

al fine di rallentare l'ingresso nel mercato dei servizi ferroviari ad alta velocità da parte dell'operatore nuovo entrante NTV a beneficio di Trenitalia, con pregiudizio per il consumatore finale. Il caso è stato chiuso con una decisione con impegni nel marzo 2014. Un analogo comportamento escludente costituisce, infine, l'oggetto dell'istruttoria SEA/ATA avviata nel settore delle infrastrutture aeroportuali, con l'obiettivo di verificare se SEA abbia abusato della propria posizione dominante, al fine di ostacolare l'accesso di un potenziale concorrente nella gestione delle infrastrutture aeroportuali, con possibili effetti anche nell'offerta di servizi di *handling*.

La grande distribuzione organizzata (GDO) e i suoi rapporti con l'industria della trasformazione alimentare è un altro settore che da tempo è al centro dell'attenzione dell'Autorità: attenzione che la recente crisi ha contribuito a ravvivare, essendo il settore l'ambito nel quale si definisce la maggior parte dei prezzi dei beni di consumo e contribuendo in misura rilevante alla crescita complessiva dei sistemi economici nazionali. In tale ambito, già oggetto di un'ampia indagine conoscitiva conclusa nel 2013, l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti della Supercentrale d'acquisto 'Centrale Italiana' e delle 5 catene distributive che ne fanno parte (Coop, Despar, Il Gigante, Disco Verde e Sigma) per verificare l'esistenza di una possibile intesa restrittiva, con potenziali effetti negativi sia sui fornitori che sui consumatori.

Anche la vigilanza su settori interessati da recenti normative di liberalizzazione si conferma, come negli anni precedenti, impegno prioritario dell'Autorità. In tal senso, l'Autorità ha avviato nel settore dei servizi assicurativi l'istruttoria sugli Agenti monomandatari al fine di accertare se otto gruppi assicurativi abbiano posto in essere altrettante intese verticali finalizzate ad ostacolare, in contrasto con il dettato legislativo, l'esercizio del pluri-mandato da parte degli agenti assicurativi, e idonee nel loro insieme a restringere la concorrenza. Nella medesima ottica, volta cioè a presidiare il processo di apertura dei mercati, l'Autorità continua a monitorare il settore delle comunicazioni elettroniche, dove è stata avviata l'istruttoria sui servizi tecnici accessori al fine di verificare se alcune società abbiano posto in essere condotte in grado di restringere la concorrenza nel mercato nascente dei servizi tecnici accessori all'ingrosso alla rete fissa telefonica, la cui liberalizzazione è stata prevista solo nell'aprile del 2012 in sede di conversione del d.l. n. 5/2012.

E' destinata inoltre a permanere costante l'attenzione dell'Autorità rispetto ad alcuni versanti che possono ormai considerarsi consolidati nell'enforcement antitrust, tra cui in particolare i servizi professionali, dove si registra l'avvio di tre istruttorie nei confronti dell'Ordine dei Medici Chirurghi e Odontoiatri Provinciali Italiani, del Consiglio Nazionale Forense e dell'Ordine dei Notai del Veneto, tutte per presunta violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza; nonché quello delle gare pubbliche, con l'avvio delle cinque istruttorie, già citate (Gare gestione fanghi in Lombardia e Piemonte, Servizi di post produzione di programmi televisivi RAI, Sanità Regione Abruzzo, ARCA/Novartis Farma, Forniture Trenitalia).

Degno di nota, infine, appare il caso Inverter solari e eolici, nel quale l'Autorità intende accettare il presunto comportamento anticoncorrenziale di Power-One Italy, attiva nella

produzione di sistemi per la conversione di energia fotovoltaica ed eolica, nei suoi rapporti con la rete di cui si avvale per la commercializzazione dei prodotti.

Sempre nel 2013, l'Autorità ha deciso di focalizzare la propria attenzione su alcuni specifici mercati allo scopo di far luce sulle condizioni di offerta di beni e servizi essenziali. In tal senso sono state avviate due indagine conoscitive, rispettivamente, sulle condizioni concorrenziali nei mercati del trasporto pubblico locale, e nei mercati di accesso e sulle reti di telecomunicazioni a banda larga e ultra larga, quest'ultima in collaborazione con l'AGCOM.

### **Attività di segnalazione e consultiva**

Le restrizioni alla concorrenza non traggono soltanto origine dalle scelte autonome delle imprese, ma anche dalla presenza di provvedimenti normativi e amministrativi ingiustificatamente restrittivi. Per tale ragione, l'Autorità ascrive grande rilievo all'attività di *competition advocacy* che è stata svolta, anche nel corso del 2013, attingendo a tutti gli strumenti messi a disposizione dall'ordinamento: non soltanto i tradizionali poteri consultivi e di segnalazione, previsti sin dalla istituzione dell'Autorità come necessario complemento dei poteri istruttori e sanzionatori, ma anche i più recenti strumenti, segnatamente l'impugnativa dinanzi al giudice amministrativo degli atti che si pongono in contrasto con le regole a tutela della concorrenza, nonché i pareri resi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai fini dell'eventuale impugnativa delle leggi regionali in contrasto con i principi concorrenziali.

