

particolare, nel periodo di riferimento sono stati resi alla Presidente del Consiglio 18 pareri.

A conferma del ruolo che tale meccanismo di collaborazione può esplicare rispetto al dilagare di interventi ingiustificatamente restrittivi adottati in sede locale, nel mese di febbraio 2013 è stata pronunciata la prima sentenza di incostituzionalità di una legge regionale, di cui l'Autorità aveva suggerito un anno prima l'impugnativa⁵¹.

Quanto ai vizi enunciati, merita rilievo il fatto che più di recente, l'Autorità ha utilizzato il parametro costituzionale della "tutela della concorrenza" anche per segnalare la possibile violazione, da parte di leggi regionali delle norme comunitarie sugli aiuti di Stato, sul presupposto che anche tali norme sono dettate a tutela del corretto funzionamento concorrenziale del mercato interno⁵².

Le indagini conoscitive: il settore dell'RC auto

Attraverso lo strumento dell'indagine conoscitive, l'Autorità ha la possibilità di approfondire la conoscenza di un determinato settore, individuando le eventuali criticità che ostacolano in esso il corretto funzionamento del mercato.

Su tale versante, l'Autorità nel febbraio 2013 ha concluso l'indagine conoscitiva nel settore dell'RC auto, la quale, svolta su un campione rappresentativo dell'82% del mercato e delle polizze effettivamente pagate, ha evidenziato la persistenza di numerose criticità di natura concorrenziale, le quali si riflettono, da una parte, in livelli, tassi di crescita e variabilità dei premi non concorrenziali; dall'altra, in strutture dei risarcimenti a carico delle compagnie non efficienti in senso produttivo, anch'esse proprie di un equilibrio non concorrenziale. L'introduzione della procedura di risarcimento diretto nel 2007 non sembra aver interrotto questo circolo vizioso.

In particolare, con riferimento al livello dei premi, l'indagine ha confermato che i premi RC Auto in Italia sono in media più elevati e crescono più velocemente rispetto a quelli dei principali paesi europei. Parallelamente, il nostro Paese si caratterizza per la frequenza sinistri e il costo medio dei sinistri più elevati tra i principali paesi europei. Tuttavia il numero delle frodi accertate ai danni delle compagnie in Italia appare quattro volte inferiore a quello accertato dalle compagnie nel Regno Unito e la metà di quello accertato in Francia.

In secondo luogo, l'indagine ha evidenziato, analizzando le polizze reali, aumenti molto forti successivi all'introduzione del risarcimento diretto. Analizzando sette ipotetici profili di assicurati diversi, è risultato che i pensionati con vetture di piccola cilindrata, i giovani con ciclomotori e i quarantenni con i motocicli sono le categorie di assicurati per le quali i premi sono aumentati in gran parte delle province incluse nel campione analizzato. Le province

⁵¹ Corte Costituzionale, sentenza 13 febbraio 2013, n. 27.

⁵² E' quanto accaduto, ad es., nel caso della Legge della Regione Campania 7 dicembre 2012 n. 32, recante "Disposizioni urgenti in materia di trasporto pubblico locale" e in merito alla Legge della Regione Abruzzo del 28 dicembre 2012 n. 69, recante "Rifinanziamento della legge regionale 8 novembre 2001, n. 57 (Valorizzazione dell'aeroporto d'Abruzzo)" in merito alle quali l'Autorità ha ritenuto opportuno inviare alla PCM un parere in cui veniva paventata la possibile violazione degli obblighi di notifica preventiva di un aiuto di Stato.

nelle quali sono stati riscontrati gli aumenti più significativi sono localizzate nella gran parte dei casi nel Centro-Sud Italia; tali province si caratterizzano, infatti, per una crescita dei premi superiore a quella riscontrata nel Nord Italia.

E' emerso altresì il ridotto tasso di mobilità tra una compagnia e l'altra. Il passaggio ad altra compagnia, che rappresenta un'arma a disposizione dei consumatori per stimolare la concorrenza, resta infatti ancora basso, intorno al 10% e questo, nonostante l'indagine abbia mostrato un'estrema variabilità dei premi richiesti. I consumatori non riescono tuttavia a sfruttare queste possibilità perché gli strumenti di informazione e di confronto tra le diverse offerte sono complicati e non si è sviluppata la figura dell'agente plurimandatario. A ciò deve aggiungersi che la peculiare articolazione delle classi interne e delle regole evolutive adottate dalle compagnie impatta negativamente sulla mobilità degli assicurati: cambiando assicurazione il cliente viene inserito in classi interne più svantaggiate rispetto a quella di provenienza.

Infine, sia l'andamento della frequenza sinistri che quello del costo (medio) dei sinistri, che congiuntamente determinano il costo per il risarcimento dei sinistri, sono risultati crescenti. Anche il ricorso alla 'scatola nera' non è stato incentivato: gli oneri contrattuali a carico della clientela per l'istallazione della scatola nera risultano superiori alla scontistica offerta dalle compagnie. Il risultato è che il numero di contratti con la "scatola nera" non ha superato il 3% del totale.

