

elementi di concertazione relativi alla distribuzione dei prodotti o servizi interessati dal cartello o relativi alla rete vendita.

In base alla nuova procedura di domande semplificate (*summary applications*), inoltre, se una domanda completa è stata presentata alla Commissione, l'Autorità può accettare temporaneamente di proteggere la posizione dell'impresa nel proprio programma di clemenza rilasciando un *marker* sulla base di alcune informazioni molto sintetiche che possono essere fornite anche oralmente dall'impresa, fermo restando che all'impresa sarà concesso un termine per completare la domanda. Con il nuovo MLP, peraltro, è espressamente previsto che tutte le imprese possano presentare una domanda di clemenza in forma semplificata, anche quando intendano accedere al solo beneficio della riduzione della sanzione. Le nuove previsioni chiariscono anche che le imprese richiedenti hanno l'obbligo di aggiornare la domanda semplificata presentata a livello nazionale, allorché abbiano successivamente fornito prove e informazioni alla Commissione che indicano che il presunto cartello ha una portata significativamente diversa (ad esempio, in termini di mercato del prodotto o condotte) rispetto a quanto originariamente riferito all'Autorità in sede nazionale.

Nel corso del 2012, infine, l'Autorità ha altresì approvato in sede ECN un nuovo modello uniforme per le domande semplificate predisposto, con il suo contributo, dal Gruppo di lavoro Cartelli dall'ECN (*uniform template for summary applications*, pubblicato sul sito della Commissione), che le imprese potranno impiegare in tutta l'UE. Insieme a questo formulario, è stato pubblicato un elenco di autorità che accettano domande semplificate in lingua inglese, così come altri dettagli relativi ai requisiti linguistici per presentare le domande semplificate ai vari membri della rete.

### ***Relazioni finali sui poteri decisionali e investigativi delle autorità della rete***

L'Autorità ha proseguito, nel periodo di riferimento, il suo attivo coinvolgimento nei lavori del Gruppo *Cooperation Issues and Due Process*, contribuendo, tra l'altro, alla redazione e alla successiva adozione da parte dei vertici delle autorità di concorrenza, il 31 ottobre 2012, di due ampi studi comparativi concernenti, rispettivamente, “*I poteri decisionali in ambito ECN*” e “*I poteri investigativi in ambito ECN*” (entrambi pubblicati sul sito della Commissione Europea)<sup>70</sup>. Tali studi hanno quale obiettivo di mettere in evidenza, con riferimento a ciascuno degli istituti considerati, le principali linee di convergenza esistenti nell'ambito dei diversi ordinamenti nazionali europei e i principali profili di differenziazione. La situazione descritta deriva peraltro dalla scelta compiuta dal Regolamento n. 1/2003, che ha chiesto alle autorità nazionali di munirsi di certi poteri decisionali (art. 5), lasciando loro la libertà di disciplinare conformemente ai propri sistemi normativi l'attuazione dei poteri in questione. Dal confronto effettuato emerge che si è raggiunto un significativo livello di volontaria convergenza tra le legislazioni degli Stati membri, benché vari aspetti dei poteri decisionali e investigativi, nonché delle procedure con cui tali poteri sono esercitati, ancora non coincidano in molte giurisdizioni.

<sup>70</sup> <http://ec.europa.eu/competition/ecn/documents.html>.

In particolare, quanto ai poteri decisionali, fra le principali divergenze riscontrate risulta la capacità di ciascuna autorità di stabilire autonomamente le proprie priorità di intervento, ossia il potere di iniziare *ex officio* le proprie indagini e l'assenza di doveri (impliciti o espliciti) di investigazione rispetto alle denunce pervenute. Inoltre, solo una parte (ancorché maggioritaria) dei sistemi nazionali ammette che le decisioni di accertamento di una infrazione alle regole comunitarie di concorrenza conduca all'emanazione di una decisione inibitoria - e all'imposizione di una sanzione - accompagnata da misure correttive, le quali, in alcuni sistemi, possono essere solo comportamentali e non anche "strutturali". In alcuni ordinamenti, inoltre, non è prevista la possibilità di appellare le decisioni di archiviazione delle segnalazioni, mentre vi è ancora un'estrema varietà di tempi e modalità di accesso agli atti e di replica alla comunicazione delle risultanze istruttorie nelle diverse giurisdizioni. Differenze sussistono anche in relazione all'istituto degli impegni proposti dalle parti, che riguardano, anzitutto, l'ambito di applicazione dell'istituto (in alcuni importanti Paesi europei, tra cui Francia e Regno Unito, sono esclusi *a priori*, oltre ai cartelli, anche altri illeciti, come gli "abusi più gravi"); l'indispensabilità di un *market test* (obbligatorio solo per una parte dei Paesi); i tempi della procedura (alcuni Paesi, tra cui l'Italia, adottano limiti temporali per la presentazione di impegni), nonché l'approccio da adottare con riferimento agli illeciti che hanno già prodotto effetti (diversi Paesi tengono conto dei danni eventualmente prodotti dall'illecito e della capacità degli impegni di porvi un rimedio non solo per il futuro, ma anche per il passato). Analogamente, nelle varie giurisdizioni permangono alcune differenze nei presupposti che possono giustificare la disposizione delle misure cautelari, tra i quali, sotto il profilo procedurale, l'esistenza di un'istanza di parte oppure la facoltà dell'autorità di disporre d'ufficio.