Più specificamente, nel corso dell'anno numerosi sono stati gli interventi dell'Autorità ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge n. 287/90, volti a suggerire un maggiore rispetto dei principi della concorrenza nella legislazione e nella regolazione. In particolare, nel corso dell'anno l'Autorità ha adottato 65 segnalazioni e pareri, ai sensi dell'art. 21 e dell'art. 22.

Avuto riguardo all'efficacia di tale attività, uno studio concluso di recente all'interno dell'Autorità relativamente agli esiti dell'attività di *advocacy* svolta nel 2013 ha rivelato, peraltro, dati confortanti in termini di accoglimento delle osservazioni formulate: il tasso di successo complessivo degli interventi *ex articolis* 21 e 22, pari al 25% a pochi mesi di distanza dalla loro adozione, appare buono, pari almeno a quello riscontrato in precedenti rilevazione condotte tuttavia su archi temporali ben più lunghi. La menzionata percentuale di successo sale peraltro al 42%, se si considerano anche i c.d. riscontri positivi, ovvero quei riscontri che, seppur non definitivi alla data di rilevazione, consentono di prevedere una risposta favorevole dei destinatari ai suggerimenti dell'Autorità.

Distinguendo gli esiti riscontrati per base giuridica, emerge inoltre che i pareri ai sensi dell'art. 22 sono risultati maggiormente efficaci rispetto alle segnalazioni *ex art. 21*. Nel primo caso, il tasso di successo (comprensivo dei riscontri positivi) è risultato pari al 56%, nel secondo caso, pari al 29%: un dato che si giustifica evidentemente con il fatto che i processi di modifica di norme vigenti richiedono più tempo e sforzi maggiori per addivenire al risultato finale.

Avendo riguardo al livello normativo delle norme segnalate, pur in un quadro di relativo equilibrio, i dati del 2013 confermano che gli enti locali sono stati tendenzialmente meno virtuosi degli enti nazionali.

Infine, dal punto di vista dei singoli mercati, i settori dei trasporti e della distribuzione commerciale sono risultati gli ambiti più “problematici” in termini di mancato adeguamento alle segnalazioni dell’Autorità. Il settore energetico nel suo complesso è risultato invece quello dove il legislatore è apparso maggiormente incline ad ascoltarne i suggerimenti.

Oltre ai pareri e alle segnalazioni citati, l’attività di contrasto alla regolazione ingiustificatamente distorsiva del mercato può contare oggi - come noto - su un nuovo strumento, previsto all’art. 21 *bis* della legge n. 287/90, che consente all’Autorità di impugnare i provvedimenti amministrativi che si pongano in violazione delle norme a tutela della concorrenza.

Nel corso del 2013, l’Autorità ha consolidato l’utilizzo di tale strumento, sfruttandone appieno le potenzialità in termini di rafforzamento della propria azione di contrasto agli atti della P.A. idonei a restringere o ad ostacolare il confronto competitivo tra gli operatori economici. In particolare, nel periodo di riferimento l’Autorità vi ha fatto ricorso in 23 casi, soprattutto per contrastare misure amministrative restrittive della concorrenza nei settori delle assicurazioni e dei fondi pensione, della grande distribuzione e dei trasporti pubblici.

Come già emerso nel 2012, gli atti oggetto di intervento sono stati i più vari: delibere di giunta o di consiglio comunale, provinciale o regionale; bandi di gara e lettere di invito; decreti ministeriali; decreti dirigenziali; dinieghi di autorizzazioni o concessioni. Nella totalità dei casi, inoltre, il soggetto destinatario del parere è stato una pubblica amministrazione in senso stretto, a cui l’Autorità ha contestato l’illegittimità dell’atto amministrativo adottato, individuando i principi rilevanti per la tutela della concorrenza e del mercato che, nel caso concreto, sono stati considerati lesi.

Quanto all’efficacia dello strumento, di notevole interesse appare il tasso di successo fin qui riscontrato: sulla base dello studio sopra citato è risultato, infatti, che i pareri adottati dall’Autorità e propedeutici all’impugnativa dell’atto amministrativo sono stati ascoltati dalle amministrazioni destinatarie in circa il 70% dei casi.

Tra i casi maggiormente significativi meritano di essere segnalati alcuni interventi che hanno interessato contemporaneamente più amministrazioni comunali di diverse aree del Paese. Tra questi, rilevano i pareri inviati ai Sindaci dei Comuni di Bolzano, Merano, Catania e Storo avverso le relative delibere volte alla determinazione degli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali nei rispettivi territori, in contrasto con la normativa statale di liberalizzazione; come pure i pareri alle Regioni Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Lazio, Provincia autonoma di Trento e al Ministero delle Politiche Agricole e Forestali in merito ai provvedimenti con i quali questi avevano ostacolato l’operatività dei consorzi di difesa delle produzioni agricole sull’intero territorio nazionale, limitandone l’azione al solo ambito regionale o provinciale in cui l’ente aveva sede legale. In seguito al ricevimento dei suddetti pareri, tutti i soggetti interessati hanno provveduto peraltro ad adeguarsi, superando i profili contestati.

