

Tali progetti sono parte integrante della *road map* dell'*ECN FIT WG*, godendo quindi di una copertura istituzionale molto ampia ed efficace, soprattutto per la diffusione dei risultati all'interno della Rete.

I costi - definitivi per le due iniziative concluse, previsti per quella in corso - assommano complessivamente a 1.780.000 euro e il finanziamento europeo è pari a 1.500.000 euro (circa l'85% dei costi). Il rimanente è coperto dalle *fee* di registrazione degli organismi partecipanti, con un impegno finanziario diretto di ogni singola istituzione coinvolta estremamente contenuto.

b) La formazione dei giudici in materia di concorrenza

Nel 2014, l'Autorità è ricorsa all'utilizzo dei fondi europei anche per la realizzazione, in un partenariato di cui è capofila e che comprende anche l'autorità di concorrenza francese, la Scuola Superiore della magistratura e il Consiglio di Stato, di un progetto di formazione dei magistrati italiani e francesi sul diritto della concorrenza dell'Unione Europea. Il progetto, cofinanziato dalla Direzione Generale per la Concorrenza della Commissione Europea, è volto a mettere in evidenza indirizzi interpretativi e applicativi comuni nel territorio dell'Unione.

Una conferenza organizzata presso la Corte Suprema di Cassazione sul tema della cooperazione tra i giudici nazionali, le autorità di concorrenza e la Commissione Europea nell'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione ha inaugurato il ciclo di incontri. Le successive sessioni di formazione hanno spaziato su un ampio arco di temi: dalla cooperazione tra i giudici nazionali, le autorità di concorrenza e la Commissione Europea nell'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione, alle nozioni fondamentali e ai principali istituti del diritto della concorrenza dell'Unione Europea sino al sindacato giurisdizionale sui provvedimenti delle autorità di concorrenza, ai diritti di proprietà intellettuale, all'applicazione del diritto antitrust nelle procedure di appalto pubblico e alle azioni risarcitorie derivanti da un illecito concorrenziale⁶³.

Ciascuno degli incontri seminariali si è incentrato sull'analisi e la discussione di casi concreti e ha consentito la massima interazione tra le Istituzioni organizzatrici e i magistrati partecipanti al programma. Un sito internet, inoltre, è stato realizzato per dare opportunità di continuare il dialogo con le Istituzioni promotrici, attraverso una sezione dedicata a un "forum" con le medesime, oltre che per mettere a disposizione degli iscritti

⁶³ In particolare, sono state svolte le seguenti sessioni: 1) una conferenza inaugurale presso la Corte Suprema di Cassazione (6 maggio 2014); 2) una sessione formativa sugli aspetti sostanziali del diritto della concorrenza (AGCM, 2-4 luglio 2014); 3) una sessione sul sindacato giurisdizionale sulle decisioni delle autorità di concorrenza (Consiglio di Stato, 6-7 ottobre 2014); 4) una sessione su concorrenza e proprietà intellettuale (AGCM, 27-28 novembre 2014); 5) una sessione sulla concorrenza e gli appalti pubblici (TAR Lazio, 9-10 febbraio 2015); 6) una sessione sul *private enforcement* del diritto antitrust (AGCM, 26-27 febbraio). Cfr. il sito dedicato www.trainingforjudges.eu

informazioni sulle singole sessioni informative e sui materiali didattici del programma svolto⁶⁴.

Il budget complessivo del progetto di formazione dei giudici ammonta per il 2014 a circa 161.000 euro, di cui circa 66.000 finanziati con fondi europei e 95.000 dall'Autorità. Il progetto ha coinvolto oltre 120 magistrati, tra giudici ordinari e amministrativi.

Tenuto conto del positivo riscontro dell'iniziativa, l'Autorità proseguirà l'attività di formazione in questione nel 2015 attraverso un nuovo progetto, di cui l'Autorità è capofila in un consorzio formato per l'occasione con la Scuola Superiore della Magistratura e l'Ufficio Studi del Consiglio di Stato. Il nuovo progetto di formazione, in particolare, è diretto a formare magistrati italiani che abbiano già una conoscenza esaustiva delle nozioni fondamentali del diritto antitrust e che desiderino approfondire le proprie competenze in relazione ai principali strumenti analitici e metodologici impiegati nell'analisi economica delle fattispecie di rilievo concorrenziale.