In tale quadro, ultimi interventi normativi nel settore, che vanno nella giusta direzione, richiederebbero ulteriori perfezionamenti oltreché la loro puntuale attuazione e un'attenta verifica. In particolare, l'Autorità ha suggerito, tra l'altro: a) il rimborso alla compagnia che risarcisce il proprio assicurato danneggiato dovrebbe avvenire, sempre tramite stanza di compensazione, come accade oggi, sulla base di un *forfait* definito secondo le modalità attualmente in vigore, ma decurtato di una percentuale (cd. il "recupero di efficienza"); b) l'introduzione di modelli contrattuali che aumentino, da una parte, la capacità di controllo dei risarcimenti da parte delle compagnie e, dall'altra, le possibilità di autoselezione da parte degli assicurati. Il regolatore dovrebbe operare affinché vengano introdotte clausole, facoltative per l'assicurato, associate a congrui sconti di premio (ad es. risarcimento in forma specifica, con riparazione presso autofficine convenzionate con l'assicurazione, prestazioni di servizi medico-sanitari resi da professionisti individuati e remunerati dalle compagnie); c) dal lato dei costi, l'eliminazione di qualunque elemento di incertezza sulle lesioni micro permanenti, rendendo risarcibili solo quelle che emergono da indagini strumentali e va prevista la possibilità di ispezionare i veicoli danneggiati nel corso di un sinistro (CARD) anche per la compagnia del responsabile; d) l'introduzione di certezza e chiarezza in merito alle classi interne, prevedendo, in caso di cambiamento dell'assicuratore, che la 'nuova' compagnia attribuisca all'assicurato una classe interna non inferiore a quella che verrebbe assegnata ad un proprio assicurato avente le stesse caratteristiche di rischio; e) la necessità di favorire lo sviluppo di nuovi ed efficaci strumenti *on line* utili alla comparazione di un ampio numero di premi per l'RC Auto di facile e immediato utilizzo

e, grazie a idonee icone grafiche, con la specificazione delle principali esclusioni e rivalse connesse a ciascuna offerta.

La valutazione delle operazioni di concentrazione

In materia di controllo delle concentrazioni, la maggior parte delle operazioni notificate, come negli anni precedenti, non ha presentato problemi concorrenziali tali da giustificare l'avvio di un'istruttoria. Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha autorizzato cinque operazioni di concentrazione, subordinatamente al rispetto di talune condizioni; in un altro procedimento, l'istruttoria ha confermato che l'operazione non dava luogo alla costituzione o al rafforzamento di una posizione dominante tale da pregiudicare la concorrenza. Infine, in un caso l'Autorità ha effettuato il monitoraggio post-concentrazione previsto dalla legge.

Tra i casi di maggiori rilievo si segnala in particolare il caso Unipol Gruppo Finanziari Spa-Unipol Assicurazioni-Premafin Finanziaria-Fondiaria Sai - Milano Assicurazioni, in cui l'Autorità ha autorizzato l'acquisizione da parte di Unipol del controllo esclusivo di Premafin Finanziaria, del controllo esclusivo delle imprese di assicurazione e riassicurazione controllate da Premafin, nonché delle partecipazioni di controllo e delle partecipazioni in tutte le altre società controllate o partecipate da Premafin, subordinatamente al rispetto di talune condizioni. In particolare, l'Autorità ha deciso che l'integrazione tra i due gruppi poteva essere autorizzata solo a fronte di stringenti misure in grado di sciogliere i legami con Mediobanca (che controlla Generali, principale concorrente sui mercati interessati dall'operazione) e di ridurre, attraverso la cessione di asset, la posizione dominante altrimenti acquisita nei mercati danni (in particolare per le polizze RC Auto) a livello nazionale e, per quanto riguarda la distribuzione delle polizze, in 93 province.

Nel caso Bolton Simmenthal, l'Autorità ha autorizzato l'acquisizione del ramo di azienda Simmenthal (gruppo Kraft) da parte del gruppo Bolton (titolare del marchio Manzotin), a condizione che Bolton cedesse il ramo d'azienda Manzotin ad un soggetto terzo in grado di disporre di idonea capacità produttiva autonoma all'atto della vendita. L'operazione, come originariamente concepita, avrebbe creato un soggetto che, per quote di mercato (con i marchi Simmenthal e Manzotin) avrebbe detenuto una quota di mercato tra il 60 e l'80% (a seconda dei canali di distribuzione e differenza rispetto ai concorrenti), sarebbe stato in grado di porre in essere politiche di prezzo indipendenti da questi ultimi, dai clienti e in ultima analisi dai consumatori finali in presenza di scarsi vincoli all'esercizio del potere di mercato. Per tale ragione, l'Autorità ha prescritto quale condizione la cessione del suddetto ramo di azienda.

Infine, nel settore del trasporto aereo, l'Autorità ha concluso il procedimento Monitoraggio post concentrazione Alitalia-CAI, valutando - in applicazione della legge 27 ottobre 2008 n. 166 - gli effetti sul mercato dell'operazione di fusione Alitalia - CAI avvenuta nel 2008.

A conclusione dell'istruttoria svolta, l'Autorità ha accertato che il vettore Alitalia-CAI aveva significativamente rafforzato il proprio potere di mercato sulla rotta Milano Linate-

Roma, dove ha acquisito una posizione di monopolio non disciplinata in alcun modo né dalla concorrenza effettiva né da quella potenziale, in ragione dell'impossibilità per altri vettori aerei di entrare sul mercato, stante la scarsità degli *slot* a disposizione sullo scalo milanese, imputabile a ragioni regolamentari/amministrative. Affinché tale rafforzamento del potere di mercato sulla Milano Linate-Roma fosse completamente rimosso è apparsa necessaria la presenza di un effettivo vincolo concorrenziale e tale vincolo non poteva che essere rappresentato dalla presenza di un altro vettore aereo in grado di contendere ad Alitalia-CAI i passeggeri che utilizzano i voli della prima mattinata e della tarda serata.