Meritevole di menzione appaiono, *ex multis*, anche il parere inviato al Sindaco di Roma Capitale in merito alla delibera con cui veniva affidato direttamente e in esclusiva ad ATAC Spa l'intero servizio di trasporto pubblico comunale dal 2013 al 2019, in violazione di diverse norme a tutela della concorrenza, nonché il parere trasmesso alla Direzione Marittima di Venezia e al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti con riferimento ad una serie di provvedimenti che, in materia di revisione delle tariffe per il servizio di pilotaggio per il biennio 2013-2014, prevedevano meccanismi di formazione non rispondenti ad alcun principio concorrenziale di incentivazione dell'efficienza di tali servizi, svolti in regime di esclusiva legale e obbligatorietà. In entrambi i casi, i soggetti destinatari hanno comunicato la volontà di non conformarsi al parere dell'Autorità, sicché è pendente il relativo ricorso davanti al giudice amministrativo.

Infine, di notevole utilità sta rivelandosi anche la collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai fini dell'impugnativa delle leggi regionali restrittive dinnanzi alla Corte Costituzionale *ex art. 4 del d.l. 1/2012, convertito in legge n. 27/2012*.

In virtù di tale previsione, ha preso avvio sin dai primi mesi del 2012 una proficua e regolare collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri in virtù della quale l'Autorità segnala tempestivamente al Governo, a seguito del ricevimento della richiesta di parere, le norme contenute nelle leggi regionali suscettibili di restringere ingiustificatamente la concorrenza.

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha esaminato 87 leggi regionali trasmesse dalla PCM: in 15 casi ha evidenziato possibili violazioni delle disposizioni in materia di concorrenza, chiedendo l'impugnativa davanti alla Corte Costituzionale. Con riguardo alle 15 segnalazioni inviate, la Presidenza del Consiglio ha ritenuto in 9 casi di aderire alle proposte dell'Autorità e ha pertanto proposto ricorso alla Corte per i profili di illegittimità costituzionale come rilevati dall'Autorità.

## 6. La tutela del consumatore

L'Autorità ha da sempre concepito le proprie competenze in materia di tutela del consumatore come uno strumento al servizio degli utenti che risultasse altresì funzionale al benessere collettivo. Ciò nella convinzione che i consumatori, quando messi in grado di compiere scelte di acquisto informate, contribuiscono alla crescita e, nei periodi di recessione, costituiscono una risorsa fondamentale per fronteggiare la crisi economica.

Secondo dati pubblicati dalla Commissione europea, la spesa dei consumatori rappresenta il 56% del PIL dell'Unione europea<sup>20</sup>. E', pertanto, evidente che la tutela e lo stimolo di questa domanda può diventare uno strumento cruciale per uscire dalla crisi.

<sup>20</sup> Comunicazione Commissione UE COM(2012) 224, *Agenda europea dei consumatori – Stimolare la fiducia e la crescita*, 22 maggio 2012.

La sempre più diffusa riduzione dei redditi e del potere d'acquisto ha inevitabilmente intaccato la fiducia di consumatori e utenti; diviene, quindi, ancor più indifferibile l'esigenza di fornire informazioni *trasparenti, comparabili, attendibili e accessibili* e di agevolare l'accesso dei consumatori alle misure di tutela dei loro diritti<sup>21</sup>.

Nell'attuale momento storico, pertanto, le azioni a tutela del consumatore devono tener conto di una pluralità di obiettivi che vanno dall'esigenza di tutelare i consumatori resi più vulnerabili dalla crisi economica, alla necessità di sostenere e incoraggiare la domanda di beni e servizi, all'impellenza di scongiurare il rischio che la maggiore attenzione ai prezzi determinata dalla crisi si traduca nell'abbassamento degli standard di qualità e di sicurezza dei prodotti offerti.

Questa linea di intervento - che guarda alle implicazioni complessive delle condotte scorrette dei professionisti - rende gli interventi a tutela dei consumatori altresì funzionali alla promozione della concorrenza tra operatori economici. Nel corso degli ultimi anni, infatti, si sta assistendo ad un costante rafforzamento delle relazioni di complementarietà tra tutela della concorrenza e tutela del consumatore. Le normative e le politiche a protezione dei consumatori, infatti, appaiono sempre più direttamente incentrate sull'idoneità di tali interventi a favorire il corretto dispiegarsi dei meccanismi di funzionamento dei mercati. La stessa direttiva sulle pratiche commerciali sleali sancisce come proprio obiettivo prioritario quello di *“contribuire al corretto funzionamento del mercato interno e al conseguimento di un livello elevato di tutela dei consumatori”* (art. 1). Per altro verso, l'attenzione al benessere del consumatore nell'ambito delle politiche antitrust europee e nazionali è andata significativamente aumentando, grazie anche al decollo del c.d. approccio economico alla tutela della concorrenza e al ruolo centrale che tale approccio riconosce alla verifica dell'impatto dei comportamenti di impresa sui consumatori.