Rete internazionale della concorrenza (ICN)

La Rete Internazionale della Concorrenza (*International Competition Network* o ICN) riunisce 131 autorità pubbliche di concorrenza, che costituiscono la quasi totalità a livello mondiale. L'obiettivo perseguito dall'ICN è la promozione di una convergenza delle normative e delle prassi applicative in materia di concorrenza. A dodici anni dalla sua costituzione, il funzionamento della Rete ha confermato la bontà dell'intuizione originaria che aveva condotto alla sua fondazione, divenendo un forum privilegiato di confronto e progettazione. Le migliori pratiche elaborate dai gruppi di lavoro dell'ICN rappresentano uno standard di riferimento internazionale. L'Autorità italiana, una delle quattordici organizzazioni fondatrici, offre il suo contributo e partecipa attivamente ai gruppi di lavoro e alla direzione dell'ICN, riconoscendone il ruolo significativo nella promozione della concorrenza e nel favorire il coordinamento e, ove possibile, la convergenza tra ordinamenti giuridici diversi⁶⁵.

Nel corso della tredicesima riunione plenaria annuale della Rete a Marrakech⁶⁶, l'Autorità italiana ha assunto il ruolo di coordinamento, insieme alle autorità della Francia e delle Mauritius, del Gruppo di lavoro in tema di *Advocacy*, o promozione della concorrenza, che ha avuto particolare risalto.

In tale occasione sono state approvate le raccomandazioni sul “competition assessment”. Rientrano in tale area tutte le iniziative che le autorità di concorrenza intraprendono, sia su richiesta che non, volte a

⁶⁴ Cfr. il sito dedicato www.trainingforjudges.eu.

⁶⁵ L'Autorità, in particolare, fa parte del Comitato direttivo della Rete che ne guida l'attività, identificando gli argomenti di potenziale interesse per i suoi membri, discutendo le questioni strategiche e le tematiche organizzative di impatto trasversale.

⁶⁶ Tenuta dal 23 al 25 aprile 2014 e organizzata dall'Autorità marocchina.

evidenziare gli effetti che le norme possono produrre sulla concorrenza⁶⁷.

Pur riconoscendo la varietà di approcci seguiti dalle diverse autorità, il Gruppo di Lavoro sulla Promozione della Concorrenza ha elaborato alcuni principi generali, individuando, con esempi concreti, procedure e tipologie di restrizioni che potessero valere per i diversi assetti istituzionali.

Alla riunione plenaria del 2014 la Rete ha inoltre approvato una raccomandazione in materia di prezzi predatori elaborata in seno al Gruppo di lavoro sulle Condotte Unilaterali. Il documento, pur prendendo atto del fatto delle difficoltà di conseguire una convergenza di approccio nell'area delle condotte unilaterali, ha individuato un punto di mediazione condiviso dalle più importanti autorità di concorrenza, sottolineando l'importanza dell'uso dell'analisi economica nell'individuazione delle condotte predatorie restrittive.

I Gruppi di lavoro Concentrazioni e Cartelli si sono dedicati principalmente allo sviluppo di temi relativi alla cooperazione internazionale, sulla scia di un progetto strategico del Comitato Direttivo culminato, nel 2013, in un Rapporto predisposto in collaborazione con l'OCSE. In tale contesto, nel Gruppo di lavoro Concentrazioni, coordinato dall'Autorità italiana, ha predisposto un rapporto sulla cooperazione internazionale in materia di concentrazioni multi-giurisdizionali, mentre il Gruppo Cartelli ha elaborato un possibile modello di riferimento di *leniency waiver* da adottare su base volontaria. Tale modello vuole essere uno strumento per facilitare lo scambio di informazioni, in presenza di domande di clemenza, tra più autorità di concorrenza che sono impegnate nell'investigazione di un cartello multi-giurisdizionale.

Il Gruppo di lavoro sull'Efficacia delle autorità di concorrenza ha presentato un rapporto comparato sulle modalità di gestione della confidenzialità dei documenti acquisiti nel corso delle istruttorie e della trasparenza delle procedure adottate. Inoltre, il gruppo ha presentato due capitoli dell'*Agency Effectiveness Handbook*, dedicati rispettivamente al *knowledge management* e alla gestione delle risorse umane.

Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)

Nel 2014, 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

⁶⁷ Il testo della raccomandazione recita "...a "competition assessment" occurs when, either at a policymakers' request, or of its own initiative, a competition agency or another government body evaluates the competitive effects of a proposed or existing policy. Through the competition assessment, competition agencies can urge policymakers to consider the policy's likely impact on competition, identify whether justifications exist for any restrictions on competition, and assess whether less restrictive alternatives would achieve the intended public policy goal. By offering policymakers expertise regarding the potential costs of restrictions on competition, competition agencies raise awareness among policymakers and elevate competition as a consideration alongside other public policy goals".

tra i Paesi membri. In particolare, nel corso del 2014, il Comitato Concorrenza ha approfondito i due temi “strategici” adottati nell’anno precedente. Si tratta di: *i)* cooperazione internazionale nell’applicazione del diritto antitrust e *ii)* valutazione dell’impatto degli interventi delle autorità di concorrenza.

