese si intensifica soprattutto nel settore finanziario (26% del valore complessivo delle operazioni). L'andamento settoriale delle concentrazioni è molto simile a quello registrato a livello mondiale (FIGURA 3B).

**FIGURA 3 – Valore delle operazioni di fusione e acquisizione per settore delle imprese acquisite (2006–2007)**

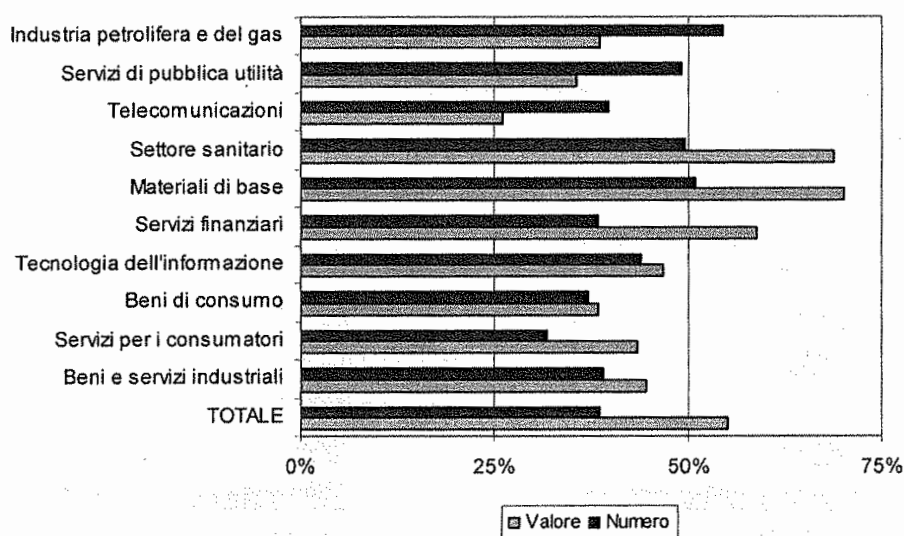


Fonte: elaborazioni su dati Bureau Van Dijk

<sup>1</sup> La classificazione proposta si basa sull'Industry Classification Benchmark (ICB).

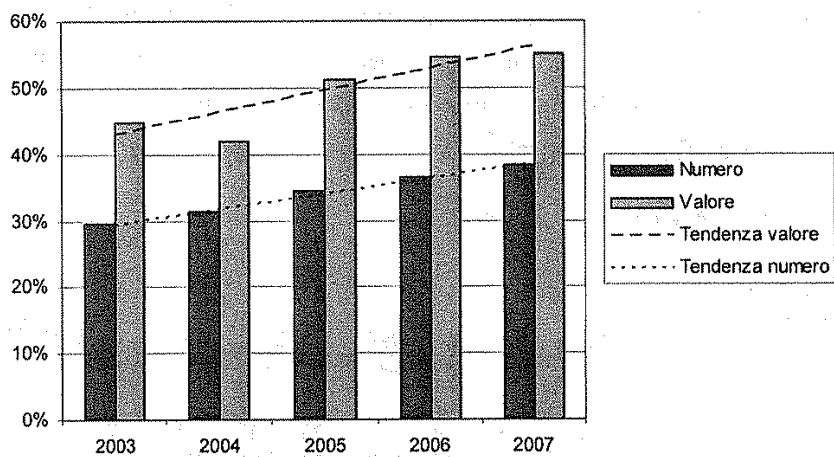
Le operazioni di natura transfrontaliera che hanno interessato imprese dell'Unione europea rappresentano più di un terzo del numero (38,5%) e oltre la metà del valore totale delle transazioni (55%). Mentre la ristrutturazione del settore finanziario si realizza soprattutto nell'ambito di ciascun Stato membro e poche sono le operazioni che riguardano imprese localizzate in più Stati membri. L'industria petrolifera e del gas, i materiali di base e il settore sanitario sono interessati da un'intenso processo di concentrazione di natura transfrontaliera (cfr. FIGURA 4).