Nel contesto delle potenzialità di impatto multi-direzionale delle norme a tutela del consumatore si collocano anche le nuove competenze dell'Autorità in materia. Ad esempio, nell'applicazione della disciplina sulla clausole vessatorie l'Autorità ha potuto contrastare prassi diffuse in interi settori che, oltre a risultare particolarmente penalizzanti per centinaia di migliaia di consumatori, costituivano anche elementi di omogeneità delle offerte, a discapito della concorrenza tra operatori. Analogamente, le norme a tutela delle c.d. microimprese, nel promuovere la correttezza delle relazioni commerciali tra imprese di maggiori e minori dimensioni, contribuiscono a garantire opportunità di accesso ai mercati e di operatività ad un numero maggior dei operatori.

<sup>21</sup> Così il *Programma europeo per i consumatori 2014-2020*. Cfr. la proposta di Regolamento relativo a un programma per la tutela dei consumatori (2014-2020), 9 novembre 2011, COM(2011) 707. Il 14 gennaio 2014, il Parlamento europeo, dopo due anni di negoziati, ha stanziato 189 miliardi di euro per i prossimi 7 anni a favore del Programma consumatori 2014-2020.

***Le linee di intervento dell'Autorità***

In coerenza con i citati obiettivi, gli interventi dell'Autorità in materia di tutela del consumatore hanno avuto come finalità prioritaria quella di ripristinare nel più breve tempo possibile la correttezza nelle relazioni commerciali tra professionisti e consumatori.

Come noto, i rimedi esperibili dall'Autorità in materia di tutela del consumatore si sono ampliati e affinati nel tempo in ragione dell'interpretazione e dell'applicazione che ne ha dato l'Autorità, ma anche per effetto degli interventi legislativi che hanno esteso il novero di competenze e di strumenti a sua disposizione.

Nel corso del 2013, l'Autorità ha fatto ricorso alla completa gamma degli strumenti a sua disposizione, valutandone attentamente l'impatto in termini di idoneità a ripristinare tempestivamente condizioni di correttezza e diligenza nella relazione commerciale al suo vaglio; necessità di garantire efficacia deterrente al proprio intervento commisurata alla gravità della fattispecie; opportunità di tener conto dell'attuale fase critica di congiuntura socio-economica.

Così, nel periodo in esame, si registra un numero significativo di casi, rilevanti ai sensi del Codice del consumo, in cui l'Autorità ha ottenuto risultati concreti e tempestivi ancor prima della conclusione dell'attività istruttoria e, talora, senza necessità di ricorrere all'adozione di alcun provvedimento sanzionatorio.

In particolare, molteplici pratiche scorrette oggetto di indagine sono state rimosse per effetto di interventi di *moral suasion*, che si sono rilevati particolarmente efficaci, ad esempio nel filone relativo ai c.d. *claims* nutrizionali (“senza zucchero/senza zuccheri aggiunti”), ovvero ai fini della rimozione di clausole vessatorie contenute in contratti relativi alla voltura di utenze idriche.

Talora, poi, l'avvio del procedimento istruttorio ha immediatamente indotto le imprese coinvolte a modificare la propria pratica commerciale; di tale comportamento virtuoso l'Autorità ha tenuto conto in sede di conclusione del sub-procedimento cautelare (non adottando la misura interinale) ovvero in sede di quantificazione della sanzione nel provvedimento finale; è il caso della diffusione di informazioni ingannevoli e/o di omissioni informative rilevanti sulle caratteristiche e sul prezzo delle offerte di servizio di accesso internet, pubblicizzato come “*illimitato*” o “*senza limiti*”, ovvero sulla possibilità di godere di tali offerte “*per sempre*”.

Altre volte, l'Autorità ha ritenuto che gli impegni presentati dalle parti in corso di istruttoria fossero idonei a ristabilire situazioni di legalità nel mercato interessato, come accaduto nel settore del trasporto aereo a vantaggio di operatori minori che avevano adottato la pratica del *Credit Card Surcharge* (vale a dire, lo scorporo dai prezzi dei biglietti aerei della voce di costo connessa alla scelta del mezzo di pagamento per regolare la transazione).

Nel contempo, nello stesso arco temporale, in presenza di fattispecie molto insidiose ovvero di professionisti restii a collaborare con l'Autorità (o ad ottemperare alle sue decisioni), si è rilevato necessario compiere l'accertamento dell'infrazione e comminare la relativa sanzione, talora utilizzando anche strumenti molto incisivi.