La globalizzazione e il maggior ruolo svolto dalle economie emergenti hanno creato un contesto non più incentrato su due poli (Europa e Stati Uniti) in cui è aumentato il numero di imprese coinvolte in transazioni commerciali a livello mondiale. Al contempo è notevolmente aumentato il numero di paesi che hanno adottato regimi di tutela della concorrenza. La necessità di evitare decisioni divergenti o duplicazioni di sforzi da parte delle autorità di concorrenza è quindi significativamente aumentata. Il Comitato concorrenza ha pertanto adottato il progetto strategico sulla cooperazione internazionale sui casi con l’obiettivo di analizzare i mutamenti avvenuti e approntare strumenti che facilitino la cooperazione in ambito multi-laterale nel nuovo contesto. In particolare, nel corso del 2015, il Comitato ha riesaminato e modificato la Raccomandazione del 1995 sulla cooperazione tra gli Stati membri sulle pratiche anti-concorrenziali che hanno effetto sul commercio internazionale⁶⁸.

La Raccomandazione OCSE, indirizzata agli Stati membri, non comporta direttamente obblighi per l’Autorità a meno di un suo recepimento nel diritto nazionale. Tuttavia, essa costituirà il principale riferimento per i principi e gli standard di cooperazione a livello multilaterale nei casi antitrust per i prossimi anni.

Il progetto sulla valutazione d’impatto dell’attività e della politica della concorrenza è stato adottato dal Comitato concorrenza allo scopo di assistere i membri OCSE nella valutazione dei loro regimi concorrenziali, con l’obiettivo di migliorarne l’efficacia attraverso la condivisione e l’approfondimento degli effetti degli interventi antitrust⁶⁹.

Nel corso del 2014 è stata definitivamente approvata dal Comitato concorrenza la Guida per la valutazione dell’impatto degli interventi antitrust che propone una metodologia molto semplice per stimare l’effetto aggregato sui consumatori dei casi affrontati da un’autorità di concorrenza

⁶⁸ La nuova Raccomandazione ha rivisto e reso più flessibili le forme con cui gli Stati membri devono informarsi reciprocamente su procedimenti istruttori che possono toccare interessi di altri Stati membri (prevedendo, ad esempio, la comunicazione in forma elettronica). È stata, inoltre, notevolmente ampliata la parte della Raccomandazione che riguarda lo scambio di informazioni, in cui un ampio spazio è dedicato allo scambio di informazioni riservate. La Raccomandazione suggerisce, da un lato, di promuovere l’uso dei waiver e, dall’altro, di promuovere l’adozione nelle normative nazionali di previsioni che consentano lo scambio di informazioni riservate (“gateways”). La Raccomandazione dedica uno spazio ampio alle particolari cautele da adottare nello scambio di informazioni riservate che resta, in ogni caso, soggetto alla discrezionalità dell’autorità a cui è richiesta la trasmissione. La Raccomandazione ha, infine, introdotto una sezione dedicata all’assistenza tra autorità nell’ambito delle istruttorie antitrust, prevedendo, tra l’altro, strumenti per richiedere aiuto nell’acquisizione di documenti situati in un altro Stato membro.

⁶⁹ La valutazione delle attività di tutela e promozione della concorrenza comprende una varietà di aspetti. Il progetto si sofferma, in particolare, su tre aree: impatto delle attività delle autorità, valutazione *ex post* sui casi, effetto macroeconomico della politica della concorrenza.

(in un periodo determinato di tempo, generalmente un anno). Il Comitato ha inoltre intrapreso la predisposizione di strumenti per la valutazione *ex post* di casi specifici e il loro impatto sui mercati interessati⁷⁰. Il progetto proseguirà nel corso del 2015.

Il Comitato ha proseguito l'approfondimento di alcuni argomenti di particolare rilievo attraverso la predisposizione di studi e tavole rotonde. In particolare, nel corso del 2014, il Comitato Concorrenza ha svolto tavole rotonde in materia di ruolo della concorrenza nella tutela finanziaria del consumatore, concorrenza nel settore del trasporto aereo, concorrenza nel settore dei farmaci generici, cambiamenti recenti nel disegno istituzionale delle autorità di concorrenza e un'audizione su proprietà intellettuale e fissazione degli standard. L'Autorità italiana ha partecipato attivamente ai lavori del Comitato Concorrenza sia attraverso contributi scritti, predisposti su tutti gli argomenti citati, sia intervenendo nel corso delle discussioni.

Nel febbraio 2014 si è svolto il Forum Mondiale sulla Concorrenza i cui lavori si sono articolati in due tavole rotonde su “Lotta alla corruzione e promozione della concorrenza” e “Distribuzione di prodotti farmaceutici” che hanno affrontato tali tematiche soprattutto nella prospettiva che interessa i paesi in via di sviluppo e le economie emergenti.

