

nell'ambito del controllo delle concentrazioni, un'operazione problematica venga vietata *tout court*, mentre più spesso viene autorizzata subordinatamente al rispetto di talune condizioni, l'Autorità è particolarmente attenta a vigilare *ex post* affinché le condizioni poste in precedenza siano pienamente rispettate dalle imprese.

Nel dicembre 2014 l'Autorità ha concluso il caso *Emme Libri Effe 2005/Gruppo Feltrinelli-Newcom*, autorizzando la costituzione di una joint venture controllata congiuntamente dai gruppi Messaggerie e Feltrinelli nel mercato della distribuzione di libri, subordinandola a misure idonee a sterilizzarne gli effetti anti-concorrenziali nei riguardi degli editori medio-piccoli. L'operazione ha riguardato i due principali operatori a livello nazionale del mercato della distribuzione per conto di editori terzi. Di conseguenza, l'accordo avrebbe eliminato la pressione concorrenziale che questi soggetti esercitano reciprocamente l'uno sull'altro. Per tale ragione, l'Autorità ha accertato che la futura joint venture avrebbe detenuto una posizione dominante sul mercato della distribuzione dei libri di "varia" per conto di editori terzi e che l'operazione notificata sarebbe stata suscettibile di produrre effetti unilaterali nei confronti degli editori indipendenti medio-piccoli: questi ultimi avrebbero disposto di un potere negoziale sensibilmente ridotto nei confronti della nuova entità e, in assenza delle misure decise dall'Autorità, sarebbero stati esposti al rischio di disdette dei contratti in essere, di dinieghi indiscriminati di negoziazione ovvero a un peggioramento delle condizioni economiche e contrattuali applicate.

Alla luce di ciò, l'Autorità ha deciso di condizionare la realizzazione dell'operazione all'attuazione di misure correttive efficaci e proporzionate, per risolvere le criticità concorrenziali emerse garantendo fino al 31 dicembre 2016 le seguenti misure: per gli editori medio-piccoli già distribuiti da Messaggerie Libri o PDE, la continuità dei rapporti contrattuali in essere e la stabilità delle condizioni economiche e contrattuali pattuite; per gli editori medio-piccoli che a oggi non sono distribuiti dai due operatori, la possibilità di instaurare un rapporto contrattuale a condizioni equivalenti a quelle praticate a case editrici con caratteristiche analoghe²⁵.

I nuovi strumenti di competition advocacy

L'attività di contrasto alle regolazioni ingiustificatamente distorsive della concorrenza può contare da alcuni anni su un nuovo strumento introdotto dal Governo Monti: l'art. 4 del d.l. 1/2012 (c.d. decreto cresci-Italia), convertito dalla l. 27/2012, ai sensi del quale "*La Presidenza del*

²⁵ Nel corso dell'anno l'Autorità ha concluso altre due istruttorie (casi *Telecom Italia - Seat Pagine Gialle* e *Intesa Sanpaolo*) entrambe aventi ad oggetto la modifica delle condizioni e delle misure cui era stata in precedenza subordinata l'autorizzazione della concentrazione. Mentre nessuna concentrazione è stata vietata *tout court* dall'Autorità, ha ricevuto l'avallo del Supremo Giudice amministrativo la decisione (di divieto) adottata dall'Autorità nell'aprile 2013 sul caso *Italgas-Acegas - APS/ Isontina Reti Gas*.

Consiglio dei Ministri raccoglie le segnalazioni delle Autorità indipendenti aventi ad oggetto restrizioni alla concorrenza e impedimenti al corretto funzionamento dei mercati al fine di predisporre le opportune iniziative di coordinamento amministrativo dell'azione dei ministeri e normative di attuazione degli articoli 41, 117, 120, 127 della Costituzione".

Dall'entrata in vigore della norma nel gennaio 2012, ha preso avvio una regolare e proficua collaborazione tra Autorità Antitrust e Presidenza del Consiglio dei Ministri, in forza della quale quest'ultima chiede il parere all'Autorità ogni qualvolta una nuova legge regionale venga pubblicata al fine di decidere se impugnarla o meno dinnanzi alla Corte Costituzionale. Naturalmente, l'Autorità, nella sua veste di organismo tecnico indipendente, esprime il proprio parere avendo riguardo esclusivamente ai profili anticoncorrenziali, segnalando, quindi, solo le norme suscettibili di porsi in contrasto con la *"tutela della concorrenza"* ex art. 117 Cost.

I risultati della sinergia inter-istituzionale cominciano a vedersi e gli esiti di questa alleanza appaiono decisamente incoraggianti. Una ricerca conclusa di recente all'interno dell'Autorità ha esaminato tutti i pareri resi dall'Autorità alla Presidenza del Consiglio dal gennaio 2012 fino al 31 dicembre 2014 e relativo esito del contenzioso dinnanzi alla Corte Costituzionale. In tale arco temporale, l'Autorità ha espresso 29 pareri alla PCM, con i quali ha suggerito di impugnare leggi regionali. A fronte dei pareri resi, in 17 casi la Presidenza del Consiglio, condividendo i rilievi espressi dall'Autorità, ha proposto l'impugnativa davanti alla Corte Costituzionale. Di tali 17 casi, 13 sono giunti a definizione (3 sono ancora pendenti). Il dato più significativo e promettente che emerge è che in 9 casi è stata pronunciata sentenza di illegittimità costituzionale: significa che nel 69% dei casi la Corte ha condiviso il ricorso della Presidenza del Consiglio e, indirettamente, i rilievi formulati dall'Autorità Antitrust²⁶.