Emblematici sono gli interventi relativi alle attività di recupero crediti cui nell'attuale fase di crisi economica si è inteso prestare specifica attenzione, in particolare rispetto a società che hanno posto in essere pratiche volte ad intimorire i consumatori per spingerli al pagamento dei propri crediti; l'Autorità ha qualificato tali pratiche come aggressive e le ha sanzionate in quanto tali.

Altre volte, in presenza di fattispecie ritenute particolarmente pericolose o che hanno avuto ampia diffusione, l'Autorità ha provveduto ad oscurare due siti per la vendita *online* di farmaci e più di 20 siti *web* che proponevano prodotti risultati contraffatti; più precisamente in tali casi, l'Autorità, con la collaborazione del Nucleo Speciale Tutela Mercati della Guardia di Finanza, ha ritenuto, talora già in sede cautelare, di affiancare all'ordine di sospensione delle condotte oggetto di accertamento anche un'inibitoria volta ad ottenere la sospensione dell'accessibilità dei siti limitatamente agli utenti della rete che facevano richieste di connessione dal territorio italiano. La base normativa di tali poteri è stata ravvisata negli articoli 14, 15 e 16 del d.lgs. 9 aprile 2003, n. 70, di attuazione della direttiva 2003/31/CE (direttiva sul commercio elettronico).

In un caso, l'Autorità ha anche deciso di avvalersi dei poteri *ex articolo 27, comma 12*, del Codice del Consumo, imponendo la sospensione per 15 giorni dell'attività di un'impresa che reiteratamente ha omesso di ottemperare ad una decisione di condanna dell'Autorità rispetto a false offerte di lavoro. L'impresa non ha dato attuazione neanche a tale misura, pertanto, l'Autorità ha richiesto l'intervento della Guardia di Finanza, la quale ha provveduto ad oscurare i siti dei professionisti per quindici giorni.

Da segnalare, poi, i casi in cui l'intervento ai sensi del Codice del consumo ha riguardato fattispecie rilevanti, per taluni aspetti, anche sotto il profilo antitrust. Si tratta dei procedimenti riguardanti gli ostacoli frapposti dalle banche alla mobilità della clientela, così negando a quest'ultima la possibilità di rivolgersi tempestivamente ad altri operatori che offrono i medesimi prodotti sul mercato a condizioni più vantaggiose. Un altro ambito in cui gli interventi a tutela dei consumatori hanno realizzato anche evidenti impatti di carattere pro-concorrenziale sono quelli volti alla rimozione di clausole vessatorie contenute nei contratti di massa in uso nel settore dell'autonoleggio, potenzialmente idonei a coordinare le politiche di offerta delle imprese ivi operanti.

### ***Le novità normative***

Nel mese di marzo 2014 è stato pubblicato il decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 21 di recepimento della direttiva 2011/83/UE del 25 ottobre 2011 sui diritti dei consumatori<sup>22</sup>.

La maggior parte delle disposizioni contenute nel decreto entreranno in vigore il 14 giugno 2014.

<sup>22</sup> Decreto Legislativo 21 febbraio 2014, n. 21 recante “*Attuazione della direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori ,recante modifica delle direttive 93/13/CEE e 1999/44/CE e che abroga le direttive 85/577/CEE e 97/7/CE*” in G.U. n.58 dell’ 11,marzo 2014.

La direttiva mira a garantire maggiori informazioni, anche in materia di diritto di recesso, per i consumatori che stipulano contratti a distanza o aderiscono a contratti negoziati fuori dai locali commerciali, così introducendo una specifica tutela valevole anche per gli acquisti *on line*.

L'esigenza che la rivoluzione digitale e le opportunità che ne derivano non si traducano in un ostacolo all'accesso a nuovi servizi per un'ampia categoria di consumatori è particolarmente avvertita dall'Autorità. La casistica degli ultimi tempi ha evidenziato, infatti, la necessità di ovviare alla complessità delle operazioni oggi richieste per numerose tipologie di acquisti *on line*, così come alla prassi sempre più diffusa di fornire una molteplicità di informazioni che spesso non costituisce quella necessaria per compiere scelte consapevoli.

Si tratta di problematiche che, stante la natura transazionale di internet, non possono che essere affrontate a livello sovranazionale e a cui, perlomeno in parte, si dovrebbe rimediare con il recepimento della direttiva.

Il decreto in parola, inoltre, risolve in via definitiva a favore dell'Autorità la questione concernente il soggetto competente a conoscere di pratiche commerciali poste in essere in settori oggetto di specifica regolamentazione di rango comunitario. A seguito delle note sentenze del giudice amministrativo, che avevano escluso l'applicazione del Codice del consumo per taluni settori regolamentari<sup>23</sup>, si era creata una situazione di incertezza che aveva indotto la stessa Commissione europea a sollecitare un intervento chiarificatore da parte delle autorità italiane.