Il secondo rapporto pone in evidenza un'ulteriore area di divergenza fra le giurisdizioni della rete ECN, ossia quella relativa ai poteri ispettivi. Ad esempio, il rapporto rileva come solo una parte delle autorità di concorrenza dell'ECN può svolgere accertamenti anche in luoghi diversi dai locali di impresa; peraltro, per molte di tali autorità, lo svolgimento dell'ispezione richiede sempre una autorizzazione dell'autorità giudiziaria, il cui ottenimento può allungare i tempi di organizzazione dell'ispezione stessa. Inoltre, se in tutte le giurisdizioni esistono limiti alla acquisizione di documenti coperti dal c.d. *Legal professional privilege*, l'ambito dei documenti da considerare così coperti non è uniforme: mentre la maggioranza delle giurisdizioni considera solo i documenti relativi ai rapporti con legali esterni all'impresa, in una minoranza di giurisdizioni la categoria è espressamente estesa dalla legge ai documenti elaborati da legali interni (se iscritti all'ordine).

L'Autorità, quindi, congiuntamente agli altri membri della rete, ritenendo che le divergenze descritte tra poteri delle varie autorità possano comportare risultati inefficienti in termini di cooperazione tra autorità della rete ECN e, per ciò stesso, di *enforcement* della norme di concorrenza del Trattato, prosegue, nell'ambito del Gruppo di Lavoro menzionato, le attività di approfondimento volte a individuare delle soluzioni operative ai problemi riscontrati, in particolare, tramite l'elaborazione di *best practices* e raccomandazioni ai membri della rete.

***Raccomandazione in materia di assistenza nelle ispezioni***

La carenza di convergenza fra autorità di concorrenza evidenziata dai rapporti ECN, sopra brevemente illustrati, risulta in special modo rilevante allorché sia richiesta la cooperazione nella raccolta di informazioni e prove ai sensi dell'art. 22 del Regolamento n. 1/2003 e l'autorità destinataria della richiesta non disponga delle necessarie competenze, ad esempio, per ottenere dichiarazioni orali o testimonianze, effettuare ispezioni domiciliari o ispezioni presso terzi a conoscenza di fatti rilevanti.

Alla luce degli esiti del rapporto *“I poteri investigativi in ambito ECN”*, pertanto, l'Autorità, nel corso del periodo esaminato, ha adottato, congiuntamente alle altre autorità di concorrenza dell'ECN, il 22 novembre 2012, una *“Raccomandazione relativa all'assistenza nelle ispezioni condotte ai sensi dell'articolo 22(1) del regolamento n. 1/2003”*, che contiene i principi generali che le autorità considerano rilevanti per garantire l'effettiva applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE all'interno della rete. Ai sensi dell'articolo 22(1) del Regolamento n. 1/2003, infatti, ogni autorità di concorrenza può eseguire ispezioni – così come altre misure istruttorie previste dalla legislazione nazionale – sul suo territorio, in nome e per conto di un altro membro della rete, al fine di indagare su presunte infrazioni di cui all'articolo 101 e/o all'articolo 102 del TFUE. Dato che l'articolo 22(1) non disciplina espressamente se la autorità che prestano assistenza (o coadiuvanti) possano consentire ai funzionari o ad altre persone comunque autorizzate dall'autorità richiedente di assistere e aiutare i propri funzionari per lo svolgimento del controllo richiesto, la soluzione di tale questione è rimessa alle legislazioni nazionali, le quali, tuttavia, allo stato sono sul punto alquanto divergenti. L'Autorità ritiene, congiuntamente agli altri membri della rete, che la partecipazione e l'assistenza di funzionari dell'autorità richiedente possa essere uno strumento importante per le ispezioni di cui all'articolo 22(1) e in tal modo contribuire all'efficace applicazione degli articoli 101 e 102 TFUE. A tal fine, nel quadro dell'accertamento effettuato dall'autorità di concorrenza che presta assistenza, i funzionari dell'autorità richiedente dovrebbero avere, per quanto possibile, poteri investigativi equivalenti a quelle dei funzionari e/o delle persone autorizzate dall'autorità che presta assistenza a norma della legislazione nazionale.

***Gruppi di lavoro settoriali***

Come l'anno passato, anche il 2012 è stato caratterizzato da un'intensa attività di partecipazione dell'Autorità al gruppo di lavoro dedicato al settore agro-alimentare in ambito ECN che continua a costituire un tema cruciale nell'agenda della Commissione e delle autorità nazionali di concorrenza. In vista dell'approvazione della riforma della Politica Agricola Comunitaria per il periodo 2014 – 2020, in discussione al Parlamento europeo, sono pervenute numerose sollecitazioni alla revisione della disciplina delle relazioni verticali di filiera in tali settori e all'applicabilità della normativa della concorrenza.