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

La quattordicesima sessione del Gruppo Intergovernativo di Esperti di Diritto e Politica della Concorrenza si è tenuta a Ginevra nel luglio 2014. Alla sessione hanno partecipato oltre 200 delegati da tutto il mondo, soprattutto dai Paesi che di recente hanno istituito un'autorità garante della concorrenza o che si apprestano a varare una legge antitrust. La discussione si è sviluppata attorno ai tre ambiti nei quali l'UNCTAD intende focalizzare le proprie iniziative: la cooperazione informale tra diverse autorità nell'ambito di specifici casi, i progetti di assistenza tecnica a favore delle agenzie meno esperte, le strategie di comunicazione delle autorità per promuovere un contesto economico nazionale coerente con i principi della concorrenza. Si sono inoltre svolte le *peer review* di Namibia, Seychelles e Filippine.

Le presentazioni di alcune autorità di concorrenza hanno posto l'accento sulla necessità di rafforzare gli strumenti di cooperazione informale a fronte del crescente numero di casi sovranazionali e ne hanno evidenziato potenzialità e problemi operativi. Nella discussione relativa ai progetti di assistenza tecnica è stata sottolineata la particolare efficacia degli interventi

⁷⁰ Questo tipo di valutazione riguarda l'impatto di singoli casi sui mercati rilevanti (effetto sui prezzi, sull'entrata, sulla qualità e varietà dei prodotti). Viene generalmente svolta a qualche anno di distanza dalle decisioni con l'obiettivo di verificare, attraverso l'analisi degli effetti che si sono realmente prodotti sul mercato, la robustezza delle ipotesi alla base delle decisioni. Il Comitato concorrenza, nel corso del 2014, ha dato inizio alla predisposizione di un manuale sull'analisi *ex post* dei casi che dovrebbe fornire una guida su come svolgere tale analisi illustrando le metodologie qualitative e quantitative disponibili.

di assistenza tecnica all'interno della stessa area regionale, data la tendenziale omogeneità tra autorità geograficamente vicine.

Il Segretariato UNCTAD ha reso noto di aver avviato un progetto finalizzato a favorire la cooperazione informale su specifici casi tra autorità di concorrenza che non hanno in essere accordi bilaterali o multilaterali attraverso la costituzione di un database in cui le autorità nazionali dovrebbero far confluire, in un primo momento, una sintesi dei casi di concorrenza già conclusi e, in un secondo tempo, un'informativa sui casi in corso.

Nelle conclusioni finali, il Gruppo Intergovernativo di Esperti di Diritto e Politica della Concorrenza ha richiamato l'importanza dell'uso di strategie di comunicazione efficaci per rendere nota l'attività delle autorità di concorrenza e i positivi effetti per consumatori e imprese da essa conseguenti. È stata inoltre ribadita la rilevanza della cooperazione internazionale, anche di natura informale, ai fini di un'efficace applicazione delle regole in materia di concorrenza. A tal fine, il Gruppo ha invitato l'UNCTAD a promuovere forme di cooperazione tra autorità di concorrenza, anche a livello regionale⁷¹.

A margine delle riunioni del Gruppo Intergovernativo di Esperti di Diritto e Politica della Concorrenza si è tenuta anche una riunione dell'*Euro-Mediterranean Competition Forum*. Il tema discusso è stato l'indipendenza e l'*accountability* delle autorità di concorrenza.

Attività di assistenza tecnica in materia di concorrenza

Nel 2014, l'Autorità ha concluso un progetto di cooperazione con l'autorità maltese finanziato dal Fondo Sociale Europeo. Il progetto ha avuto come obiettivo l'offerta di assistenza tecnica a favore dei dipendenti dell'autorità maltese, finalizzata al rafforzamento delle capacità di analisi sia in materia di concorrenza che di tutela del consumatore. In particolare, tra il 2012 e il 2014 funzionari dell'Autorità hanno condotto quattro settimane di *training* in materia di concorrenza e cinque settimane in materia di tutela del consumatore.