Preme in ogni caso sottolineare che, nelle more di tale intervento, l'azione dell'Autorità nei settori in cui si verifica una possibile sovrapposizione tra disciplina generale e settoriale è stata definita in pieno raccordo con le Autorità di regolazione interessate con le quali si è pertanto aperta una stagione di proficua collaborazione.

Le questioni afferenti i settori di intervento sono state inoltre discusse anche nell'ambito di incontri che, nel 2013, l'Autorità ha organizzato con le associazioni rappresentative dei consumatori, finalizzati ad individuare anche con il loro ausilio le priorità di intervento. L'Autorità italiana tradizionalmente riconosce un ruolo cruciale alle associazioni dei consumatori. Ciò nell'ottica di contribuire alla realizzazione della politica europea dei consumatori che ha come obiettivo ultimo quello di porre i cittadini europei al centro del mercato unico rendendoli *"consumatori informati"*<sup>24</sup>; ma anche nella convinzione che un'efficiente applicazione del Codice del consumo passi necessariamente per il coinvolgimento e la collaborazione di tutti i soggetti interessati, secondo lo schema del *circuito di informazione costante*.

<sup>23</sup> Consiglio di Stato, Ad. plen., 14 maggio 2012, nn. 11, 12, 13, 14, 15, 16.

<sup>24</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo del 13 marzo 2007, *Strategia per la politica dei consumatori dell'UE 2007-2013*, COM(2007) 99.

## 7. Il rating di legalità

Per assicurare un'economia aperta e in libera concorrenza, non è sufficiente un quadro regolatorio ben disegnato e un'efficace azione a tutela della concorrenza e del consumatore. È altresì indispensabile che le regole siano conosciute e rispettate da tutti. Il rispetto delle regole è infatti il fondamento di un sistema economico sano e prospero, non solo un elementare requisito del vivere civile.

Se il sostanziale e uniforme rispetto della legalità è il presupposto fondamentale per uno sviluppo sano dell'economia, è altresì vero che vi è un'intrinseca incompatibilità tra mercato concorrenziale e impresa criminale o mafiosa, la quale, per definizione, non compete ad armi pari, ma si avvantaggia illecitamente rispetto ai concorrenti sfruttando la propria capacità di intimidazione, grazie alla quale ottiene i fattori produttivi a condizioni di favore rispetto al resto dell'economia.

Per questa ragione assume particolare rilievo l'attività svolta dall'Autorità in materia di *rating di legalità*<sup>25</sup> al fine di valorizzare le imprese che rispettano la legalità e i valori etico-sociali, adeguando la propria organizzazione in tale direzione. Nella misura in cui una più radicata sensibilità delle imprese verso l'osservanza delle regole accresce la possibilità che il confronto possa svolgersi nel rispetto di logiche di mercato, a beneficiarne direttamente sono la stessa dinamica competitiva all'interno del sistema economico e, di riflesso, le possibilità di sviluppo della società.

Le ragioni dell'introduzione di detto *rating* nell'ordinamento nazionale, come pure il peculiare contesto in cui la scelta del legislatore è maturata, sono ben note. Tutte le analisi e gli studi sull'illegalità condotti sia a livello internazionale che nazionale evidenziano infatti come l'Italia sia un Paese in cui fenomeni quali traffici illeciti, corruzione, usura, evasione fiscale sono particolarmente diffusi e radicati nel tessuto economico-sociale<sup>26</sup>.

I comportamenti illegali fanno perdere fiducia nel mercato sia dal lato della domanda, sia da quello dell'offerta, e comprimono i rendimenti di investimenti progettati, realizzati e gestiti secondo comportamenti rigorosamente conformi alla legge. Nel contesto sopra descritto, promuovere la legalità e l'eticità nei rapporti commerciali è importante poiché consente di aumentare la fiducia nei mercati e di liberare quelle risorse, sottratte all'economia sana, che sono state per troppo tempo distolte dalla loro naturale destinazione: il finanziamento della ricerca, delle infrastrutture e dell'innovazione.

In questo senso, il *rating di legalità* può rivestire un ruolo importante nella promozione del rispetto delle regole e dei valori etici nel nostro Paese, in quanto fa leva sull'iniziativa

<sup>25</sup> Il *rating di legalità* è stato introdotto dall'art. 5-ter del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, così come modificato dall'art. 1, comma 1-quinque, del d.l. 24 marzo 2012, n. 29, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 marzo 2012, n. 62.

<sup>26</sup> Dalla relazione della Commissione europea sulla lotta alla corruzione risulta che in Italia, in base ai dati forniti dalla Corte dei Conti italiana, i costi diretti totali della corruzione ammontano a 60 miliardi di euro ogni anno, pari a circa il 4% del Pil nazionale; il settore più critico è quello degli appalti pubblici ed un ruolo non marginale lo gioca la criminalità organizzata. Cfr. Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla lotta alla corruzione - COM (2014) 38 final.

volontaria delle imprese che, al fine di ottenere un possibile vantaggio, sia *in termini economici*<sup>27</sup> che *reputazionali*, si sottopongono al controllo dell'Autorità per misurare il loro grado di legalità e di virtuosità.