Una prima risposta è stata fornita attraverso la pubblicazione nel mese di maggio 2012 del “*Rapporto sull’attività della Commissione e delle autorità nazionali di concorrenza nelle filiera agro-alimentari*”, cui l’Autorità ha contribuito attivamente alla predisposizione. Il Rapporto illustra come, per il periodo 2004 ad oggi, il corretto funzionamento delle filiere agro-alimentari e di equilibrate relazioni commerciali di natura verticale tra gli attori dei mercati sia stato anche garantito da un’intensa attività di *enforcement antitrust* e di indagine intraprese dalla Commissione e delle autorità nazionali di concorrenza. Per il prossimo futuro il gruppo di lavoro ha in programma l’approfondimento di ulteriori temi, tra cui la definizione dei mercati rilevanti, al fine di contribuire ad una piena convergenza fra autorità di concorrenza nell’applicazione dei principi di tutela della concorrenza.

Peraltro, i benefici di assetti concorrenziali dei mercati agro-alimentari per consumatori ed operatori sono stati riconosciuti anche dell’*High Level Forum per un miglior funzionamento della filiera agroalimentare* promosso dalla Direzione generale industria della Commissione.

Più critica la posizione della Commissione e delle autorità nazionali di concorrenza in merito all’opportunità di introdurre esenzioni su larga scala di accordi restrittivi della concorrenza tra gli operatori del settore. A fine dicembre 2012, i Presidenti delle autorità di concorrenza hanno adottato una risoluzione congiunta con la quale si ribadisce la necessità di salvaguardare l’applicabilità delle norme a tutela della concorrenza anche a questo settore al fine di garantire il perseguimento degli obiettivi della PAC. Pur nella consapevolezza che il settore agro-alimentare è caratterizzato da debolezze strutturali, tra cui una forte frammentazione dell’offerta e relazioni verticali asimmetriche, la risoluzione sottolinea come gli strumenti più idonei al superamento delle criticità non debbano essere ricercati in forme di intese anticoncorrenziali quanto piuttosto nello stimolo a processi di aggregazione, efficientamento e di recupero della produttività in un settore esposto alla competizione internazionale al fine di evitare artificiali protezioni con il rischio di spinte inflazionistiche generalizzate.

### **La rete internazionale della concorrenza (ICN)**

Dal 17 al 20 aprile 2012 si è tenuta a Rio la conferenza annuale della Rete Internazionale della Concorrenza (ICN) che riunisce la quasi totalità delle autorità pubbliche cui sono attribuite responsabilità in materia concorrenziale<sup>71</sup>. L’obiettivo perseguito dall’ICN è la promozione di una convergenza delle normative e delle prassi applicative in materia di concorrenza.

L’Autorità italiana è una delle quattordici organizzazioni fondatrici della Rete e fa parte del Comitato direttivo (Steering Group) che ne guida l’attività identificando gli argomenti di potenziale interesse per i suoi membri, discutendo le questioni strategiche e le tematiche

<sup>71</sup> Aderiscono alla rete 120 autorità di concorrenza.

organizzative di impatto trasversale. L'Autorità italiana presiede inoltre, con l'autorità canadese, il gruppo di lavoro sullo Statuto (Operational Framework Working Group), che ha predisposto il Regolamento dell'ICN e ne cura le modifiche e gli aggiornamenti. L'Autorità coordina, infine, il Gruppo di lavoro sulle concentrazioni insieme alla DG Comp e alla Competition Commission dell'India.

Nel corso della conferenza annuale del 2012 sono stati adottati tre progetti di lavoro di alto profilo, trasversali rispetto alle tematiche affrontate nei Gruppi di lavoro sulle specifiche condotte antitrust. I progetti riguardano:

- la cooperazione internazionale tra autorità di concorrenza nella risoluzione dei casi multi-giurisdizionali;
- il rapporto delle autorità di concorrenza con i giudici;
- l'equità e la trasparenza delle procedure nei procedimenti antitrust.

Il Gruppo di lavoro sulle concentrazioni, nel corso del 2012, ha focalizzato la propria attività sull'analisi economica utilizzata nell'esame delle operazioni di concentrazione. In particolare, il gruppo ha organizzato un Workshop che si è tenuto a Bogotà nel mese di novembre, cui hanno partecipato rappresentanti di 107 autorità di concorrenza in cui sono state discusse le tecniche economiche utilizzate nell'analisi delle operazioni di concentrazione. Il Gruppo ha proseguito il lavoro sull'analisi economica attraverso l'aggiornamento del relativo capitolo all'interno del "Manuale sulle tecniche investigative in materia di concentrazioni" includendo alcune delle tecniche più recenti utilizzate dalle autorità di concorrenza.

Il Gruppo di lavoro sui cartelli ha focalizzato la propria attività sul miglioramento della cooperazione in materia di lotta ai cartelli, con particolare riferimento ai meccanismi di condivisione delle informazioni tra autorità antitrust. In particolare il Gruppo ha aggiornato il manuale ICN sulla lotta ai cartelli, redigendo un capitolo sullo scambio di informazioni tra autorità di concorrenza nei casi di cartelli multi-giurisdizionali. L'Autorità ha contribuito alla redazione di tale capitolo con particolare riferimento allo scambio di informazioni nell'ambito della rete ECN. Il contributo dell'Autorità si incentra sulle varie forme di trasmissione di informazioni previste dal Regolamento (CE) n. 1/2003. Il gruppo di lavoro ha inoltre organizzato dei seminari a distanza per lo scambio di esperienze applicative in materia di programmi di clemenza. L'Autorità ha contribuito a uno dei seminari con la presentazione del proprio programma di clemenza e del caso I722 Logistica internazionale, quale esempio di interrelazione tra programmi di clemenza e cooperazione nella rete ECN.