In considerazione del fatto che, ai sensi all'articolo 1, comma 10, del decreto legge 28 agosto 2008, n. 134, l'Autorità era chiamata unicamente ad indicare il termine entro il quale la posizione di monopolio detenuta da Alitalia-CAI doveva essere rimossa, consentendo l'accesso al mercato a nuovi operatori in grado di rappresentare un vincolo concorrenziale al potere di mercato attualmente esercitato da Alitalia-CAI, l'Autorità ha deliberato che detto termine era fissato al 28 ottobre 2012, data di inizio della stagione IATA "Winter 2012/2013".

Nell'ottobre 2012 l'Autorità ha preso atto della relazione trasmessa dal *monitoring trustee* ad esito della procedura di valutazione comparativa delle offerte pervenute, e ha individuato la società EasyJet quale assegnataria di sette slot messi a disposizione da Alitalia-CAI sullo scalo di Milano-Linate nelle fasce orarie del mattino e della sera. Ciò dovrebbe consentire ad essa di entrare in competizione con Alitalia-CAI, offrendo un servizio alternativo sulla rotta Roma Fiumicino-Milano Linate già nel corso della stagione IATA "Winter 2012/2013".

Linee future di intervento: l'attività avviata nel corso del 2012

Nel corso del 2012 l'Autorità ha avviato alcuni procedimenti in settori particolarmente sensibili dell'economia nazionale al fine di indagare l'esistenza di eventuali ostacoli frapposti dalle imprese al corretto funzionamento dei mercati. Dall'analisi delle iniziative intraprese, è possibile trarre indicazioni sulle linee di intervento future dell'Autorità.

In materia di intese restrittive, l'Autorità continua a rivolgere specifica attenzione al settore farmaceutico e al settore delle libere professioni. Nel primo settore, in particolare, l'Autorità ha avviato nel febbraio 2013 un'istruttoria per verificare se due importanti gruppi farmaceutici abbiano posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza per la vendita in Italia di farmaci destinati alla cura di patologie oftalmiche. Nel secondo settore, in aggiunta ai procedimenti in corso su numerosi Consigli degli Ordini degli avvocati, l'Autorità ha avviato istruttorie nei confronti di alcuni Consigli notarili al fine di accertare l'eventuale esistenza di infrazioni al divieto di intese restrittive della concorrenza.

Il corretto svolgimento delle procedura ad evidenza pubblica si conferma, inoltre, un ambito di attenzione prioritaria dell'Autorità nell'ottica di verificare ipotesi di illecito coordinamento tra le imprese in occasione di gare indette da pubbliche amministrazioni. In tal senso, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio per possibili intese restrittive intercorse nel settore delle gare RC per il trasporto pubblico locale.

Sempre nell'anno di riferimento, l'Autorità ha avviato un ulteriore procedimento per verificare se tre importanti operatori telefonici abbiano posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza finalizzata a escludere dal mercato un operatore mobile virtuale potenzialmente molto concorrenziale.

In materia di abusi di posizione dominante, l'Autorità ha avviato nel corso del 2012 una serie di istruttorie volte a contrastare condotte di tipo escludente e di sfruttamento. Su tale terreno, assumono particolare rilievo due procedimenti nel settore postale e della gestione dei rifiuti urbani a base cellulosica. Nel primo caso, l'istruttoria è volta ad accertare se l'operatore storico applichi ai propri clienti un prezzo finale privo dell'Iva anche nei casi di fornitura di servizi postali frutto di negoziazioni individuali, proponendo così offerte non replicabili da parte dei concorrenti.

Nel secondo caso, l'istruttoria è volta a verificare se tre società, appartenenti allo stesso gruppo societario, abbiano posto in essere un abuso di posizione dominante nei mercati collegati all'attività di raccolta differenziata.

Infine, in sede di indagini conoscitive, particolare rilievo l'Autorità ascrive all'Indagine in corso sui costi dei servizi bancari, che verrà conclusa nel corso dell'anno. In particolare, l'indagine è volta ad accertare le tipologie, l'entità e la dinamica dei prezzi applicati alla clientela per i servizi bancari, quali il conto corrente ed i servizi di incasso e pagamento. Inoltre, l'indagine è finalizzata ad esaminare gli ostacoli che sembrano ancora rendere difficoltosa la mobilità della domanda e quindi impedire il confronto competitivo connesso alla possibilità di trasferire i servizi bancari ad altro operatore sulla base di una miglior offerta economica.

6. L'azione a tutela del consumatore

Nel 2012 l'Autorità ha celebrato vent'anni nell'attività di difesa dei consumatori dalla pubblicità ingannevole e dalle pratiche commerciali scorrette. Un percorso iniziato nel 1992, quando, con il Decreto Legislativo n. 74, fu introdotto in Italia un controllo amministrativo sulle pubblicità, diffuse con qualsiasi mezzo, suscettibili di indurre in errore i consumatori, con pregiudizio del loro comportamento economico, in recepimento della Direttiva 84/450/CEE. Inizialmente l'Autorità disponeva di poteri essenzialmente circoscritti alla sola inibitoria del messaggio pubblicitario giudicato ingannevole.