Esaminando nel merito i pareri resi, emerge che nella maggioranza dei casi si è trattato di norme regionali che si ponevano in contrasto con le normative di liberalizzazione adottate negli anni più recenti dal legislatore statale per fronteggiare la crisi. Tra i settori più di frequente oggetto di parere da parte dell'Autorità si segnala quello della distribuzione commerciale e i servizi pubblici locali. Anche gli aiuti di stato, infine, sono risultati spesso alla base dei pareri trasmessi dall'Autorità alla PCM.

Alla luce dei dati emersi è possibile concludere che, a tre anni di distanza dalla sua introduzione, il nuovo meccanismo di collaborazione sta producendo effetti significativi nella lotta contro le restrizioni dei mercati, e ciò anche grazie all'elevato grado di sintonia raggiunto tra la Corte e l'Autorità: una sintonia che diviene quasi *"identità di visione"* nei casi in cui

²⁶ Degli altri ricorsi proposti, 3 stati dichiarati inammissibili per ragioni processuali, 1 è stato rigettato per erroneità del presupposto interpretativo.

l'Autorità è posta in grado di veicolare alla Corte Costituzionale (tramite PCM) il proprio punto di vista sulle leggi regionali restrittive della concorrenza.

In materia di art. 21-*bis* della l. 287/1990, l'Autorità è intervenuta invece nel corso dell'anno in 7 casi. Come negli anni precedenti, il nuovo potere di impugnativa è stato utilizzato in un novero assai variegato di settori di mercato: dal servizio idrico integrato alla disciplina delle scuole nautiche, alla distribuzione di acqua pubblica refrigerata mediante erogatori, alla rivendita ordinaria di tabacchi, al trasporto turistico per via navigabile, alle strutture sanitarie accreditate con il SSN. Nella quasi totalità dei casi, il parere dell'Autorità è stato trasmesso ad amministrazioni di livello comunale o provinciale, mentre in un solo caso esso è stato trasmesso ad un'Amministrazione nazionale.

Avendo riguardo agli esiti, risulta confermato il dato già emerso negli anni scorsi circa la particolare efficacia dello strumento: dei 7 casi in cui l'Autorità ha formulato il parere motivato ex art. 21-*bis*, solo 2 infatti sono sfociati nell'impugnativa dell'atto amministrativo a seguito del diniego opposto dall'amministrazione a conformarsi al parere dell'Autorità. Negli altri 4 casi, l'Autorità ha disposto l'archiviazione del procedimento, ritenendo che le circostanze comunicate o le iniziative intraprese dall'amministrazione interessata fossero suscettibili di rimuovere i dubbi concorrenziali espressi. In 1 caso, infine, il termine è ancora pendente.

Linee future di intervento: l'attività avviata nel 2014

I dati relativi all'attività avviata più di recente concretizzano l'intendimento, più volte espresso dall'Autorità in passato, di portare avanti un programma di energico e vigoroso intervento antitrust su scala nazionale.

In tale quadro, il corretto svolgimento delle procedure ad evidenza pubblica si conferma, certamente, come un terreno privilegiato dell'attività investigativa dell'Autorità volta ad accertare e reprimere eventuali fenomeni collusivi. In tale ottica, sono stati avviati nel corso del 2014 sei procedimenti istruttori al fine di verificare ipotesi di illecito coordinamento tra le imprese in occasione di gare indette da pubbliche amministrazioni. I procedimenti riguardano, rispettivamente: i) una presunta intesa posta in essere da ventitre imprese nell'ambito delle procedure di acquisto di beni e servizi indette da Trenitalia; ii) una possibile collusione realizzata da due società in occasione di gare pubbliche indette per la fornitura di un farmaco essenziale nella cura di gravi patologie tumorali; iii) un presunto coordinamento a fini spartitori posto in essere da due operatori nelle procedure di affidamento dei servizi ristoro sulla rete Autostrade per l'Italia; iv) tre gare bandite dal Ministero della Difesa per servizi di bonifica di materiali inquinanti da eseguirsi su unità navali presso gli arsenali di Taranto, La Spezia e Augusta;

v) il corretto svolgimento di una gara Consip per l'affidamento di servizi di pulizia nelle scuole; vi) infine, il regolare svolgimento di procedura svoltasi nel 2013 per l'affidamento del servizio di smaltimento delle frazioni "umido organico" e "verde" derivanti dalla raccolta differenziata dei rifiuti dei comuni della Provincia di Rovigo.

Sempre in materia di intese, gli altri avvisi deliberati nel corso dell'anno offrono ulteriori indicazioni in ordine ai settori in cui l'Autorità intende prioritariamente orientare la propria azione di vigilanza. Al riguardo, deve segnalarsi *in primis*, anche per la complementarietà con l'azione svolta dall'Autorità a tutela del consumatore, l'attenzione riservata al settore dei servizi on line, dove è stata avviata l'istruttoria *Mercato dei servizi turistici - servizi prenotazioni alberghiere on line* per verificare se alcune tra le principali agenzie turistiche *on line* abbiano limitato, attraverso gli accordi con le strutture alberghiere, la concorrenza sul prezzo e sulle condizioni di prenotazione tra i diversi canali di vendita, ostacolando la possibilità per i consumatori di trovare sul mercato offerte più convenienti.