Il Gruppo di lavoro sulla condotta unilaterale ha proseguito la redazione del manuale dedicato all'analisi di tali condotte, con la predisposizione di un capitolo sugli effetti delle esclusive da parte delle imprese dominanti.

Il Gruppo di lavoro sulla promozione della concorrenza ha esaminato le diverse esperienze e gli strumenti utilizzati dalle autorità per illustrare i benefici della concorrenza ai vari interlocutori: il legislatore e il governo, le imprese, i consumatori e i mezzi di

comunicazione. Il Gruppo di lavoro ha organizzato un Workshop che si è tenuto a ottobre a Parigi in cui si è discusso del ruolo che le autorità di concorrenza possono svolgere nel promuovere riforme pro-concorrenziali. L'Autorità ha svolto una presentazione in cui ha illustrato le recenti segnalazioni in materia di liberalizzazioni.

Il Gruppo di lavoro sull'efficacia delle autorità di concorrenza ha svolto un'analisi comparata delle procedure adottate dalle autorità di concorrenza con particolare riferimento alle garanzie e alla trasparenza.

### **Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)**

---

Nel 2012, il Comitato Concorrenza dell'OCSE ha proseguito la propria attività di approfondimento delle tematiche relative al diritto e alla politica della concorrenza al fine di promuovere la convergenza e la cooperazione tra i Paesi membri. In particolare, nel corso del 2012, il Comitato Concorrenza ha adottato due temi "strategici" intorno ai quali articolare il lavoro dei prossimi due anni. Si tratta di: i) cooperazione internazionale nell'applicazione del diritto antitrust e ii) valutazione dell'impatto degli interventi delle autorità di concorrenza.

La scelta del primo tema è dettata dalla constatazione della crescente esigenza da parte delle autorità di concorrenza di migliorare gli strumenti a disposizione per co-operare nel caso di istruttorie condotte in parallelo o di esame di concentrazioni multi giurisdizionali, esigenza che trova origine nell'aumento del numero di autorità di concorrenza che operano a livello mondiale e nella globalizzazione dell'attività delle imprese.

Il secondo tema è legato alla necessità, particolarmente avvertita in tempi di crisi economica, di valutare l'impatto dell'operato delle autorità di concorrenza in termini di benefici per i consumatori.

Il Comitato ha inoltre proseguito l'approfondimento di alcuni argomenti di particolare rilievo attraverso la predisposizione di studi e tavole rotonde. Tra gli argomenti discussi rientrano le nuove sfide poste nell'applicazione del diritto della concorrenza nell'economia digitale. La discussione si è incentrata, in particolare, sull'accesso e interoperabilità nei sistemi di software proprietario, sulle restrizioni imposte nell'ambito del commercio elettronico, sugli effetti di rete e sulle implicazioni concorrenziali dei sistemi aperti o delle piattaforme chiuse per gli sviluppatori di applicazioni per supporti mobili. Un'altra discussione ha riguardato il contributo che le teorie elaborate dall'economia comportamentale possono fornire all'analisi delle fattispecie antitrust, con particolare riferimento alle ipotesi formulate da tali teorie in merito ai limiti della razionalità nelle scelte economiche. Il Comitato ha, infine, organizzato una tavola rotonda in materia di definizione di mercato rilevante. La tavola rotonda ha preso spunto dalla constatazione che in tempi più recenti alcune autorità di concorrenza hanno iniziato a utilizzare tecniche che prescindono dalla definizione del mercato rilevante, soprattutto in materia di analisi delle operazioni di concentrazione.

Nel corso della riunione di febbraio l'Autorità ha svolto in sede al Comitato una presentazione volta ad illustrare il ruolo di promozione delle riforme pro-concorrenziali svolto attraverso la segnalazione in occasione dell' insediamento del nuovo Governo.

Il Comitato Concorrenza nel corso del 2012 ha inoltre adottato una Raccomandazione in materia di alterazione delle procedure ad evidenza pubblica. La Raccomandazione, sottolinea il ruolo che le autorità di concorrenza possono svolgere nel prevenire e individuare la presenza di fenomeni collusivi nell'ambito delle gare.

Il Gruppo di lavoro su "Concorrenza e regolazione" ha svolto una tavola rotonda sulla concorrenza nel settore dei servizi sanitari. Il Gruppo ha inoltre approfondito il lavoro sulla valutazione concorrenziale della Regolazione. In particolare è stata effettuata una ricognizione dell'applicazione della Raccomandazione in materia di valutazione concorrenziale da parte degli stati membri in vista di un possibile ampliamento dell'area toccata dalla Raccomandazione. Il Gruppo ha iniziato il progetto sulla valutazione d'impatto dell'attività delle autorità di concorrenza con una prima ricognizione delle esperienze presenti all' interno delle varie autorità. L'Autorità italiana, nell'ambito degli approfondimenti sulla valutazione concorrenziale della regolazione, ha svolto una presentazione sugli strumenti di segnalazione a propria disposizione, con particolare riferimento alla Legge annuale della concorrenza.