L'attività di *enforcement* in tale materia da parte dell'Autorità – sin da subito diffusa e incisiva – è stata accompagnata da un costante e puntuale intervento del legislatore che ne ha

via via affinato i poteri e ampliato gli ambiti di intervento: dal 2000 è stato possibile valutare anche la pubblicità comparativa; nel 2005 è stato riconosciuto all'Autorità il potere di irrogare sanzioni; nel 2007, in attuazione della direttiva 2005/29/CE, la competenza è stata estesa a qualsiasi pratica commerciale scorretta posta in essere dalle imprese nei confronti dei consumatori, prima, durante e dopo un'operazione commerciale relativa a un prodotto/servizio, colmando in tal modo una rilevante lacuna nel nostro ordinamento ed elevando lo standard generale di tutela dei diritti dei consumatori. All'Autorità sono stati anche riconosciuti nuovi poteri, tra cui quelli di adottare misure cautelari, effettuare accertamenti ispettivi, accettare impegni, operare interventi di *moral suasion*.

Al fine di garantire ulteriore efficacia ed effettività all'azione dell'Autorità in materia di pratiche commerciali scorrette, nel corso del 2012, si sono registrati significativi interventi del legislatore diretti ad ampliare tale disciplina anche alle microimprese, ad inasprire sensibilmente i massimi edittali delle sanzioni nonché a chiarire e ridefinire l'ambito di applicazione della normativa nei settori regolati. Ma ancor più rilevante è da considerare l'intervento con cui è stata introdotta una disciplina sulla tutela amministrativa contro le clausole vessatorie nei contratti di massa con i consumatori, affidandone la relativa competenza all'Autorità. Si tratta di un ampliamento e completamento delle competenze dell'Autorità che finisce ora per caratterizzarsi come istituzione amministrativa a tutto tondo per la tutela del consumatore in Italia: dalla repressione delle pratiche commerciali scorrette (inclusa la pubblicità ingannevole) al controllo amministrativo sulle clausole vessatorie inserite nei contratti di massa e standardizzati.

Interventi normativi di rilievo

Come sottolineato, il legislatore nel corso del 2012 ha conferito all'Autorità nuove, importanti competenze, dirette ad ampliare e completare gli strumenti e gli ambiti di intervento in materia di tutela del consumatore.

In particolare, attraverso l'articolo 5 del d. l. 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, è stata introdotta la disciplina sulla tutela amministrativa contro le clausole vessatorie, la cui competenza è stata affidata all'Autorità, attraverso l'inserimento di una nuova disposizione nel Codice del Consumo, l'articolo 37-*bis*. Con il medesimo decreto - attraverso le previsioni di cui all'articolo 7 - è stata estesa la disciplina sulle pratiche commerciali scorrette anche alle microimprese, cioè alle entità, società o associazioni, che, a prescindere dalla forma giuridica, esercitano un'attività economica (anche a titolo individuale o familiare), occupando meno di dieci persone e realizzando un fatturato o un totale di bilancio non superiori ai due milioni di euro all'anno. In tal modo, l'Autorità ha ora la possibilità di intervenire anche nei confronti di condotte ingannevoli e/o aggressive poste in essere a danno di microimprese, a prescindere dall'esistenza di un qualunque messaggio pubblicitario. In virtù di tale ampliamento di competenze, nel marzo 2013, sono stati

avviati i primi procedimenti relativi a condotte che appaiono idonee a generare un indebito condizionamento nei confronti di piccoli imprenditori⁵³.

Inoltre, mediante l'art. 23, comma 12-*quinqüesdecies* del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il legislatore ha elevato a cinque milioni di euro i massimi edittali previsti. Con tale intervento si è superata l'inadeguatezza, in termini di deterrenza e proporzionalità delle sanzioni, dei precedenti limiti edittali massimi - 500.000 e 150.000 euro - in caso rispettivamente di violazione dei divieti normativi in materia di pratiche commerciali scorrette e in caso di inottemperanza ai provvedimenti inibitori dell'Autorità.

Attraverso la medesima disposizione, infine, si è provveduto a chiarire e circoscrivere possibili interpretazioni riduttive dell'ambito di applicazione della disciplina generale in materia di pratiche commerciali scorrette nei settori regolati, in relazione alle quali anche la Commissione Europea ha effettuato una richiesta di informazioni alle autorità italiane, paventando il rischio di una applicazione eccessivamente stringente del principio di specialità, in contrasto con il diritto comunitario⁵⁴. L'intervento normativo si è reso necessario dopo le pronunce dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato dell'11 maggio 2012. In proposito, il citato articolo 23, comma 12, *quinqüesdecies* riafferma e chiarisce che la disciplina sulle pratiche commerciali scorrette di recepimento della direttiva 2005/29/CE: i) è di applicazione generale; ii) che essa prevale sempre laddove si confronti con norme nazionali non di derivazione comunitaria; iii) che essa prevale sempre rispetto a norme che, ancorché di derivazione comunitaria, non abbiano la finalità specifica di tutelare i consumatori; iv) che, infine, essa prevale sempre su norme che ancorché di stretta derivazione comunitaria e con finalità specifica di tutela dei consumatori, tuttavia non disciplinino in maniera specifica taluni aspetti delle pratiche commerciali scorrette e non conferiscano ad autorità di settore adeguati poteri inibitori e sanzionatori.