L'Autorità ha inoltre partecipato con suoi rappresentanti, insieme a funzionari della Commissione Europea e di altre autorità nazionali dell'Unione, a due seminari di interscambio e formazione promossi dall'Unione Europea. Il primo seminario, rivolto all'autorità brasiliana di concorrenza Conselho Administrativo de Defesa Económica (CADE), si è

⁷¹ In proposito, l'UNCTAD ha promosso la creazione di alcune iniziative di cooperazione regionale, quali il programma COMPAL (Competition and Consumer Protection for Latin America), finalizzato a promuovere la tutela della concorrenza e del consumatore in America Latina, il Sofia Competition Forum (SCF), per favorire la cooperazione tra autorità della concorrenza dei Paesi balcanici, l'Euro-Mediterranean Competition Forum (EMCF), rivolto ai Paesi che affacciano sul Mediterraneo, e il Competition and Consumer Protection Programme for Middle East and North Africa (MENA), lanciato nell'aprile 2014 durante la Conferenza Annuale ICN in Marocco.

tenuto nel maggio 2014 e ha avuto a oggetto la cooperazione internazionale ai fini della tutela della concorrenza. Il secondo seminario, nel mese di ottobre 2014, ha riguardato le tre istituzioni che si occupano di tutela di concorrenza nella Repubblica Popolare Cinese⁷². Nel corso dei lavori, sono state affrontate le seguenti tematiche: tecniche investigative per la valutazione dei casi di concentrazione, applicazione delle regole di concorrenza nel settore assicurativo, la cooperazione internazionale in relazione ai casi di concorrenza, le nozioni di intesa verticale e di abuso di posizione dominante.

Nell'ambito di accordi bilaterali in essere con le autorità di concorrenza della Russia e dell'Albania, l'Autorità ha partecipato a un gruppo di lavoro sulle questioni concorrenziali nel settore farmaceutico, organizzato a Mosca dal Federal Antimonopoly Service (FAS) russo, e a un seminario sull'individuazione dei cartelli, tenutosi a Tirana e promosso dall'Unione Europea. L'Autorità ha, inoltre, partecipato al *Sofia Competition Forum*.

Infine, l'Autorità ha ospitato presso la propria sede una visita di studio di rappresentanti delle autorità di concorrenza di Macedonia e ha incontrato delegazioni della Washington University e della Bank of China.

⁷² Si tratta dell'Anti-Monopoly Bureau del Ministero del Commercio (MOFCOM), il Price Supervision and Anti-Monopoly Bureau del National Development and Reform Commission (NDRC) e l'Anti-Monopoly and Anti-Unfair Competition Enforcement Bureau dello State Administration for Industry and Commerce (SAIC).

PAGINA BIANCA

Attività di tutela del consumatore

Dati di sintesi e linee di intervento

Nel 2014 sono stati conclusi 163 procedimenti istruttori in materia di pratiche commerciali scorrette, pubblicità ingannevole e comparativa e clausole vessatorie. Complessivamente, il numero dei procedimenti conclusi nel 2014 supera circa del 35% il dato del 2013. Di questi 163 procedimenti, 107 hanno portato all'accertamento di infrazioni delle norme del Codice del Consumo e del d.lgs. 145/2007. Più in particolare, 96 procedimenti hanno riguardato pratiche commerciali scorrette nei confronti di consumatori o di microimprese; 3 procedimenti hanno avuto a oggetto violazioni delle norme di pubblicità ingannevole e comparativa illecita tra professionisti; 8 procedimenti hanno condotto all'accertamento della mancata ottemperanza a precedenti decisioni dell'Autorità.

In 33 casi, inoltre, i procedimenti sono stati conclusi con l'accettazione di impegni proposti dalle parti e, quindi, senza accertamento dell'infrazione, mentre in 4 procedimenti l'Autorità ha accertato la non violazione delle norme a tutela dei consumatori.

Sono stati 15 i provvedimenti con cui l'Autorità ha dichiarato la natura vessatoria di clausole contrattuali, cui vanno aggiunte le 4 istanze di interpello esaminate dall'Autorità per la verifica preventiva di eventuali elementi di vessatorietà di altre clausole contrattuali.

Tabella 1 - Procedimenti istruttori

Non violazione	4
Accettazione impegni	33
Violazioni	122
Inottemperanza	8
Pubblicità ingannevole e comparativa B2B	3
Pratiche scorrette	96
Clausole vessatorie	15
Interpelli su vessatorietà di clausole contrattuali	4
Totale	163

Nel corso del 2014, si registrano anche 38 casi in cui l'Autorità, intervenendo con lo strumento della *moral suasion*, ha ottenuto da parte dei professionisti la rimozione di profili di scorrettezza/ingannevolezza di non eccessiva gravità ed ha così potuto procedere all'archiviazione senza svolgere accertamenti istruttori.

Nell'anno in commento sono state archiviate 1.230 segnalazioni, in ragione del loro impatto limitato sul benessere dei consumatori e di valutazioni di priorità delle proprie linee di intervento effettuate dall'Autorità.