Il Gruppo di lavoro n. 3 ha svolto una tavola rotonda in materia di diffusione unilaterale di informazioni con effetti anti-concorrenziali. La tavola rotonda, proseguendo discussioni già affrontate nell'ambito dell'OCSE in materia di effetti anticoncorrenziali degli scambi di informazioni, ha esaminato sotto quali condizioni anche la diffusione unilaterale di informazioni sensibili a concorrenti o al pubblico possa facilitare la collusione. L'Autorità ha presentato un contributo scritto e ha illustrato alcuni casi affrontati in materia di diffusione unilaterale di informazioni con effetti anticoncorrenziali (I466 Compagnie aeree Fuel Surcharge e, più di recente, Listino prezzi del pane) analizzando i criteri adottati dall'Autorità e confermati dalla giurisprudenza nella valutazione concorrenziale di queste condotte. Il Gruppo di lavoro ha, inoltre, discusso un rapporto sull'applicazione della Raccomandazione dell'OCSE del 2005 in materia di controllo sulle operazioni di concentrazione. In tale occasione l'Autorità italiana ha illustrato le recenti modifiche intervenute in materia, con particolare riferimento alle soglie previste per la notifica delle operazioni. Il Gruppo ha svolto una tavola rotonda in materia di programmi di clemenza, con particolare riferimento al problema di come trattare le applicazioni successive alla prima. L'Autorità ha presentato un contributo scritto sull'esperienza italiana.

Nel febbraio 2012 si è svolto Forum Mondiale sulla Concorrenza i cui lavori si sono articolati in due tavole rotonde su "Concorrenza e volatilità dei prezzi nelle materie prime" e "Miglioramento della cooperazione internazionale in materia di cartelli" temi particolarmente rilevanti per i paesi non membri OCSE ma che presentano aspetti interessanti anche per le autorità delle economie più avanzate.

L'aumento dei prezzi delle materie prime (soprattutto nel settore agricolo e minerario) ha interessato molti paesi in via di sviluppo, determinando, tra l'altro, importanti fenomeni

sociali. La tavola rotonda ha identificato se, e in quale misura, tali aumenti siano riconducibili a comportamenti anticoncorrenziali. Per quanto riguarda la lotta ai cartelli internazionali, la tavola rotonda ha evidenziato quali meccanismi si siano rivelati più di successo e quali siano le misure da intraprendere per superare le difficoltà incontrate dalle autorità di concorrenza, soprattutto nei paesi in via di sviluppo.

### **Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD)**

L'undicesima sessione del Gruppo Intergovernativo di Esperti di Diritto e Politica della Concorrenza si è tenuta a Ginevra nel luglio 2012.

La riunione si è incentrata in particolare sul ruolo delle politiche concorrenziali nel promuovere lo sviluppo economico. Le tavole rotonde che si sono svolte hanno riguardato: la gestione delle risorse umane e delle conoscenze delle autorità di concorrenza, il ruolo della concorrenza nelle gare pubbliche di appalto e la trattazione degli illeciti concorrenziali transfrontalieri. Si è svolta, inoltre, l'analisi della legislazione in materia antitrust di altri paesi (*peer review*), quali Mongolia, Zambia, Zimbabwe e Tanzania, e sono stati forniti suggerimenti e osservazioni per il miglioramento del quadro normativo e applicativo di tali paesi in materia di concorrenza.

La discussione nella tavola rotonda sulla gestione delle risorse umane e delle conoscenze ha preso le mosse dalla relazione preparata dal Segretariato. È stata evidenziata l'importanza e la complementarità degli strumenti di acquisizione e diffusione delle conoscenze e di gestione del personale al fine di creare autorità di concorrenza efficaci ed efficienti.

Nella tavola rotonda sulle procedure pubbliche di appalto la discussione ha messo in luce come in genere le norme adottate in materia siano ispirate ad esigenze di trasparenza volte a scongiurare forme di corruzione. Due sono le criticità emerse dalla discussione a tale riguardo. Da un lato la trasparenza può incentivare forme di collusione dannose; dall'altro lato, le autorità di concorrenza non hanno un ruolo particolare nella predisposizione dei bandi e nell'aggiudicazione delle gare. Si è, quindi, discusso del ruolo rilevante che l'attività di promozione della concorrenza delle autorità antitrust può svolgere nella definizione di un quadro normativo sulle procedure di aggiudicazione che disincentivi le forme collusive anticoncorrenziali. La discussione si è poi incentrata sull'importante effetto deterrente dell'attività antitrust rispetto ai fenomeni di alterazione delle gare.