Sono state poi avviate due istruttorie nel mercato del calcestruzzo al fine di verificare se alcune imprese del settore abbiano concordato la ripartizione delle forniture di calcestruzzo al fine di mantenere invariate o, comunque, controllare le rispettive quote di mercato, fissando prezzi, condizioni contrattuali di vendita e ripartendosi i clienti finali, la prima nell'ambito geografico delle province di Udine e Trieste in Friuli Venezia Giulia; la seconda nella provincia di Venezia zona "Mare" e nella provincia di Belluno. Un'altra istruttoria è stata, inoltre, avviata nel mercato della produzione di poliuretano espanso flessibile al fine di accertare una possibile intesa restrittiva della concorrenza tra i principali operatori del settore.

Nel settore bancario, l'Autorità ha deciso di verificare se sei banche operanti nelle province di Bolzano e Trento abbiano posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza nella determinazione dei tassi da applicare sui mutui immobiliari. L'istruttoria dovrà valutare, in particolare, se l'inserimento, nei contratti di mutuo ipotecario a tasso variabile offerti dalle banche, di una medesima clausola relativa alla presenza di un c.d. *tasso floor* (il cui ammontare è stato fissato nell'identica misura del 3%) sia potenzialmente idoneo a limitare il confronto concorrenziale tra le banche, basato sulla riduzione dei tassi di interesse per acquisire clientela.

Infine, si segnala l'istruttoria avviata dall'Autorità per verificare l'esistenza di una possibile intesa anticoncorrenziale nel mercato della distribuzione automatica e semiautomatica di cibi pre-confezionati e bevande calde e fredde mediante apparecchi collocati in luoghi pubblici e privati (c.d. *vending*).

In materia di abuso di posizione dominante, continua la speciale attenzione prestata al settore farmaceutico, dove l'Autorità ha avviato

un'istruttoria nei confronti delle società Aspen Pharma Trading Limited e Aspen Italia Srl (appartenenti al gruppo sudafricano Aspen), per verificare l'ipotesi di un abuso di posizione dominante nel mercato dei farmaci antitumorali compresi nella fascia A e quindi a carico del Servizio sanitario nazionale. Si tratta, in particolare, di quattro prodotti per i quali Aspen, secondo quanto ipotizzato, avrebbe obbligato l'Agenzia italiana del farmaco ad accettare elevatissimi incrementi di prezzo, determinando un aumento della spesa a danno del SSN. L'indagine è partita da un forte rincaro - dal 250% fino al 1.500% - applicato a questi farmaci nel corso del 2014. L'istruttoria dell'Autorità è volta a verificare se il diritto di richiedere una revisione del prezzo o della classe di rimborsabilità dei propri farmaci sia stato esercitato in maniera strumentale, non coerente con il fine per il quale l'ordinamento lo riconosce, attraverso eventuali "pressioni indebite" e un abuso della propria posizione dominante.

Inoltre, sempre in materia di abuso di posizione dominante, l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti di CONAI (Consorzio Nazionale Imballaggi) e COREPLA (Consorzio Nazionale per la Raccolta, il Riciclaggio ed il Recupero dei Rifiuti di Imballaggi in Plastica) al fine di verificare se CONAI e COREPLA abbiano posto in essere alcuni comportamenti con il fine specifico di impedire il riconoscimento del sistema autonomo di gestione dei rifiuti costituito dalla società Aliplast e, dunque, di escludere dall'accesso al mercato dell'organizzazione della gestione dei rifiuti tale società, ma potenzialmente anche tutti i produttori di imballaggi in plastica secondari e terziari eventualmente intenzionati a presentare istanza di riconoscimento come sistemi autonomi. A conferma della volontà dell'Autorità di far luce sulle condizioni di funzionamento del settore, l'Autorità ha anche avviato nel corso dell'anno un'indagine conoscitiva nel settore²⁷.

L'azione a tutela del consumatore

L'attività svolta nel 2014: i filoni più rilevanti

Nel corso dell'anno, con l'adozione del decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 21, di recepimento della direttiva 2011/83/UE (c.d. *consumer rights*), si sono registrate due importanti novità grazie alle quali la tutela del consumatore è stata completata e sensibilmente rafforzata.

La nuova disciplina sui diritti dei consumatori ha, infatti, per un verso, reso più affidabili e sicure le transazioni a distanza e quelle negoziate fuori dei locali commerciali, imprimendo un forte impulso allo sviluppo del commercio *online* e di quello transfrontaliero, per un altro, ha fatto

²⁷ IC49 Mercato della gestione dei rifiuti solidi urbani, 22 luglio 2014.

chiarezza sulla questione delle competenze, riconoscendo all'Autorità il ruolo di istituzione preposta in via esclusiva ad applicare sia le norme sui diritti dei consumatori, sia quelle in materia di pratiche commerciali scorrette, anche nei settori regolati.

Con riferimento alle pratiche commerciali scorrette, il comma 1-*bis*, dell'articolo 27, introdotto dall'articolo 67 del decreto legislativo n. 21 del 2014, ha risolto la situazione d'incertezza che nella vigenza del vecchio regime aveva caratterizzato l'*enforcement* consumeristico nei settori regolati, con una soluzione che vede coinvolte anche le Autorità di regolazione, cui, prima della decisione finale, deve essere richiesto un parere obbligatorio.

Nell'ottica di favorire il coordinamento tra istituzioni, il legislatore ha, inoltre, previsto la possibilità di sottoscrivere Protocolli d'intesa per disciplinare gli aspetti applicativi e procedurali della reciproca collaborazione, nel quadro delle rispettive competenze.

Consapevole dell'importanza che la collaborazione riveste al fine di garantire ai consumatori una tutela piena ed efficace e alle imprese un quadro di regole certe, l'Autorità ha ottenuto un riscontro più che positivo da parte delle Autorità settoriali, che si è tradotto nella sottoscrizione di Protocolli con l'Autorità di regolazione dei trasporti, la Banca d'Italia, l'Ivass e l'Aeegsi.