Quanto agli impulsi che danno vita alle iniziative in materia, benché l'Autorità abbia il potere di attivarsi d'ufficio per contrastare le condotte lesive degli interessi dei consumatori, le segnalazioni restano lo strumento principale attraverso cui l'Autorità acquisisce conoscenza delle possibili infrazioni alla normativa posta a tutela del consumatore. In questo senso, centrale è la funzione delle associazioni dei consumatori che, in ragione del ruolo che svolgono, si trovano nella posizione di raccogliere ed elaborare le lamentele di molteplici consumatori. L'Autorità da sempre riconosce un ruolo centrale alle associazioni dei consumatori nella lotta alle pratiche commerciali scorrette, alle pubblicità ingannevoli e alle clausole vessatorie, dando loro la possibilità di partecipare ai procedimenti istruttori avviati dietro loro segnalazione, nonché favorendo occasioni di incontro finalizzate allo scambio di informazioni e di punti di vista in merito alle tematiche di maggior rilievo ed impatto per i consumatori. Parimenti rilevante è il contributo dei singoli consumatori che, segnalando le vicende loro occorse, consentono all'Autorità di assumere cognizione di pratiche commerciali spesso insidiose.

Tabella 2 - Soggetti segnalanti e valutazione finale

	Procedimenti istruttori	Violazioni
Consumatori	89	69
Associazioni di consumatori	28	19
Attivazione d'ufficio	19	17
Pubblica Amministrazione	7	5
Concorrenti	7	6
Associazioni di concorrenti	6	4
Non classificabile	3	2
Totale	159	122

Risulta, inoltre, confermata l'importanza del formulario *online* (*web form*) disponibile sul sito dell'Autorità per le denunce da parte dei consumatori: nel 2014 sono stati oltre 10.000 i *web form* inviati. Il ricorso numericamente significativo e costante nel tempo conferma l'utilità di tale strumento per i consumatori. Anche il *contact center* telefonico dell'Autorità ha continuato a svolgere la sua funzione di ausilio e indirizzo dei consumatori che, tramite il numero verde gratuito a ciò deputato, possono acquisire informazioni in merito alle modalità con cui inoltrare segnalazioni all'Autorità, alle iniziative in corso, nonché ai precedenti interventi effettuati a tutela dei consumatori. Nel 2014 gli operatori hanno ricevuto 6.931 chiamate; sulla base dei giudizi registrati che i consumatori hanno reso dopo la chiamata, l'82% degli utenti si è dichiarato pienamente soddisfatto,

mentre un ulteriore 16% si è dichiarato parzialmente soddisfatto.

Nel 2014, i provvedimenti che hanno condotto all'accertamento di pratiche commerciali scorrette, di pubblicità ingannevole e comparativa illecita e di inottemperanza a precedenti delibere dell'Autorità hanno condotto all'irrogazione di sanzioni pecuniarie per un totale di 19.456.500 euro.

Tabella 3 - Sanzioni per esito del procedimento

	n. procedimenti	Sanzioni (EUR)
Pratiche scorrette	76	18.064.500
Pubblicità ingannevole e comparativa B2B	3	280.000
Inottemperanza	7	1.112.000
Totale	86	19.456.500

La ripartizione percentuale delle sanzioni per settore economico evidenzia un'incidenza particolarmente elevata (40%) dei settori dei prodotti alimentari, dei prodotti farmaceutici e dei trasporti, seguiti dal settore dei servizi (31%) e dai settori energetici e della vendita di prodotti manifatturieri (24%).

Grafico 1 - Sanzioni per settore economico: ripartizione percentuale

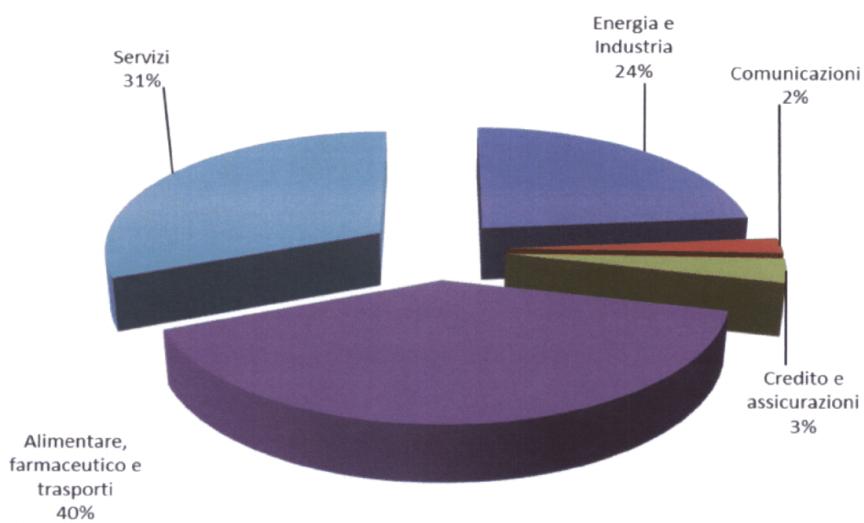


Tabella 4 - Sanzioni per macrosettore economico

	Ingannevoli/ Scorrette	Inottemperanze	Sanzioni (EUR)
Energia e Industria	38	2	4.569.000
Comunicazioni	2		400.000
Credito e assicurazioni	8		635.000
Alimentare, farmaceutico e trasporti	20	3	7.780.000
Servizi	31	3	6.072.000
Totale	99	8	19.456.000