Un ulteriore tema affrontato in una delle tavole rotonde è stato l'applicazione del diritto antitrust alle fattispecie transfrontaliere. Sono stati esaminati gli strumenti di cui ciascuna autorità antitrust dovrebbe dotarsi per poter intervenire efficacemente nei casi che ricadono in più giurisdizioni, tra i quali hanno avuto particolare rilievo i programmi di clemenza nella lotta ai cartelli. Si è, inoltre, discusso degli strumenti di cooperazione

internazionale volti, in particolar modo, ad evitare risultati confliggenti nelle diverse giurisdizioni. È stata proposta la creazione di una banca dati per scambiare le informazioni non riservate, al fine di rendere più efficace l'attività delle autorità di concorrenza.

A margine delle riunioni in materia di concorrenza si è tenuto l'incontro degli esperti di Tutela del Consumatore. I temi trattati in tali sessioni si sono incentrati soprattutto sull'adeguamento degli strumenti di tutela per far fronte alle particolari situazioni di vulnerabilità dei consumatori nel quadro dell'attuale crisi finanziaria. Nella discussione sono state anche sottolineate le sinergie tra strumenti a tutela della concorrenza e del consumatore.

### **Attività di assistenza tecnica in materia di concorrenza**

---

Nel corso del 2012 l'Autorità ha concluso i tre progetti di cooperazione finanziati dalla Commissione Europea, di cui era risultata aggiudicataria, rispettivamente con le autorità di concorrenza di Croazia (nel 2009) e di Albania e Algeria (nel 2010).

Mentre nel progetto con l'Algeria l'Autorità italiana, insieme a quella tedesca, svolgeva il ruolo di junior partner, e il Consorzio era guidato dall'Autorità francese di concorrenza, nei progetti di cooperazione con l'Autorità albanese e con quella croata, l'Italia svolgeva il ruolo di project leader, avendo come junior partner rispettivamente l'Autorità ungherese e l'Autorità inglese.

Nel 2012 l'Autorità ha inoltre consolidato il proprio ruolo di assistenza tecnica dando inizio ad un progetto di cooperazione con l'Autorità maltese nel quadro del Fondo Sociale Europeo. Il progetto prevede l'assistenza tecnica da parte dell'Autorità sia nel settore della concorrenza sia in quello della tutela del consumatore. Nel 2012 l'Autorità ha condotto tre training presso l'autorità maltese finalizzati alla promozione della cultura della concorrenza e della tutela del consumatore nonché al rafforzamento delle competenze amministrative e alla formazione del personale.

PAGINA BIANCA

**ATTIVITÀ DI TUTELA DEL CONSUMATORE**

## 1. DATI DI SINTESI E LINEE DI INTERVENTO

Nel corso del 2012 sono stati complessivamente portati a termine 118 procedimenti istruttori in materia di pratiche commerciali scorrette e pubblicità ingannevole e illecitamente comparativa, mentre le archiviazioni hanno riguardato complessivamente 929 fascicoli.

In relazione a 99 procedimenti – di cui 22 di inottemperanza ad una precedente decisione dell’Autorità - si è proceduto all’accertamento della violazione, con l’irrogazione delle conseguenti sanzioni. In 12 casi il procedimento è stato concluso senza accertare l’infrazione, con l’accettazione degli impegni proposti dal professionista.

Nell’anno di riferimento si è, infine, totalmente esaurito il filone dei procedimenti di rideterminazione della sanzioni comminate ai professionisti – in relazione alle quali provvede ora direttamente il giudice amministrativo - a seguito dell’entrata in vigore, nel settembre 2010, del Codice del processo amministrativo.

**Tavola 1 - Procedimenti istruttori**

Non violazione		5
Accettazione impegni		12
Violazioni		99
	<i>Inottemperanza</i>	22
	<i>PB (verso imprese)</i>	3
	<i>PS (verso consumatori)</i>	74
Non applicabilità		2
<b>Totale</b>		<b>118</b>
Sanzioni rideterminate		0

L’Autorità ha preferito concentrare le risorse su un numero complessivo di procedimenti inferiore rispetto all’anno precedente, ma di più significativo impatto in termini di gravità delle diverse pratiche commerciali, con riferimento al maggior pregiudizio arrecato al comportamento economico del consumatore, nonché al corretto funzionamento dei mercati, in termini di capacità della pratica di perturbare la concorrenza tra gli operatori e di determinare un forte discredito sul buon funzionamento del mercato o su forme più evolute di transazioni commerciali (come, ad esempio, nel caso del commercio elettronico).

Gli accertamenti di condotte scorrette, conclusi nel corso dell'anno, relativi a pratiche commerciali nei confronti dei consumatori (74) nonché relativi a pubblicità ingannevoli o illecitamente comparative cosiddette "business to business" (3) – al netto dei procedimenti di inottemperanza - hanno fatto registrare, pertanto, un più elevato livello medio delle sanzioni irrogate (pari a 111.629 euro) rispetto al precedente anno (pari a 105.703 euro).