**FIGURA 4 – Incidenza delle operazioni cross border per settore – Unione europea**



Fonte: elaborazioni su dati Bureau Van Dijk

Anche nel 2007 si assiste pertanto a un consolidamento dei processi di internazionalizzazione dei mercati, con una conferma dell'andamento registrato negli ultimi anni. Cresce, anche se poco, il numero di operazioni transfrontaliere (+2% rispetto al 2006), è stabile la corrispondente quota di valore (+0,4%) (FIGURA 5).

**FIGURA 5 – Incidenza delle operazioni transfrontaliere 2003-2007 – Unione europea**

Fonte: elaborazioni su dati Bureau Van Dijk

**LE CONCENTRAZIONI ESAMINATE DALL'AUTORITÀ NEL 2007**

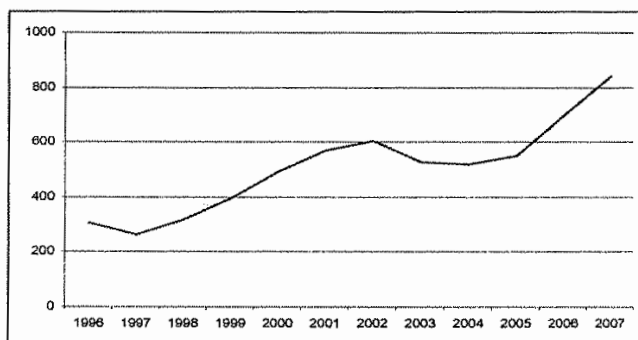
Il 2007 conferma l'andamento evidenziato nel corso degli ultimi anni, facendo registrare un ulteriore aumento (+21%) nel numero di operazioni di concentrazione sulle quali l'Autorità ha adottato una sua decisione. Complessivamente sono state analizzate 843 operazioni, il valore più elevato finora riscontrato<sup>2</sup>.

**TABELLA 1 – Concentrazioni tra imprese indipendenti**

Modalità di concentrazione ai sensi dell'art. 5 comma 1, lett. a), b) e c)	1990-1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Acquisizione del controllo	1000	304	253	305	380	460	550	591	518	516	537	683	82
Fusione	15	1	7	7	6	9	3	3	4	1	8	6	
Nuova Impresa	11	3	5	4	9	23	17	9	7	4	4	7	
<b>Totale</b>	<b>1026</b>	<b>308</b>	<b>265</b>	<b>316</b>	<b>395</b>	<b>492</b>	<b>570</b>	<b>603</b>	<b>529</b>	<b>521</b>	<b>549</b>	<b>696</b>	<b>84</b>
Ritiro della comunicazione(*)	1	-	-	-	2	1	2	1	1	-	-	-	

(\*) Nel corso della fase istruttoria

Fonte: Autorità garante della concorrenza e del mercato



<sup>2</sup> Anche a livello comunitario il 2007 ha fatto registrare un incremento del numero delle operazioni notificate (402, pari al 13% di incremento rispetto all'anno precedente). Fra queste, quarantuno operazioni che hanno riguardato imprese italiane sono state autorizzate, non comportando problemi di natura concorrenziale nel mercato comune o in una parte di esso. Otto operazioni di dimensione comunitaria hanno interessato il settore dei servizi finanziari con una prevalenza di acquisizioni compiute da gruppi di nazionalità francese, tra cui l'acquisizione di Cariparma, Friuladria e ulteriori 202 agenzie di Intesa Sanpaolo da parte di Crédit Agricole; il passaggio da una situazione di controllo esclusivo ad una di controllo congiunto su Montepaschi Vita e Montepaschi Danni da parte di Axa e l'acquisizione di Nuova Tirrena da parte della Groupama. Nel settore dell'energia sono state valutate sei operazioni, tra cui, oltre alla già citata acquisizione di Endesa si segnala un'altra acquisizione effettuata da Enel nei confronti di Electrica Muntenia Sud (Romania). Al settore delle telecomunicazioni sono attribuibili quattro operazioni, tra cui l'acquisizione di Fastweb da parte di Swisscom e l'acquisizione di Tele2 Italia (e contestualmente di Tele2 Spain) da parte di Vodafone. Si segnalano, inoltre, le due acquisizioni nel settore tessile e dell'abbigliamento riguardanti l'acquisizione di Valentino Fashion Group da parte del fondo di Private Equity Permira e l'acquisizione di Conbipel da parte di Oaktree.