Linee di intervento

Le pratiche commerciali cui l'Autorità ha rivolto la propria attenzione nel corso del 2014 hanno interessato la quasi totalità dei settori merceologici (comunicazioni, servizi finanziari, trasporti, grande distribuzione, farmaci, credito al consumo, turismo, formazione, offerte di lavoro, servizi di intermediazione, servizi di vigilanza) e le fattispecie più disparate (contraffazione, vendite piramidali, forniture non richieste, false citazioni in giudizio, servizi post vendita, *claims* salutistici e nutrizionali, vendite porta a porta, clausole vessatorie, tutela delle microimprese).

Tra queste, le condotte d'impresa che si sono rivelate più insidiose sono state quelle poste in essere nell'ambiente digitale, non foss'altro che per la numerosità dei consumatori coinvolti nelle pratiche commerciali scorrette realizzate in internet.

Così, in continuità con l'attività svolta nell'anno precedente e in linea con le iniziative adottate nei consensi internazionali, l'Autorità ha, anche nel 2014, rivolto specifica attenzione alla tutela dei consumatori nel contesto del commercio *online* di beni e servizi.

Il fenomeno del commercio elettronico continua, infatti, a porre importanti esigenze di tutela del consumatore in ragione delle scelte complesse che quest'ultimo, non di rado, è chiamato a compiere quando effettua acquisti *online*, a fronte di informazioni spesso sovrabbondanti se non addirittura fuorvianti. Per tale motivo, l'attenzione dell'Autorità al settore dell'*e-commerce* è stata mantenuta molto elevata così come il rigore delle decisioni assunte, anche sotto il profilo del *quantum* delle sanzioni comminate.

L'approccio seguito ha avuto come obiettivo non solo quello di contrastare i fenomeni di scorrettezza e ingannevolezza delle offerte *online*, ma anche quello particolarmente ambizioso di accrescere la fiducia dei consumatori nell'economia digitale, per incrementarne l'utilizzo e garantire effetti positivi sui costi sopportati dai consumatori e sulla concorrenza fra

imprese. In questa prospettiva, l'attività di *enforcement* dell'Autorità si è incentrata 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).

Gli interventi a tutela della correttezza delle relazioni commerciali nell'ambiente digitale hanno poi riguardato la quasi totalità dei settori merceologici, il più delle volte su impulso di segnalazioni provenienti da numerosissimi consumatori, portando alla comminazione di sanzioni spesso esemplari¹. Si ricordano fra gli altri, a mero titolo esemplificativo, i casi in materia di vendita illecita *online* di farmaci soggetti a prescrizione medica²; di mancata trasparenza delle offerte di assicurazioni facoltative da parte dei vettori aerei³; di promozione di buoni sconto attraverso l'iscrizione a pagamento, ma inconsapevole, su siti web dedicati⁴; modalità non corrette di vendita *online* e di gestione delle fasi post-vendita da parte di importanti operatori della distribuzione organizzata⁵; di fornitura non richiesta di servizi di telefonia c.d. *premium*; di promozioni turistiche *online*⁶.

Particolarmente significativi, nell'ottica dell'attività intesa a garantire affidabilità al commercio elettronico, sono stati gli interventi in tema di correttezza delle recensioni *online* e 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 costituiscano le informazioni più imparziali e disinteressate presenti sulla rete. Recenti indagini di mercato realizzate nel settore dei servizi turistici *online* hanno, in effetti, messo in evidenza che quasi due terzi dei consumatori si affidano alle recensioni per assumere le proprie decisioni economiche⁷.

Nella medesima prospettiva, si inserisce la decisione dell'Autorità di avviare -nell'ottobre 2014 - indagini relative ai siti internet dei

¹ Si veda, ad esempio, la pratica relativa al servizio di valutazione delle automobili, rispetto alla quale l'Autorità ha ricevuto più di duemila segnalazioni e che è stata sanzionata per un totale di 735.000 euro.

² PS9059.

³ PS7245 e PS7448.

⁴ PS8530.

⁵ PS9192.

⁶ PS9017, PS3080, PS8312 e PS9028.