L'attenzione rivolta verso procedimenti caratterizzati da una maggiore gravità e orientati all'aspetto qualitativo dell'intervento è testimoniata anche da un più frequente ricorso all'uso dello strumento cautelare<sup>1</sup> e alle prime iniziative di oscuramento di siti (*PS7677 Private Outlet e PS 8151 Vendita Farmaci on line*), preordinati al conseguimento di una azione maggiormente efficace e tempestiva a tutela del consumatore. In particolare, in virtù dei poteri derivanti dall'applicazione del d.lgs. 9 aprile 2003, n. 70, in materia di commercio elettronico, di attuazione della direttiva 2003/31/CE, l'Autorità ha ritenuto di poter esigere, anche in via d'urgenza, dagli intermediari che offrono servizi di connessione, trasmissione ed immagazzinamento dei dati, ovvero che ospitano un sito sulle proprie strutture informatiche, un comportamento attivo volto ad impedire o porre fine alle violazioni commesse dall'operatore di commercio elettronico, anche attraverso un intervento diretto ad oscurare l'accesso a sezioni di siti internet suscettibili di perpetuare il compimento di una condotta scorretta. Per gli interventi di oscuramento dei siti preziosa è stata la collaborazione prestata dal Gruppo Antitrust del Nucleo Speciale Tutela Mercati della Guardia di Finanza.

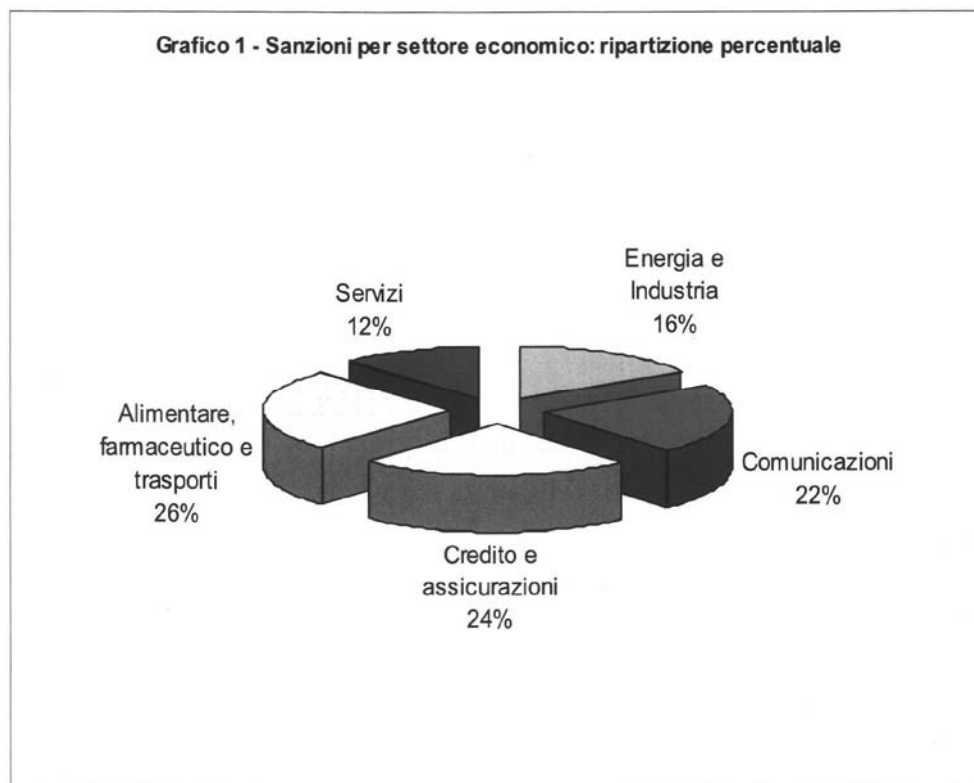
**Tavola 2 - Sanzioni per esito del procedimento**

	N. procedimenti	Sanzioni (EUR)
Pratiche scorrette	74	8.485.500
Pubblicità ingannevole e comparativa B2B	3	110.000
Inottemperanza	22	1.082.000
<b>Totale</b>	<b>99</b>	<b>9.677.500</b>

Le violazioni accertate nel 2012, ivi incluse le inottemperanze, hanno determinato una imposizione complessiva di sanzioni amministrative pecuniarie pari a circa 9,6 milioni di euro.

<sup>1</sup> Nel corso del 2012 sono stati attivati 19 sub-procedimenti per l'adozione della misura cautelare, produttivi di immediati effetti inibitori della condotta scorretta sia nei 7 casi in cui la sospensiva è stata disposta sia negli altri casi in cui il professionista stesso ha immediatamente modificato o sospeso la propria condotta dinanzi alla prospettata adozione di una misura cautelare da parte dell'Autorità.

Come per lo scorso anno, la quota percentuale maggiore delle sanzioni irrogate ha interessato il settore alimentare, farmaceutico e dei trasporti (26%). Seguono, percentualmente, il comparto di credito e assicurazioni e quello delle comunicazioni.