Interventi interpretativi

Con riferimento alle preoccupazioni evidenziate dalla Commissione Europea⁵⁵ in relazione ad un possibile inadeguato recepimento nell'ordinamento italiano di una delle fattispecie rientranti nella cosiddetta "lista nera" delle pratiche commerciali sleali per definizione, l'Autorità intende chiarire la propria linea interpretativa.

La Commissione ha evidenziato che, tra le ipotesi di pratica commerciale scorretta per definizione, il punto 6 dell'allegato I della Direttiva 2005/29/CE individua testualmente la seguente: *"Invitare all'acquisto di prodotti ad un determinato prezzo e successivamente: a) rifiutare di mostrare l'articolo pubblicizzato ai consumatori, oppure b) rifiutare di accettare*

⁵³ PB757-INDEX HOLDING.

⁵⁴ Si tratta della richiesta di chiarimenti della Commissione, riguardante il recepimento e la corretta applicazione in Italia della direttiva 2005/29/CE, relativa alle pratiche commerciali sleali fra imprese e consumatori nel mercato interno (Caso EU Pilot 4261/12/JUST del 19 novembre 2012).

⁵⁵ Preoccupazioni espresse sempre nell'ambito della già citata richiesta di informazioni del 19 novembre 2012 (Caso EU Pilot 4261/12/JUST).

ordini per l'articolo o di consegnarlo entro un periodo di tempo ragionevole, oppure c) fare la dimostrazione dell'articolo con un campione difettoso, con l'intenzione di promuovere un altro prodotto”.

L'articolo 23, lettera f), del Codice del Consumo presenta la medesima formulazione, ma riferisce la frase “*con l'intenzione di promuovere un altro prodotto*” al solo punto *sub c)*, là dove la Direttiva la riferiva invece a tutti i punti da *sub a)* a *sub c)*. In relazione a quello che pare essere un mero errore materiale in sede di recepimento della direttiva – relativo, peraltro ad una norma che nella casistica sinora affrontata ha avuto uno scarsissimo rilievo applicativo – l’Autorità intende fugare ogni possibile diversa definizione del campo di applicazione della norma in questione, precisando che la propria interpretazione è coerente con il testo della Direttiva 2005/29/CE.

Protocollo con l’Autorità per l’energia elettrica e il gas (AEEG)

Nel settembre 2012 è stata istituzionalizzata, con la firma di un protocollo d’intesa, la collaborazione da sempre esistente tra l’Autorità garante della concorrenza e del mercato e l’Autorità per l’energia elettrica e il gas. Il protocollo è diretto a rafforzare la collaborazione, la cooperazione e le possibili sinergie tra le due Autorità per garantire in modo sempre più efficace il funzionamento dei mercati e la tutela dei consumatori. Esso traduce operativamente le disposizioni del decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93, che prevedono, in particolare, di intensificare le attività di reciproco interesse attraverso segnalazioni, scambi di pareri e informazioni. Le due Autorità potranno avviare iniziative congiunte finalizzate alla vigilanza dei mercati e scambiarsi periodicamente informazioni sulle linee generali di intervento, sui procedimenti avviati sia in materia di concorrenza che in materia di pratiche commerciali scorrette.

I principali interventi dell’Autorità

Nel corso del 2012 l’Autorità ha orientato la propria linea di azione verso pratiche di maggior gravità in termini di più significativo pregiudizio al comportamento economico del consumatore. Essa ha, inoltre, continuato a favorire una linea di intervento volta ad assicurare sinergicamente anche il corretto operare dei meccanismi concorrenziali, i cui vantaggi si riverberano in modo indiretto sul benessere del consumatore. In tale ottica sono state privilegiate le azioni di contrasto di quelle pratiche commerciali scorrette suscettibili di incidere sulla mobilità dei consumatori, attraverso l’imposizione di oneri od ostacoli ingiustificati all’esercizio di diritti contrattuali, oppure di incrinare i corretti meccanismi concorrenziali di acquisizione di nuovi clienti, minando lo sviluppo e la fiducia nei mercati liberalizzati, come nel caso delle attivazioni non richieste.

Nel settore energetico sono state concluse due istruttorie e due procedimenti di inottemperanza che avevano appunto ad oggetto il fenomeno delle attivazioni di forniture non richieste. Nel corso delle istruttorie si è pertanto proceduto a verificare le modalità di acquisizione dei clienti nel mercato delle forniture di energia elettrica e nel

mercato del gas, tanto attraverso il canale degli agenti c.d. porta a porta, che attraverso il c.d. canale del *teleselling*.

Analogo intendimento di coniugare le finalità istituzionali di tutela dei consumatori e della concorrenza ha guidato l'intervento anche nel settore delle comunicazioni. In particolare, hanno costituito oggetto di intervento istruttorio quei comportamenti scorretti diretti a minare la fiducia sul buon funzionamento del mercato, come nel caso degli ostacoli al recesso o dell'acquisizione di nuovi clienti con modalità ingannevoli.

Proseguendo una linea di azione già intrapresa lo scorso anno, l'Autorità ha inteso monitorare e garantire le modalità elettroniche di conclusione di contratti commerciali. Il commercio elettronico, infatti, rappresenta una modalità di negoziazione in costante ascesa per volume di attività, in quanto gradita sia alle imprese che ai consumatori, che necessita, tuttavia, di una particolare chiarezza informativa pre-contrattuale e la massima correttezza nel garantire il rispetto dei diritti assicurati ai consumatori dal Codice del Consumo (come i diritti di garanzia e di recesso). In particolare, si è agito in via d'urgenza - attraverso interventi diretti ad oscurare l'accesso a sezioni di siti internet, attivando per la prima volta i poteri derivanti dall'applicazione del d.lgs. 9 aprile 2003, n. 70, in materia di commercio elettronico - al fine di far cessare le violazioni consistenti nell'omessa consegna dei prodotti ordinati e pagati all'atto dell'acquisto via web.