⁷ Proprio in materia di trasparenza e affidabilità dei siti di comparazione *online* di offerte di prodotti/servizi della stessa tipologia, l'Autorità ha concluso nell'anno in esame un'importante istruttoria che ha portato a irrogare a TripAdvisor Italy Srl, in solido con TripAdvisor LLC - la società di diritto statunitense che gestisce il sito www.tripadvisor.it - una sanzione amministrativa di 500.000 euro, avendo accertato che le recensioni pubblicate sui siti oggetto di indagine non sempre sono il frutto di reali esperienze turistiche (procedimento PS9345).

“comparatori” assicurativi che pongono a confronto le offerte delle compagnie sull’RC Auto, in relazione alla trasparenza delle informazioni concernenti la natura dell’attività economica da essi svolta; l’ampiezza e rappresentatività dei confronti; la trasparenza delle modalità di calcolo degli sconti pubblicizzati; la pratica di proporre coperture assicurative aggiuntive ed accessorie rispetto all’assicurazione obbligatoria (RC Auto), anche se non appositamente richieste (sistema c.d. dell’*opt out*, ovvero dell’obbligo di “deselezione” a cura dei consumatori interessati)⁸.

In materia di servizi accessori all’acquisto di biglietti aerei, l’Autorità, tenuto conto del numero elevatissimo di consumatori agganciati, ha poi irrogato sanzioni per complessivi 1.700.000 euro ad alcune compagnie aeree, tra cui Ryanair Ltd, Alitalia-Compagnia Aerea Italiana Spa e Airone S.p.A., in relazione a promozioni suscettibili di indurre l’iscrizione inconsapevole a un servizio a pagamento pubblicizzato sui siti internet di tali operatori⁹.

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. Si tratta di una tipologia di intervento iniziata dall’Autorità nel 2012 e proseguita anche nel 2013, che ha come base normativa la disciplina di cui alla direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico e la normativa nazionale di recepimento della stessa. Con il supporto investigativo ed operativo del Nucleo Speciale Tutela Mercati della Guardia di Finanza, 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 810.00 euro¹⁰.

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 pagamento¹¹.

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*

⁸ PS7370 e PS7219.

⁹ PS8530.

¹⁰ PS8905, PS8936, PS8985, PS9200, PS9202, PS9430, PS9476, PS9477 e PS9478.

¹¹ PS9026, PS9158 e PS9174.

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 inhibitori precedentemente impartiti. Le sanzioni adottate sono state sia di tipo pecuniario che volte a incidere sull'esercizio dell'attività dell'operatore economico interessato (tramite, a esempio, l'oscuramento di siti web, ovvero la sospensione in via cautelare dell'attività economica oggetto di indagine).

La tutela del consumatore nei contesti internazionali

Il 2014 è anche l'anno in cui più forte è stata avvertita a livello europeo l'esigenza di coordinamento degli interventi dei soggetti preposti alla tutela del consumatore. Nel corso di tale anno, pertanto, le iniziative a tutela del consumatore hanno tenuto conto della natura sovranazionale che vanno sempre più assumendo le pratiche commerciali oggetto di valutazione, in ragione soprattutto dello sviluppo delle transazioni via internet.

Il crescente ricorso al commercio elettronico, infatti, ha comportato un rilevante incremento delle condotte illecite con rilevanza intracomunitaria, in quanto le pratiche scorrette realizzate *online* sono spesso poste in essere in modo parallelo in più Stati membri.

L'esigenza di condividere informazioni e di coordinare gli interventi delle autorità nazionali, ha indotto la Commissione europea, nei mesi di gennaio e febbraio 2014, ad avviare una consultazione pubblica su possibili modifiche del regolamento (CE) 2006/2004 volte a meglio garantire uniformità dell'*enforcement* della normativa a tutela del consumatore.

Tale regolamento individua i poteri minimi che gli Stati membri possono attribuire alle autorità nazionali di tutela del consumatore, le modalità con cui le autorità degli Stati membri collaborano tra loro, nonché le modalità di cooperazione tra tali autorità nazionali e la Commissione europea. L'Autorità italiana fa parte dei soggetti che aderiscono alla rete *Consumer Protection Cooperation* (CPC) che si è formata per effetto di tale regolamento.

Nel 2014, nell'ambito della rete CPC, è stata conclusa la prima azione comune (sugli acquisti “*in-app*”). Le azioni comuni sono interventi a tutela del consumatore condotti a livello di rete CPC e coordinati dalla Commissione per contrastare in forma coordinata le pratiche commerciali scorrette poste in essere uniformemente a livello europeo da imprese multinazionali.

Con l'azione comune sugli acquisti “*in-app*”, le autorità UE hanno evidenziato ai gestori delle piattaforme la contrarietà delle loro condotte alla normativa europea di tutela dei consumatori, promuovendo l'adozione di modalità di presentazione dei giochi e soluzioni tecniche più rispettose