**Tavola 3 - Sanzioni per macrosettore economico**

	Ingannevoli/Scorrette	Inottemperanze	Sanzioni (EUR)
Energia e Industria	13	3	1.585.000
Comunicazioni	13	2	2.140.000
Credito e assicurazioni	17	-	2.275.000
Alimentare, farmaceutico e trasporti	22	9	2.485.000
Servizi	12	8	1.192.500
<b>Totale</b>	<b>77</b>	<b>22</b>	<b>9.677.500</b>

Anche per il 2012 si è confermato come particolarmente rilevante per l'attività di individuazione e repressione delle pratiche commerciali scorrette il contributo, in termini di segnalazioni, fornito direttamente dai consumatori, che hanno determinato l'intervento dell'Autorità per l'accertamento di violazioni, con conseguenti sanzioni, in circa metà dei nuovi procedimenti istruttori effettuati. Ciò rappresenta una conferma della sempre maggiore consapevolezza che i consumatori vanno maturando in ordine ai propri diritti e in ordine alle istituzioni preposte alla repressione delle condotte commercialmente scorrette cui rivolgersi. Oltre alle segnalazioni inviate in forma cartacea, sono stati registrati nell'anno di riferimento circa 22.400 contatti da parte dei consumatori attraverso il Call Center, ripartiti fra canale telefonico e web form, le quali, entrate pienamente a regime nel 2012, rappresentano ormai il principale canale di segnalazione utilizzato dai consumatori.

Pur avendo attivato un intervento istruttorio dell'Autorità in un numero sensibilmente inferiore di casi rispetto ai singoli consumatori è da considerare altrettanto rilevante e prezioso il contributo fornito dalle associazioni di consumatori, le cui segnalazioni - maggiormente strutturate e ricche di evidenze probatorie - hanno determinato un accertamento in violazione nella totalità dei casi per i quali era stato avviato un procedimento.

---

**Tavola 4 - Soggetti segnalanti**

---

	Procedimenti istruttori
Singolo consumatore	60
Associazioni di consumatori	17
Attivazione d'ufficio	11
Pubblica Amministrazione	4
Concorrenti	3
Associazioni di concorrenti	1
Non classificate	24
<b>Totale</b>	<b>120</b>

---

Infine, a seguito dell'entrata in vigore, nel settembre 2012, del regolamento di procedura in materia di tutela del consumatore, si sono registrati i primi interventi in applicazione della nuova disciplina sulla tutela amministrativa contro le clausole vessatorie: sono stati avviati 5 procedimenti istruttori, con la conseguente consultazione tramite avviso pubblicato sul sito dell'Autorità; sono inoltre pervenuti sei interpellanti, di cui uno è stato definito con esito di vessatorietà, due sono stati ritirati e tre sono tuttora oggetto di valutazione.

*Il regolamento in materia di pratiche commerciali scorrette, di pubblicità ingannevole e di clausole vessatorie*

Il d.l. n. 1/2012 (convertito nella legge n. 27/2012), introducendo l'articolo 37-bis al Codice del consumo (d.lgs. 206/2005) ha attribuito all'Autorità la competenza in materia di clausole vessatorie, demandandole anche il potere/dovere di adottare un proprio regolamento per disciplinare le procedure istruttorie in modo da garantire "il contraddittorio e l'accesso agli atti, nel rispetto dei legittimi motivi di riservatezza". Lo stesso regolamento deve disciplinare anche la procedura di interpello e le modalità di consultazione delle associazioni di categoria rappresentative a livello nazionale e delle camere di commercio e le loro unioni.

Questa nuova esigenza di intervento è stata per l'Autorità l'occasione per rivedere l'intero impianto procedurale in materia di tutela del consumatore anche alla luce dell'esperienza maturata in questi anni di applicazione dei due regolamenti di procedura, adottati nel 2007, in materia di pratiche scorrette e di pubblicità ingannevole. La scelta dall'Autorità è stata quella dell'unificazione dei testi in un'ottica di armonizzazione dei contenuti e di semplificazione degli adempimenti a vantaggio di una maggiore efficienza dell'attività amministrativa. Un ulteriore e importante elemento di novità è stato l'introduzione di una fase di consultazione pubblica sulla bozza di regolamento prima della sua adozione definitiva da parte dell'Autorità, al fine di condividerne i contenuti con gli operatori nei confronti dei quali l'atto è destinato a trovare applicazione. Nei trenta giorni in cui si è svolta la consultazione sono pervenute all'Autorità 24 osservazioni scritte provenienti da associazioni di categoria (ABI, Assonime, ICC Italia, Unioncamere, Associazione internazionale per la proprietà intellettuale, UPA) da associazioni a tutela dei consumatori (Codacons, Unione nazionale dei consumatori, AltroConsumo, Assortenti, Adiconsum) da imprese, studi legali, singoli consumatori e dall'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria (IAP). Nel formulare le loro osservazioni, tutti gli intervenuti hanno espresso apprezzamento sia per l'iniziativa della consultazione pubblica che per la scelta di unificare in un unico regolamento le disposizioni procedurali in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette e clausole vessatorie, per i benefici che ne derivano in termini di semplificazione e razionalizzazione della disciplina procedurale in materia.

Per migliorare ulteriormente la trasparenza e la certezza nei confronti dei destinatari, professionisti-imprese e consumatori, il nuovo regolamento individua le varie ipotesi di chiusura della fase pre-istruttoria (art. 5, comma 1) e istruttoria (art. 17, comma 1), nonché il termine, di 180 giorni dal ricevimento della richiesta di intervento, per l'avvio dell'istruttoria. Trascorso inutilmente detto termine il procedimento si intende archiviato per una delle motivazioni espressamente individuate nel regolamento stesso.