In una recentissima pronuncia il Consiglio di Stato²⁸, alla luce della nuova norma contenuta nell'articolo 27, comma 1-*bis*, ha confermato la competenza esclusiva dell'Autorità ad intervenire nei confronti di una pratica commerciale scorretta, avente natura di per sé aggressiva, posta in essere da un professionista del settore delle comunicazioni elettroniche, riformando sul punto la decisione del Tar del Lazio.

Un settore in cui l'attenzione dell'Autorità è stata particolarmente alta è quello del commercio elettronico. L'economia digitale e il costante sviluppo del commercio elettronico dischiudono rilevanti opportunità per gli utenti di Internet, che hanno accesso ad una gamma sempre più ampia di beni e servizi offerti da una molteplicità di imprese. La possibilità di confrontare rapidamente e senza costi l'offerta commerciale di una pluralità di operatori consente al processo concorrenziale di dispiegare appieno i propri effetti di contenimento dei prezzi e di promozione dell'innovazione, a beneficio degli acquirenti.

Lo sviluppo di un'economia digitale generatrice di ricchezza e promotrice di crescita economica necessita di un imprescindibile ruolo disciplinante della domanda che consenta il pieno operare delle forze di mercato come traino dell'innovazione e delle dinamiche di trasformazione

²⁸ Consiglio di Stato, sez. VI, decisione del 5 marzo 2015, n. 1104.

dell'economia. Tuttavia, un'insufficiente fiducia dei consumatori nei livelli di affidabilità e di sicurezza delle transazioni *online* e dei mezzi di pagamento elettronici può frenare il pieno dispiegarsi del processo concorrenziale ed impedire che i consumatori da un lato e le imprese dall'altro beneficino pienamente delle opportunità tecnologiche connesse allo sviluppo del commercio elettronico.

La fiducia costituisce, dunque, un presupposto imprescindibile a un utilizzo più esteso del *web*. Ma per ottenere la fiducia del cittadino, lo stesso deve essere sicuro che i suoi diritti, anche e soprattutto come consumatore, siano adeguatamente tutelati. La lealtà e la correttezza nelle transazioni commerciali costituiscono il presupposto per aumentare la fiducia del cittadino-consumatore in Internet. Il cittadino, infatti, diventa titolare di diritti particolari da tutelare nel momento in cui si pone come controparte delle imprese nel rapporto economico di acquisto. E poiché una quota sempre più crescente di acquisti viene effettuata in Internet, tali diritti del cittadino-consumatore devono trovare riconoscimento anche nell'ambito del commercio elettronico ed essere declinati tenendo conto delle particolarità di tale tipo di transazione.

Per tale ragione, l'Autorità non solo riserva particolare rilievo nei propri interventi alla tutela della libertà di scelta dei consumatori e dei loro diritti come acquirenti di beni e servizi tramite Internet, ma ascrive grande importanza a talune novità normative intervenute nel corso del 2014 che hanno quale obiettivo ultimo quello di rafforzare i diritti del consumatore nelle transazioni economiche, non solo *online*. Si fa riferimento, in particolare, all'avvenuto recepimento della direttiva c.d. *consumer right*.

In questo quadro, si comprende come le pratiche commerciali su cui l'Autorità è maggiormente intervenuta nel corso dell'anno siano state, in continuità con il passato, proprio quelle poste in essere nell'ambiente digitale. Le peculiari dinamiche del settore del commercio elettronico continuano, infatti, a porre importanti esigenze di tutela del consumatore, in ragione tra l'altro, della complessità delle operazioni oggi richieste per numerose tipologie di acquisti *online*, così come per la prassi sempre più diffusa di fornire al consumatore una molteplicità di informazioni spesso sovrabbondanti, quando non addirittura fuorvianti. Per tale motivo, dunque, l'attività dell'Autorità al settore dell'*e-commerce* è stata molto ampia e rigorosa, anche sotto il profilo del *quantum* della sanzioni comminate.

In questa prospettiva, l'*enforcement* dell'Autorità si è incentrato sugli aspetti concernenti la trasparenza e la completezza delle informazioni messe a disposizione dei consumatori in tutte le fasi delle transazioni *online* (dalla pubblicità delle caratteristiche del prodotto/servizio, ai costi da sostenere, allo svolgimento del processo di acquisto e pagamento, alle informazioni sui diritti spettanti agli acquirenti) e sulle modalità di risoluzione dei problemi

che possono verificarsi nella fase post-vendita (diritto di recesso e di rimborso).

Nel quadro degli interventi di maggiore rilievo, si segnalano in particolare, fra gli altri, i casi in materia di vendita illecita *online* di farmaci soggetti a prescrizione medica; di mancata trasparenza delle offerte di assicurazioni facoltative da parte dei vettori aerei; di promozione di buoni sconti attraverso l'iscrizione a pagamento, ma inconsapevole, su siti *web* dedicati; modalità non corrette di vendita *online* e di gestione delle fasi post-vendita da parte di importanti operatori della distribuzione organizzata; di fornitura non richiesta di servizi di telefonia c.d. premium; di promozioni turistiche *online*; di servizi accessori all'acquisto di biglietti aerei.