Nel primo anno di applicazione della legge, nonostante un crescente interesse da parte delle imprese e delle loro associazioni di categoria, il numero delle richieste presentate rimane ancora contenuto. Ciò dipende dal fatto che il decreto interministeriale - che deve fissare le modalità con le quali tenere conto del *rating* in sede di concessione di finanziamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, nonché in sede di accesso al credito bancario - non è stato ancora emanato. Si auspica, dunque, che quest'ultimo passaggio, necessario per rendere effettivamente operativo lo strumento, avvenga in tempi brevi.

Nel corso del 2013 sono pervenute 144 richieste di *rating*. Le relative procedure si sono completate per 123 casi (al 31 dicembre 2013 risultavano in corso le verifiche concernenti 21 richieste). Le prime attribuzioni di *rating* risalgono ad aprile 2013 e, alla data del 31 dicembre 2013, le imprese premiate sono state pari a 92. A 6 imprese il *rating* è stato negato, mentre 25 richieste non sono andate a buon fine per carenza dei requisiti di ammissibilità.

Le richieste di *rating* provengono per oltre il 66% da imprese operanti principalmente nei seguenti settori: servizi 28%; costruzioni 14%; trasporto di merci e di persone 8%; smaltimento dei rifiuti 8%; metalmeccanico 6%; ristorazione 2%.

Le imprese differiscono per forma giuridica (ditte individuali, società di persone e di capitali, consorzi, cooperative, società pubbliche) e dimensione. Alcune imprese superano, infatti, di poco la soglia minima di fatturato prevista per l'accesso al *rating*, pari a 2 milioni di euro, altre presentano fatturati più elevati e appartengono anche a rinomati gruppi societari del panorama produttivo nazionale e internazionale. In particolare, delle imprese richiedenti il *rating*, circa il 26% realizza un fatturato compreso tra 2 e 5 milioni di euro, il 55% realizza un fatturato compreso tra 5 e 50 milioni di euro, mentre solo il 4% supera i 300 milioni di euro. Stessa considerazione può essere fatta per il numero di addetti: soltanto il 5% delle imprese occupa più di 1.000 persone. La maggior parte delle imprese (oltre il 75%) registra, invece, un numero di addetti compreso nella fascia che va da 1 a 100 dipendenti. Le richieste di *rating* provengono in gran parte dall'Italia centromeridionale; nel dettaglio, la distribuzione regionale delle richieste risulta la seguente: 27% (Sicilia), 16% (Lazio); 9% (Veneto e Lombardia); 7% (Emilia Romagna e Campania); 5% (Piemonte); 4% (Calabria e Umbria).

Da ultimo, si segnala che, a seguito dell'ordinanza del Consiglio dei Stato del 31 luglio 2013, n. 2947, al fine, anche, di tenere conto di taluni dubbi interpretativi emersi nella prassi applicativa, l'Autorità ha deliberato l'avvio di una consultazione pubblica per la revisione del regolamento<sup>28</sup>. Detta consultazione, tenutasi dal 9 settembre al 10 ottobre 2013, ha avuto ad

<sup>27</sup> La norma introduttiva stabilisce, in particolare, che del *rating* attribuito "si tiene conto in sede di concessione di finanziamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, nonché in sede di accesso al credito bancario", secondo le modalità definite da un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro dello sviluppo economico che avrebbe dovuto vedere la luce entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore (24 gennaio 2012) della medesima legge delega ma che, a tutt'oggi, non è stato ancora emanato.

<sup>28</sup> Provvedimento n. 24507 del 12 agosto 2013, pubblicato nel Bollettino dell'Autorità n. 35/2013.

oggetto l'individuazione dell'ambito e delle modalità con cui tenere conto del profilo della tutela dei consumatori come ulteriore criterio rilevante per l'attribuzione del *rating* di legalità; la definizione delle modalità con cui va individuato il fatturato minimo di due milioni di euro, di cui al richiamato art. 5-ter, d.l. n. 1/2012; la nozione di “*provvedimenti dell'autorità competente di accertamento di un maggior reddito imponibile rispetto a quello dichiarato*”, di cui all'art. 2, lettera e), del Regolamento. Al 31 dicembre il processo di revisione del regolamento era in corso.

**PAGINA BIANCA**

## **Attività di tutela e promozione della concorrenza**

**PAGINA BIANCA**

## 1. Dati di sintesi

Nel corso del 2013, in applicazione della normativa a tutela della concorrenza, sono state valutate due istruttorie in materia di operazioni di concentrazione, otto intese, cinque possibili abusi di posizione dominante.