Il filone di intervento relativo al commercio elettronico è stato recentemente esteso ai casi di contraffazione e tutela del marchio, attraverso alcune istruttorie, avviate nei primi mesi del 2013. Esse hanno determinato, in via cautelare, il blocco di alcuni siti che pubblicizzavano prodotti non originali di grandi firme (Gucci, Prada, Hogan), inducendo i consumatori a ritenere che si trattasse di prodotti originali, a prezzi da *outlet*. Si tratta, in sostanza, di siti che, per l'allestimento e la grafica, costituivano "cloni" di quelli originali. I siti in questione, inoltre, non fornivano informazioni sulla garanzia del prodotto, che evidentemente non può essere riconosciuta perché si tratta di merce contraffatta, né sui diritti di recesso e di ripensamento, per i quali mancavano del tutto le informazioni, così come risultavano assenti notizie sui professionisti o gli indirizzi precisi cui potersi rivolgere in caso di reclami.

Al riguardo va osservato che le problematiche relative all'uso scorretto di un marchio acquistano una maggiore rilevanza nell'ambito del commercio elettronico. In tale attività, infatti, il rapporto di consumo si dematerializza, sia nel senso del venir meno dell'atto di acquisto tradizionale (in un determinato luogo attraverso l'incontro fisico tra venditore e acquirente), sia in relazione al prodotto acquistato, nell'impossibilità di poter verificare, apprezzare e ispezionare ex ante il bene o il servizio richiesto. Si comprende, dunque, come in tale contesto, il marchio assuma un ruolo centrale per le scelte di acquisto, finendo col surrogare il rapporto fiduciario tra venditore e acquirente e la possibilità di accertarsi preventivamente della qualità del prodotto.

Sempre nell'ambito degli interventi nei quali sono stati attivati i poteri cautelari diretti a richiedere agli *Internet Service Providers* di impedire l'accesso a siti *web* che ledono i diritti dei consumatori, va ricordata l'istruttoria relativa alla delicata e sensibile tematica della vendita illegale di farmaci soggetti all'obbligo di prescrizione medica, la cui assunzione, al di

fuori del controllo medico, rappresenta un'attività pericolosa, in contrasto con il Codice del Consumo.

Nel campo dei servizi finanziari e recupero crediti vanno citati gli interventi contro due tipologie di pratiche di rilevante gravità, suscettibili di colpire un *target* particolarmente debole, in quanto esposto a difficoltà finanziarie. In un caso si pubblicizzava l'attività di consulenza per ridurre l'esposizione debitoria e salvaguardare dall'aggressione dei creditori (ivi incluse le richieste del Fisco), ma, in realtà, i consumatori si vedevano recapitare al proprio domicilio un pacco, da pagare mediante versamento in contrassegno di 390 euro, che conteneva semplicemente la modulistica per conferire eventuali incarichi ad effettuare le visure riguardanti la propria esposizione debitoria. In un altro caso, che ha originato due procedimenti contro società di recupero crediti, la condotta scorretta consisteva nell'inoltrare a diversi consumatori, per il tramite di avvocati, atti di citazione per il recupero di presunti crediti (alcuni apparentemente prescritti), presso sedi di Giudici di Pace sistematicamente diverse da quelle competenti, ossia diverse dal foro dove ha residenza il consumatore.

Nell'ambito dello *sweep* comunitario relativo al credito al consumo, concluso nel settembre 2012, sono stati esaminati 15 siti internet di importanti operatori del settore, riscontrando in 11 casi la necessità di interventi correttivi diretti a fornire informazioni chiare e non fuorvianti relativamente ai prestiti personali e alle cosiddette carte di pagamento *revolving*. I suddetti interventi sono stati prevalentemente realizzati attraverso lo strumento della moral suasion.

Attraverso il medesimo strumento è proseguito, nel settore alimentare, il monitoraggio dei vanti salutistici e delle indicazioni nutrizionali utilizzati nella presentazione pubblicitaria dei prodotti. In relazione a tale tematica è stato anche organizzato un seminario, congiuntamente all'*Istituto dell'Autodisciplina Pubblicitaria* (IAP), diretto ad illustrare i principi e i criteri di liceità già elaborati dalle due Istituzioni, nell'ambito delle rispettive competenze. In tal modo, attraverso il dialogo con le imprese di settore, l'Autorità ha ritenuto di poter svolgere il proprio ruolo in modo ancor più efficace.

Con lo strumento dell'accettazione degli impegni proposti dal professionista si è ritenuto invece di poter intervenire nel settore dell'*e-couponing*, ossia la vendita via internet di tagliandi per l'acquisto di beni o servizi a condizioni particolarmente vantaggiose. Si tratta, infatti, di una modalità di vendita che risulta in una fase di sviluppo e che favorisce la concorrenza fra i fornitori di servizi, ma che, al contempo, richiede anche una azione di contrasto delle possibili pratiche scorrette - a volte inconsapevolmente originate dall'assenza di regolamentazione e a causa della novità della materia e della instaurazione delle prime prassi - al fine di evitare che la fiducia dei consumatori nei confronti di questa modalità di vendita possa risultare, nel medio termine, compromessa. Gli impegni proposti, particolarmente ampi e ben strutturati, si pongono come primo riferimento nel settore, a partire dal quale sarà possibile valutare

l'adeguatezza in concreto dei rimedi approntati e le successive condotte poste in essere dai professionisti operanti nel settore.