Altrettanto significativi, nell'ottica di garantire affidabilità al commercio elettronico, sono stati gli interventi in tema di correttezza delle recensioni *online* volti, in particolare, ad affrontare il problema delle c.d. *fake reviews* (false recensioni). Le recensioni *online* sono, infatti, diventate uno dei principali elementi di valutazione nel processo decisionale dei consumatori telematici, i quali sono soliti ritenere che i commenti rilasciati dagli altri utenti costituiscono le informazioni più imparziali e disinteressate presenti sulla rete. Nella medesima prospettiva, si inserisce anche la recente decisione dell'Autorità di avviare indagini relative ai siti internet dei "comparatori" assicurativi che pongono a confronto le offerte delle compagnie sull'RC Auto al fine di verificare la correttezza di simili iniziative.

Nel corso del 2014, inoltre, l'Autorità ha continuato la propria attività di contrasto alla vendita attraverso siti internet di prodotti di marca contraffatti, cui fa seguito la consegna di prodotti non originali. In tale ottica, è stata disposta in sede cautelare l'inibizione dell'accesso, rispetto alle richieste di connessione provenienti dal territorio italiano, a circa 150 siti *web* attivi nel settore della vendita di prodotti contraffatti e ha portato alla comminazione di sanzioni complessivamente pari a 810 mila euro.

Anche in materia di tutela delle microimprese, l'ambiente digitale è quello in cui sono stati effettuati gli interventi più significativi. Il crescente utilizzo della rete internet da parte delle microimprese, anche in fase di *start-up*, ha infatti dato origine a condotte di mercato tese a sollecitare in maniera scorretta la loro domanda di servizi, come ad esempio la fornitura di prodotti non richiesti, richiedendone indebitamente il pagamento.

Quanto alla scelta degli strumenti utilizzati, l'Autorità ha da sempre avuto riguardo all'esigenza di garantire massima efficacia ed efficienza ai propri interventi e ha, a tal fine, effettuato la scelta del rimedio che, rispetto al caso in esame, è risultato maggiormente idoneo a garantire risultati concreti e tempestivi. Così, anche nel 2014, l'Autorità si è avvalsa di tutti gli strumenti procedurali a sua disposizione, dalla *moral suasion*, alle misure interinali, alla formale apertura di indagini istruttorie, concluse

a seconda delle circostanze con l'accettazione di impegni delle parti idonei a ripristinare situazioni di legalità ovvero con l'accertamento dell'infrazione o, ancora, intese a censurare la mancata ottemperanza agli ordini inibitori precedentemente impartiti. Le sanzioni adottate sono state sia di tipo pecuniario che volte ad incidere sull'esercizio dell'attività dell'operatore economico interessato (tramite, ad esempio, l'oscuramento di siti *web*, ovvero la sospensione in via cautelare dell'attività economica oggetto di indagine).

Il recepimento della direttiva 83/2011/UE

Obiettivo della direttiva 83/2011/UE (c.d. *consumer right*) cui il decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 21 ha dato recepimento era quello di semplificare e aggiornare le norme di cui alle precedenti direttive 85/577/CEE per la tutela dei consumatori in caso di contratti negoziati fuori dei locali commerciali, e 97/7/CE riguardante la protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza, rimuovendo le incoerenze, colmando le lacune e rimediando all'eccessiva frammentazione delle normative nazionali attuative delle previgenti direttive europee. Ciò nella consapevolezza che il potenziale transfrontaliero delle attività di vendita a distanza, e in particolare di quelle *online*, non risulta ad oggi pienamente sfruttato e occorre perciò migliorare il funzionamento del mercato interno, aumentando la fiducia dei consumatori e consentendo alle imprese che operano a livello transfrontaliero risparmi in termini di oneri amministrativi e spese di esercizio.

In tale quadro, il d. lgs. 21/2014 è intervenuto innovando in numerosi punti la disciplina dei contratti di consumo, con previsioni che riguardano soprattutto i contratti a distanza, stipulati via internet o telefonicamente, ma, in misura minore, anche i contratti di tipo tradizionale conclusi all'interno dei locali commerciali. In particolare, sul piano sostanziale, benché la nuova disciplina sia stata concepita avendo di mira i contratti a distanza e quelli c.d. porta a porta, un rafforzamento delle garanzie per i consumatori è stato previsto innanzitutto per i contratti c.d. "*diversi*" da tali fattispecie, per i quali il decreto indica il contenuto minimo degli obblighi di informazione pre-contrattuale gravanti sul professionista: questi riguardano non solo i principali elementi dell'offerta proposta (caratteristiche principali dei beni e servizi, identità del professionista e dell'intermediario, prezzo totale dei beni e servizi, in caso di contratto relativo a un contenuto digitale, funzionalità e interoperabilità di quest'ultimo, ecc.), ma anche i diritti e le facoltà riconosciute al consumatore dalla legge (es. i diritti derivanti dalla garanzia legale di conformità).

Il cuore della nuova disciplina riguarda, tuttavia (come detto) i

“contratti a distanza e quelli negoziati fuori dai locali commerciali”, per i quali sono previste, in ragione del peculiare contesto in cui si svolge la relazione tra le parti, forme specifiche di tutela dei diritti dei consumatori. Per tali fattispecie, in particolare, il decreto ridefinisce le linee essenziali della disciplina mediante: i) un ampliamento del contenuto delle informazioni che il professionista è tenuto a fornire al consumatore nella fase pre-contrattuale; ii) la previsione di specifici obblighi di forma; iii) la previsione di un regime rafforzato del diritto di recesso.

Infine, il decreto disciplina gli *“altri diritti dei consumatori”* nei contratti di vendita dei beni e nei contratti di servizi, anche se non conclusi a distanza o fuori dei locali commerciali, dettando una serie di regole che non hanno una omogeneità di contenuti e che, per un verso, si ispirano alla logica delle pratiche commerciali scorrette, colpendo tre distinte pratiche²⁹, per altro verso, introducono due nuovi divieti in tema di consegna del bene e passaggio del rischio.