Attività svolta dall'Autorità	2012	2013
Intese	4	8
Abusi	10	5
Concentrazioni (istruttorie)	5	2
Separazioni societarie	5	1
Indagini conoscitive	1	4
Inottemperanze alla diffida	-	1
Monitoraggio post concentrazione	1	-

### Distribuzione dei procedimenti conclusi nel 2013 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	2	6	-	8
Abusi di posizione dominante	1	3	1	5
Concentrazioni fra imprese indipendenti	58	1	21	80

### Le intese esaminate

Nel 2013 sono stati portati a termine otto procedimenti istruttori in materia di intese<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> TARIFFE TRAGHETTI DA/PER LA SARDEGNA, CONSIGLI DEGLI ORDINI DEGLI AVVOCATI/DINIEGO ALL'ESERCIZIO DI AVVOCATO, ACCORDO STRATEGICO IMPREGILO/SALINI, MONDADORI ELECTA-RÉUNION DES MUSÉES NATIONAUX/JVCO, 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 VEROÑA-DELIBERA DEL 9 FEBBRAIO 2012.

In sei casi il procedimento si è concluso con l'accertamento della violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza, mentre in due casi il procedimento si è concluso con un provvedimento di non violazione<sup>2</sup>. Con riguardo ai casi conclusi con l'accertamento dell'illecito, due hanno avuto ad oggetto la violazione dell'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea<sup>3</sup>, mentre gli altri quattro casi hanno riguardato la violazione dell'articolo 2 della l. 287/1990<sup>4</sup>.

In considerazione della gravità delle infrazioni accertate, sono state comminate alle imprese sanzioni per un ammontare complessivo pari a 8.262.512 euro.

In un caso, infine, l'Autorità ha proceduto alla rideterminazione della sanzione inflitta alle imprese per una violazione accertata in precedenza<sup>5</sup>.

Al 31 dicembre 2013 risultavano in corso sedici procedimenti, dei quali dodici ai sensi dell'articolo 101 del TFUE<sup>6</sup> e quattro ai sensi dell'articolo 2 della l. 287/1990<sup>7</sup>.

---

**Intese esaminate nel 2013 per settori di attività economica  
(numero delle istruttorie conclusive)**

**Settore prevalentemente interessato**

TRA - Trasporti e noleggio di mezzi di trasporto	1
COS - Costruzioni	1
SPO - Attività ricreative, culturali e sportive	1
PRO - Attività professionali e imprenditoriali	5
<b>Totale</b>	<b>8</b>

---

***Gli abusi di posizione dominante esaminati***

Nel 2013 l'Autorità ha portato a termine cinque procedimenti istruttori in materia di abusi di posizione dominante<sup>8</sup>.

<sup>2</sup> ACCORDO STRATEGICO IMPREGILO/SALINI, MONDADORI ELECTA-RÉUNION DES MUSÉES NATIONAUX/JVCO.

<sup>3</sup> TARFFE TRAGHETTI DA/PER LA SARDEGNA, CONSIGLI DEGLI ORDINI DEGLI AVVOCATI/DINIEGO ALL'ESERCIZIO DI AVVOCATO.

<sup>4</sup> CONSIGLIO NOTARILE DI LUCCA/CONTROLLI SULL'APPLICAZIONE DELLA TARIFFE, 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

<sup>5</sup> MERCATO DEL CALCESTRUZZO-RIDETERMINAZIONE SANZIONE.

<sup>6</sup> OSTACOLI ALL'ACCESSO AL MERCATO DI UN NUOVO OPERATORE DI TELEFONIA MOBILE, MERCATO DEI SERVIZI TECNICI ACCESSORI, AGENTI MONOMANDATARI, GARE RCA PER TRASPORTO PUBBLICO LOCALE, ENERVIT-CONTRATTI DI DISTRIBUZIONE, SERVIZI DI CABOTAGGIO MARITTIMO STRETTO DI MESSINA, CENTRALE D'ACQUISTO PER LA GRANDE DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA, RESTRIZIONI DEONTOLOGICHE FEDERAZIONE NAZIONALE DEGLI ORDINI DEI MEDICI CHIRURGI E DEGLI ODONTOIATRI, CONDOTTE RESTRITTIVE DEL CNF, INVERTER SOLARI ED EOLICI - IMPOSIZIONE PREZZI MINIMI, ORGANIZZAZIONE SERVIZI MARITTIMI NEL GOLFO DI NAPOLI, ROCHE-NOVARTIS/FARMACI AVASTIN E LUCENTIS. Tale ultimo procedimento si è concluso con il provvedimento N. XXX del 5 marzo 2014.

<sup>7</sup> GARE GESTIONI FANGHI IN LOMBARDIA E PIEMONTE, SERVIZI DI POST-PRODUZIONE DI PROGRAMMI TELEVISIVI RAI, UNIONE MUTUALISTICA TRA NOTAI DEL VENETO, SANITÀ PRIVATA NELLA REGIONE ABRUZZO.