Si è mantenuto, infine, deciso e crescente - attraverso la sistematica verifica delle ottemperanze alle diffide (i procedimenti di tale tipologia rappresentano circa il 22% di quelli complessivamente condotti a termine nell'anno di riferimento) - l'impegno dell'Autorità diretto a garantire la concreta attuazione delle decisioni adottate e quindi l'effetto utile della disciplina sulle pratiche commerciali scorrette. In tale ambito, vanno ricordati gli otto procedimenti avviati nel settore del trasporto aereo - relativi alla pratica commerciale consistente nello scorporo, dai prezzi dei biglietti promossi sulle *home page* dei siti, della voce di costo connessa alla scelta del mezzo di pagamento accettato dai professionisti per regolare la transazione (c.d. *credit card surcharge*) - nonché la conclusione del procedimento di verifica dell'ottemperanza relativo alle modalità di attuazione della garanzia legale di conformità da parte di Apple in Italia.

In particolare, le nuove ed ulteriori misure presentate nel corso del procedimento di ottemperanza da Apple sono state ritenute idonee ai fini della piena ottemperanza al procedimento principale, in quanto, attraverso le modifiche apportate al sito internet, alla confezione e finanche alle diverse modalità distributive, il consumatore è ora posto in condizione di comprendere l'esatta portata dei diritti a lui spettanti dalla garanzia legale di conformità *ex* articoli 128 e ss. del Codice del Consumo, nonché l'effettiva natura aggiuntiva dei servizi a pagamento, rispetto alle prestazioni che sono assicurate dalla garanzia legale.

PAGINA BIANCA

L'ATTIVITÀ DI TUTELA E PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA

1. DATI DI SINTESI

Nel corso del 2012, in applicazione della normativa a tutela della concorrenza, sono state valutate 459 operazioni di concentrazione, 4 intese, 10 possibili abusi di posizione dominante.

Attività svolta dall'Autorità	2011	2012
Intese	8	4
Abusi	7	10
Concentrazioni tra imprese indipendenti	532	459
Separazioni societarie	2	5
Indagini conoscitive	-	1
Inottemperanze alla diffida	1	-
Monitoraggio post concentrazione	-	1

Distribuzione dei procedimenti conclusi nel 2012 per tipologia ed esito

	Non violazione di legge	Violazione di legge, autorizzazione condizionata, modifica degli accordi, accettazione impegni	Non competenza o non applicabilità della legge	Totale
Intese		4	-	4
Abusi di posizione dominante	2	8	-	10
Concentrazioni fra imprese indipendenti	446	5	8	459

Le intese esaminate

Nel 2012 sono stati portati a termine quattro procedimenti istruttori in materia di intese¹.

Nella totalità dei casi esaminati, i procedimenti si sono conclusi con l'accertamento della violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza: due casi hanno avuto ad oggetto

¹ INTESA NEL MERCATO DELLE BARRIERE STRADALI, SERVIZI DI AGENZIA MARITTIMA, COMUNE DI CASALMAGGIORE-GARA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI DISTRIBUZIONE DEL GAS, REPOWER ITALIA-PREZZO DISPACCIAMENTO ENERGIA ELETTRICA CENTRO SUD.

la violazione dell'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea², mentre gli altri due casi hanno riguardato la violazione dell'articolo 2 della legge n. 287/90³.

In considerazione della gravità delle infrazioni accertate, sono state comminate alle imprese sanzioni per un ammontare complessivo pari a 42.981.269,38 euro.

Al 31 dicembre 2012 risultano in corso undici procedimenti, dei quali sei ai sensi dell'articolo 101 del TFUE⁴ e cinque ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 287/90⁵.

Intese esaminate nel 2012 per settori di attività economica (numero delle istruttorie concluse)

Settore prevalentemente interessato

ENE - Energia elettrica e gas	2
SID - Siderurgia e metallurgia	1
TRA - Trasporti e noleggio di mezzi di trasporto	1
Totale	4

Gli abusi di posizione dominante esaminati

In materia di abusi di posizione dominante, nel 2012 l'Autorità ha portato a termine dieci procedimenti istruttori⁶.

In cinque casi, i procedimenti si sono conclusi con l'accertamento della violazione del divieto di abuso di posizione dominante; di questi, quattro casi hanno avuto ad oggetto la violazione dell'articolo 102 del TFUE⁷, mentre un caso ha riguardato la violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90⁸.

In due casi l'Autorità non ha riscontrato la sussistenza di una fattispecie restrittiva della concorrenza⁹.

² INTESA NEL MERCATO DELLE BARRIERE STRADALI, SERVIZI DI AGENZIA MARITTIMA.

³ COMUNE DI CASALMAGGIORE-GARA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI DISTRIBUZIONE DEL GAS, REPOWER ITALIA-PREZZO DISPACCIAMENTO ENERGIA ELETTRICA CENTRO SUD.