Sotto il profilo della tutela amministrativa, l'Autorità è chiamata ad esercitare la nuova competenza con poteri di accertamento, inibitori e sanzionatori *ex art. 27 del Cod. cons.*: dunque, con gli stessi previsti in materia di pratiche commerciali scorrette. Il riconoscimento in capo all'AGCM del potere di accertare e sanzionare le violazioni delle nuove disposizioni segna un chiaro avanzamento della tutela pubblicistica affidata all'Autorità.

²⁹ Si tratta del divieto per il professionista di imporre al consumatore oneri aggiuntivi rispetto a quanto da esso stesso sostenuto in relazione all'uso di determinati strumenti di pagamento; del divieto in tema di comunicazione telefonica di imporre al consumatore di pagare un costo superiore alla tariffa base della linea telefonica utilizzata dal professionista allo scopo di essere contattato dal consumatore in merito al contratto concluso; in tema di pagamenti supplementari, dell'obbligo per il professionista, pena il rimborso del prezzo, di chiedere al consumatore il consenso espresso prima della nascita del vincolo contrattuale per quelle prestazioni accessorie che richiedano un pagamento supplementare rispetto a quanto dovuto per la prestazione principale del contratto.

Attività di tutela e promozione
della concorrenza

Dati di sintesi

Nel corso del 2014, in applicazione della normativa a tutela della concorrenza, sono state valutate quattro istruttorie in materia di operazioni di concentrazione, quindici intese, quattro possibili abusi di posizione dominante.

Attività svolta dall'Autorità	2013	2014
Intese	8	15
Abusi	5	4
Concentrazioni (istruttorie)	2	4
Separazioni societarie	1	2
Indagini conoscitive	4	2
Inottemperanze alla diffida	1	1

Distribuzione dei procedimenti conclusi nel 2014 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	13	-	15
Abusi di posizione dominante	1	2	1	4
Concentrazioni fra imprese indipendenti	36	4	5	45

Le intese esaminate

Nel 2014 sono stati portati a termine otto procedimenti istruttori in materia di intese¹.

In cinque casi il procedimento si è concluso con l'accertamento della violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza, mentre in otto

¹ ENERVIT-CONTRATTI DI DISTRIBUZIONE, AGENTI MONOMANDATARI, MERCATI DEI SISTEMI GESTIONALI DI BASE DEGLI ISTITUTI DI ISTRUZIONE E DEL REGISTRO ELETTRONICO, ROCHE-NOVARTIS/FARMACI AVASTIN E LUCENTIS, CONSORZIO BANCOMAT-COMMISSIONI BILL PAYMENTS, CENTRALE D'ACQUISTO PER LA GRANDE DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA, INVERTER SOLARI ED EOLICI - IMPOSIZIONI PREZZI MINIMI, UNIONE MUTUALISTICA TRA NOTAI DEL VENETO, TARIFFARIO MINIMO PER GLI AMMINISTRATORI PROFESSIONISTI DI CONDOMINIO-LEGGE 4/2013, RESTRIZIONI DEONTOLOGICHE FEDERAZIONE NAZIONALE DEGLI ORDINI DEI MEDICI CHIRURGHI E DEGLI ODONTOIATRI, CONDOTTE RESTRITTIVE DEL CNF, SANITA' PRIVATA NELLA REGIONE ABRUZZO, CNAPPC-PUBBLICAZIONE DEI METODI E STRUMENTI DI CALCOLO DEI COMPENSI PROFESSIONALI DEGLI ARCHITETTI, OSTACOLI ALL'ACCESSO AL MERCATO DI UN NUOVO OPERATORE DI TELEFONIA MOBILE, SERVIZI DI CABOTAGGIO MARITTIMO STRETTO DI MESSINA.

casi il procedimento si è concluso con l'accettazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14 *ter* della l. 287/1990². In due casi l'Autorità ha concluso il procedimento con un provvedimento di non violazione³. Con riguardo ai casi conclusi con l'accertamento dell'illecito, tre hanno avuto a oggetto la violazione dell'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea⁴, mentre gli altri due casi hanno riguardato la violazione dell'articolo 2 della l. 287/1990⁵.

In considerazione della gravità delle infrazioni accertate, sono state comminate alle imprese sanzioni per un ammontare complessivo pari a 184.366.471 euro.

Al 31 dicembre 2014 risultavano in corso diciassette procedimenti, dei quali tredici ai sensi dell'articolo 101 del TFUE⁶ e quattro ai sensi dell'articolo 2 della l. 287/1990⁷.

**Intese esaminate nel 2014 per settori di attività economica
(numero delle istruttorie concluse)**

Settore prevalentemente interessato

Assicurazioni e fondi pensione	1
Attività professionali e imprenditoriali	4
Editoria e stampa	1
Grande distribuzione	1
Industria alimentare e delle bevande	1
Industria farmaceutica	1
Meccanica	1
Sanità	1
Servizi finanziari	1
Servizi vari	1
Telecomunicazioni	1
Trasporti, mezzi di trasporto e noleggio	1
Totale	15

² ENERVIT-CONTRATTI DI DISTRIBUZIONE, AGENTI MONOMANDATARI, OSTACOLI ALL'ACCESSO AL MERCATO DI UN NUOVO OPERATORE DI TELEFONIA MOBILE, INVERTER SOLARI ED EOLICI - IMPOSIZIONI PREZZI MINIMI, CENTRALE D'ACQUISTO PER LA GRANDE DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA, CONSORZIO BANCOMAT-COMMISSIONI BILL PAYMENTS, MERCATI DEI SISTEMI GESTIONALI DI BASE DEGLI ISTITUTI DI ISTRUZIONE E DEL REGISTRO ELETTRONICO, CNAPPC-PUBBLICAZIONE DEI METODI E STRUMENTI DI CALCOLO DEI COMPENSI PROFESSIONALI DEGLI ARCHITETTI

³ SERVIZI DI CABOTAGGIO MARITTIMO STRETTO DI MESSINA, SANITÀ PRIVATA NELLA REGIONE ABRUZZO.

⁴ RESTRIZIONI DEONTOLOGICHE FEDERAZIONE NAZIONALE DEGLI ORDINI DEI MEDICI CHIRURGHI E DEGLI ODONTOIATRI, CONDOTTE RESTRITTIVE DEL CNF, ROCHE-NOVARTIS/FARMACI AVASTIN E LUCENTIS.

⁵ UNIONE MUTUALISTICA TRA NOTAI DEL VENETO, TARIFFARIO MINIMO PER GLI AMMINISTRATORI PROFESSIONISTI DI CONDOMINIO-LEGGE 4/2013.

⁶ ORGANIZZAZIONE SERVIZI MARITTIMI NEL GOLFO DI NAPOLI, GARE RCA PER TRASPORTO PUBBLICO LOCALE, FORNITURE TRENITALIA, MERCATO DEI SERVIZI TECNICI ACCESSORI, ARCA/NOVARTIS-ITALFARMACO, MERCATO DEL CALCESTRUZZO FRIULI VENEZIA GIULIA, PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DEI SERVIZI RISTORO SU RETE AUTOSTRADALE ASPI, MERCATO DELLA PRODUZIONE DI POLIUTERANO ESPANSO FLESSIBILE, TASSI SUI MUTUI NELLA PROVINCIA DI BOLZANO, MERCATO DEI SERVIZI TURISTICI-PRENOTAZIONI ALBERGHIERE ON LINE, GARE PER SERVIZI DI BONIFICA E SMALTIMENTO DI MATERIALI INQUINANTI E/O PERICOLOSI PRESSO GLI ARSENALI DI TARANTO, LA SPEZIA ED AUGUSTA, ACCORDO TRA OPERATORI DEL SETTORE VENDING, GARA CONSIP SERVIZI DI PULIZIA NELLE SCUOLE.

⁷ GARE GESTIONI FANGHI IN LOMBARDIA E PIEMONTE, SERVIZI DI POST-PRODUZIONE DI PROGRAMMI TELEVISIVI RAI, MERCATO DEL CALCESTRUZZO IN VENETO, ECOAMBIENTE-BANDO DI GARA PER LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI DA RACCOLTA DIFFERENZIATA.

Gli abusi di posizione dominante esaminati

Nel 2014 l'Autorità ha portato a termine quattro procedimenti istruttori in materia di abusi di posizione dominante⁸.

Un procedimento si è concluso con l'accertamento della violazione del divieto di abuso di posizione dominante ai sensi dell'articolo 3 della l. 287/1990⁹.

In un caso, l'Autorità ha concluso il procedimento con l'accertamento della non applicabilità della legge¹⁰.

L'Autorità ha inoltre concluso un procedimento istruttorio con una decisione ai sensi dell'articolo 14 *ter*, comma 1, della l. 287/1990, con la quale l'Autorità ha accettato, rendendoli obbligatori, gli impegni presentati dall'impresa e ha chiuso l'istruttoria senza accertare l'infrazione¹¹.

Infine, l'Autorità ha concluso un procedimento per mancato rispetto degli impegni accertando la mancanza dei presupposti per l'irrogazione della sanzione prevista ai sensi dell'articolo 14 *ter*, comma 2, della l. 287/1990¹².

In considerazione della gravità dell'infrazione accertata, nel caso conclusosi con l'accertamento della violazione dell'articolo 3 della l. 287/1990, è stata comminata all'impresa una sanzione per un ammontare pari a 1.898.700 euro¹³.

Al 31 dicembre 2014 risultavano in corso quattro procedimenti ai sensi dell'articolo 102 del TFUE¹⁴.

**Abusi esaminati nel 2014 per settori di attività economica
(numero delle istruttorie concluse)**

Settore prevalentemente interessato

Acqua	1
Radio e televisione	1
Smaltimento rifiuti	1
Trasporti, mezzi di trasporto e noleggio	1
Totale	4

⁸ NTV/FS/OSTACOLI ALL'ACCESSO NEL MERCATO DEI SERVIZI DI TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGERI AD ALTA VELOCITÀ, CONTO TV/SKY ITALIA, AKRON-GESTIONE RIFIUTI URBANI A BASE CELLULOSICA, ACQUEDOTTO PUGLIESE - OPERE DI ALLACCIAMENTO ALLA RETE IDRICA - INOTTEMPERANZA.

⁹ AKRON-GESTIONE RIFIUTI URBANI A BASE CELLULOSICA.

¹⁰ CONTO TV/SKY ITALIA.

¹¹ NTV/FS/OSTACOLI ALL'ACCESSO NEL MERCATO DEI SERVIZI DI TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGERI AD ALTA VELOCITÀ.

¹² ACQUEDOTTO PUGLIESE - OPERE DI ALLACCIAMENTO ALLA RETE IDRICA - INOTTEMPERANZA.