⁴ MONDADORI ELECTA-RÉUNION DES MUSÉES NATIONAUX/JVCO, TARIFFE TRAGHETTI DA/PER LA SARDEGNA, GARE RCA PER TRASPORTO PUBBLICO LOCALE, CONSIGLI DEGLI ORDINI DEGLI AVVOCATI/DINIEGO ALL'ESERCIZIO DI AVVOCATO, OSTACOLI ALL'ACCESSO AL MERCATO DI UN NUOVO OPERATORE DI TELEFONIA MOBILE, ACCORDO STRATEGICO IMPREGILO/SALINI.

⁵ ORDINE DEGLI AVVOCATI DI BRESCIA, CONSIGLIO NOTARILE DI LUCCA/CONTROLLI SULL'APPLICAZIONE DELLA TARIFFA, CONSIGLIO NOTARILE DI MILANO/DELIBERA N. 4/2012, CONSIGLIO NOTARILE DI BARI/CONFORMITÀ ALLA DELIBERA N. 4/2012, CONSIGLIO NOTARILE DI VERONA-DELIBERA DEL 9 FEBBRAIO 2012.

⁶ MERCATO ITALIANO DELL'APPROVVIGIONAMENTO ALL'INGROSSO DEL GAS NATURALE, ARENAWAYS-OSTACOLI ALL'ACCESSO NEL MERCATO DEI SERVIZI DI TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGERI, TELECOM ITALIA-GARE AFFIDAMENTO SERVIZI TELEFONIA FISSA E CONNETTIVITÀ IP, AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI NEL COMUNE DI MESSINA, SELECTA/POSTE ITALIANE, COMUNE DI PRATO-ESTRA RETI GAS, RATIOPHARM/PFIZER, ESSELUNGA/COOP ESTENSE, ESSELUNGA/UNICOOP TIRRENO-UNICOOP FIRENZE, GARGANO CORSE/ACI.

⁷ ARENAWAYS-OSTACOLI ALL'ACCESSO NEL MERCATO DEI SERVIZI DI TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGERI, AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI NEL COMUNE DI MESSINA, COMUNE DI PRATO-ESTRA RETI GAS, RATIOPHARM/PFIZER.

⁸ ESSELUNGA/COOP ESTENSE.

⁹ ESSELUNGA/UNICOOP TIRRENO-UNICOOP FIRENZE, GARGANO CORSE/ACI.

Nei restanti tre casi il procedimento istruttorio si è concluso con una decisione ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90, con la quale l'Autorità ha accettato, rendendoli obbligatori, gli impegni presentati da una delle parti, senza accertare l'infrazione¹⁰.

In considerazione della gravità delle infrazioni accertate, nei cinque casi di violazione dell'articolo 102 del TFUE e dell'articolo 3 della legge n. 287/90, sono state comminate alle imprese sanzioni per un ammontare complessivo pari a 15.970.734 euro.

Abusi esaminati nel 2012 per settori di attività economica (numero delle istruttorie concluse)

Settore prevalentemente interessato

ENE - Energia elettrica e gas	2
FAR - Industria Farmaceutica	1
GDO - Grande distribuzione	2
POS - Servizi postali	1
RIF - Smaltimento rifiuti	1
SPO - Attività ricreative, culturali e sportive	1
TLC - Telecomunicazioni	1
TRA - Trasporti e noleggio di mezzi di trasporto	1
Totale	10

In tre casi, infine, l'Autorità ha proceduto alla ri-determinazione della sanzione inflitta alle imprese per una violazione accertata in precedenza¹¹.

Al 31 dicembre 2012 sono in corso quattro procedimenti ai sensi dell'articolo 102 del TFUE¹² e due ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 287/90¹³.

Le operazioni di concentrazione esaminate

Nel periodo di riferimento, i casi di concentrazioni esaminati sono stati 459. In 446 casi l'Autorità non ha riscontrato una violazione di legge, mentre 8 casi si sono conclusi per mancanza di competenza o per non applicabilità della legge. In 6 casi l'Autorità ha condotto un'istruttoria ai sensi dell'articolo 16 della legge n. 287/90¹⁴: di questi, in 5 casi l'operazione

¹⁰ MERCATO ITALIANO DELL'APPROVVIGIONAMENTO ALL'INGROSSO DEL GAS NATURALE, TELECOM ITALIA-GARE AFFIDAMENTO SERVIZI TELEFONIA FISSA E CONNETTIVITÀ IP, SELECTA/POSTE ITALIANE.

¹¹ LOGISTICA INTERNAZIONALE - VILLANOVA; LOGISTICA INTERNAZIONALE - ALBINI & PITIGNANI; LOGISTICA INTERNAZIONALE - ITALSEMPIONE.

¹² PROCEDURE SELETTIVE LEGA CALCIO 2010/11 E 2011/12, WIND-FASTWEB/CONDOTTE TELECOM ITALIA, RTI/SKY-MONDIALI DI CALCIO, APPLICAZIONE DELL'IVA SUI SERVIZI POSTALI.

¹³ ASSOFORT/ADR-SERVIZI AEROPORTUALI, AKRON-GESTIONE RIFIUTI URBANI A BASE CELLULOSICA.

¹⁴ BOLTON ALIMENTARI/SIMMENTHAL, BOLTON GROUP INTERNATIONAL/LUIS CALVO SANZ, COMPAGNIA ITALIANA DI NAVIGAZIONE/RAMO DI AZIENDA DI TIRRENIA DI NAVIGAZIONE, UNIPOL GRUPPO FINANZIARIO/UNIPOL