¹³ AKRON-GESTIONE RIFIUTI URBANI A BASE CELLULOSICA.

¹⁴ FORNITURA ACIDO COLICO, SEA/CONVENZIONE ATA, CONAI-GESTIONE RIFIUTI DA IMBALLAGGI IN PLASTICA, INCREMENTO PREZZO FARMACI ASPEN.

Le operazioni di concentrazione esaminate

Nel periodo di riferimento, i casi di concentrazioni esaminati sono stati quarantacinque. In trentasei casi l'Autorità non ha riscontrato una violazione di legge, mentre cinque casi si sono conclusi per mancanza di competenza o per non applicabilità della legge. In quattro casi l'Autorità ha condotto un'istruttoria ai sensi dell'articolo 16 della l. 287/1990: tre casi si sono conclusi con la modifica delle misure imposte dall'Autorità per l'autorizzazione di precedenti operazioni di concentrazione, ai sensi dell'articolo 6 della l. 287/1990¹⁵, mentre nel restante caso l'Autorità ha autorizzato l'operazione di concentrazione subordinatamente all'adozione di alcune misure correttive¹⁶.

L'Autorità ha condotto, inoltre, un'istruttoria relativa alla mancata ottemperanza alla diffida¹⁷.

Al 31 dicembre 2014, erano in corso due procedimenti istruttori per accertare l'inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, della l. 287/1990¹⁸.

Separazioni societarie

Nel 2014 l'Autorità ha concluso due istruttorie in relazione alla mancata ottemperanza dell'obbligo di separazione societaria e comunicazione preventiva di cui all'articolo 8, comma 2 *bis* e 2 ter, della l. 287/1990¹⁹, con l'accertamento dell'infrazione e l'irrogazione di sanzioni per un ammontare complessivo pari a 8.000 euro. Al 31 dicembre 2014, erano in corso tre istruttorie in materia²⁰.

Indagine conoscitive

Nel periodo di riferimento, l'Autorità ha concluso due indagini conoscitive ai sensi dell'articolo 12 della l. 287/1990²¹. Nel corso del 2014 sono state, inoltre, avviate cinque nuove indagini conoscitive²².

¹⁵ TELECOM ITALIA/SEAT PAGINE GIALLE, BANCA INTESA/SANPAOLO IMI, UNIPOL GRUPPO FINANZIARIO/UNIPOL ASSICURAZIONI-PREMAFIN FINANZIARIA-FONDIARIA SAI-MILANO ASSICURAZIONI.

¹⁶ EMMELIBRI-EFFE 2005 GRUPPO FELTRINELLI/NEWCO.

¹⁷ UNIPOL GRUPPO FINANZIARIO/UNIPOL ASSICURAZIONI-PREMAFIN FINANZIARIA-FONDIARIA SAI-MILANO ASSICURAZIONI (INOTTEMPERANZA).

¹⁸ COOPERATIVA ESERCENTI FARMACIA/FARFIN-SOCREFARMA, COOPERATIVA ESERCENTI FARMACIA/AL-PHARMA.

¹⁹ CONSORZIO PRONTOBUS-ARPA, A.I.R. AUTOSERVIZI IRPINI-SERVIZI DI TRASPORTO INTERREGIONALI DI COMPETENZA STATALE.

²⁰ VIAGGI DI MAIO/SERVIZI TRASPORTO E DI NOLEGGIO, GRUPPO ORMEGGIATORI E BARCAIOLI DI PIOMBINO-OPERAZIONI E LAVORI PORTUALI, SAVE-SERVIZI DI HANDLING NELL'AEROPORTO DI VENEZIA.

²¹ SETTORE DEL TELERISCALDAMENTO, MERCATI DI ACCESSO E RETI DI TELECOMUNICAZIONI A BANDA LARGA E ULTRA LARGA.

²² CONDIZIONI CONCORRENZIALI NEI MERCATI DEL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE, INDAGINE CONOSCITIVA SUL SETTORE AUDIOVISIVO, SERVIZI DI NEGOZIAZIONE E POST-TRADING, SETTORE DELLE PRESTAZIONI SANITARIE OSPEDALIERE, MERCATO DELLA GESTIONE DEI RIFIUTI SOLIDI URBANI.

L'attività di segnalazione e consultiva

Le segnalazioni effettuate dall'Autorità ai sensi degli artt. 21 e 22 della l. 287/1990, in relazione alle restrizioni della concorrenza derivanti dalla normativa esistente o dai progetti normativi, sono state sessantadue. I pareri adottati ai sensi dell'articolo 21 *bis* della l. 287/1990 sono stati sette.

Come negli anni passati, gli interventi hanno riguardato un'ampia gamma di settori economici.

**Attività di segnalazione e consultiva per settori di attività economica
(numero degli interventi)**

Settore	2014
Energia	14
Energia elettrica e gas	6
Industria petrolifera	5
Acqua	1
Smaltimento rifiuti	2
Comunicazioni	9
Telecomunicazioni	5
Editoria e stampa	2
Informatica	1
Cinema	1
Credito	7
Assicurazioni e fondi pensione	1
Servizi finanziari	3
Servizi postali	2
Attività immobiliari	1
Agroalimentare	5
Industria farmaceutica	1
Grande distribuzione	2
Industria alimentare e delle bevande	2
Trasporti	10
Trasporti e noleggio di mezzi di trasporto	10
Manifatturiero	2
Mezzi di trasporto	2
Servizi	15
Attività professionali e imprenditoriali	1
Sanità e servizi sociali	5
Turismo	1
Attività creative, culturali e sportive	1
Servizi vari	7
Totale	62