

CAP. I - LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

la competitività, convertito, con modificazioni, dalla l. 27/2012) l'Autorità, invece, ha ritenuto opportuno che le negoziazioni caratterizzate da significativo squilibrio siano improntate a criteri di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni, e che i contratti di cessione del latte avvengano in forma scritta e abbiano una durata minima annuale. A tal proposito, un ruolo fondamentale può essere svolto dalle organizzazioni interprofessionali le quali, laddove siano sufficientemente rappresentative di tutte le categorie interessate, sono chiamate a definire i requisiti di forma che dovrà avere il contratto, i suoi contenuti minimi e le modalità con le quali i diversi prezzi negoziati potranno variare nell'ambito del periodo di validità del contratto, anche eventualmente sulla base di meccanismi di indicizzazione concordati.

*L'indagine conoscitiva sul settore audiovisivo*

Infine, l'ultima indagine conoscitiva conclusa nel 2016 ha avuto ad oggetto il settore audiovisivo e la filiera dei media televisivi, un comparto attraversato da profondi cambiamenti tecnologici. In particolare, il settore televisivo è negli ultimi anni in fase di evoluzione a causa di alcuni rilevanti fenomeni che lo hanno riguardato, tra cui: la conclusione della transizione al digitale terrestre; le procedure di assegnazione di ulteriore capacità trasmissiva nel digitale terrestre (DTT); l'introduzione di internet come nuova piattaforma trasmissiva televisiva; la diffusione di apparati connessi.

In questo contesto, internet ha acquisito un'importanza basilare quale nuova piattaforma trasmissiva e ha permesso di ampliare le possibilità di visione per gli utenti, essendo fruibile su un numero di dispositivi via via crescente. Dal punto di vista concorrenziale, dunque, internet è stata la novità più rilevante degli ultimi anni. La concorrenza fra piattaforme trasmissive ha permesso l'ingresso di nuovi operatori audiovisivi, come gli operatori OTT<sup>37</sup>, e la comparsa di servizi innovativi sviluppati dagli operatori *incumbent*.

L'ingresso di nuovi operatori è stato agevolato anche dalla maggiore capacità trasmissiva legata all'avvento del DTT, anche se l'effetto pro-concorrenziale è stato in parte limitato dalla concentrazione delle risorse frequenziali, dalla presenza di operatori di rete verticalmente integrati e dal minore utilizzo della capacità frequenziale da parte dei piccoli operatori

Per ciò che concerne l'offerta di servizi *media* audiovisivi, dall'indagine è emerso che, accanto ai tradizionali contenuti *premium*, quali i diritti di trasmissione di alcuni eventi sportivi di particolare richiamo e dei film in prima visione che hanno riscosso un grande successo in sala (c.d. *blockbuster*), compaiono oggi alcune serie televisive di particolare richiamo.

<sup>37</sup> OTT-TV - *Over The Top TV*. È la categoria che riguarda servizi audiovisivi trasmessi sulla rete internet pubblica e tendenzialmente destinati a una fruizione su uno schermo televisivo connesso.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

Proprio le piattaforme di trasmissione e i contenuti *premium* rappresentano, secondo l'indagine, le principali criticità concorrenziali del settore. In particolare, fra i problemi più rilevanti si riscontrano, nel DTT, un eccessivo livello di integrazione verticale tra operatori di rete e fornitori di servizi *media* e, anche in assenza di legami di natura verticale, un crescente utilizzo della gestione di tipo *full service* di alcuni *multiplex* di operatori non integrati verticalmente da parte di soggetti integrati; inoltre, il progetto di destinare la banda 700 MHz ai servizi di telecomunicazione mobile determinerà una riduzione significativa dell'offerta frequenziale.

Per risolvere le criticità emerse nel corso dell'indagine, l'Autorità ha avanzato alcune proposte. La prima riguarda il DTT, per il quale si auspica che il cambio di destinazione d'uso delle frequenze 700 MHz sia pianificato con anticipo, al fine di assicurare una transizione trasparente, veloce, efficiente e che riduca i possibili effetti negativi per gli utenti-telespettatori.

Per ciò che concerne, invece, il progressivo affermarsi di internet quale piattaforma trasmissiva, l'Autorità condivide le politiche pubbliche di stimolo e investimento nelle reti a banda ultra larga in fibra ottica, che renderanno possibile raggiungere un più ampio grado di concorrenza, anche infrastrutturale, tra le piattaforme trasmissive.

50

## Linee future di intervento: le istruttorie avviate nel corso del 2016

Nel corso del 2016 sono stati avviati nuovi procedimenti istruttori dai quali già si possono trarre alcune indicazioni sulle future linee di intervento. L'attività dell'Autorità si è concentrata *in primis* sulla repressione del fenomeno collusivo, energicamente perseguito in ragione della particolare gravità delle intese restrittive della concorrenza, che hanno avuto effetti negativi sul corretto funzionamento del mercato e sui consumatori.

In materia di intese, l'Autorità ha avviato quattro nuove istruttorie in diverse materie.

In un settore particolarmente sensibile come quello del credito, per gli effetti sistemici che le condotte degli operatori generano nel mercato, l'Autorità ha avviato un'istruttoria, nei confronti dell'Associazione Bancaria Italiana (ABI), avente ad oggetto l'accordo interbancario per l'offerta del servizio denominato *Sepa Compliant Electronic Database Alignment* (SEDA). L'istruttoria mira ad accertare se il sistema di remunerazione del servizio contenuto nell'accordo, in cui la determinazione del prezzo da parte del

CAP. I - LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

prestatore dei servizi di pagamento (PSP) è slegata da ogni pressione concorrenziale e dunque idonea a determinare un sensibile aumento del prezzo, configuri un'intesa restrittiva della concorrenza ai sensi dell'art. 101 TFUE.

Nel settore assicurativo, l'Autorità ha avviato un'istruttoria (*Aumenti premi RC Auto*) nei confronti delle principali compagnie assicurative attive nell'offerta delle polizze RC Auto, per accertare l'esistenza di una possibile intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'articolo 101 del TFUE. L'istruttoria, che trae origine da alcune dichiarazioni pubbliche di due dei più importanti gruppi assicurativi (Gruppo Generali e Gruppo Unipol) in merito all'eliminazione delle dinamiche competitive sul premio delle polizze RC Auto, e riferite al complesso del mercato, intende verificare se le imprese del settore abbiano attuato un coordinamento delle rispettive politiche di prezzo.

Nel settore della fornitura di servizi, l'Autorità ha aperto un'istruttoria nei confronti del Consiglio notarile dei Distretti riuniti di Roma, Velletri e Civitavecchia e dell'Associazione Notariato romano Dismissioni immobiliari (ASNODIM), per accertare la liceità concorrenziale di un accordo che le due parti avrebbero realizzato per ripartire fra loro i servizi notarili e fissare i relativi prezzi, nell'ambito dei processi di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico. Sempre nel settore dei servizi notarili è stata avviata nel gennaio 2017 un'istruttoria nei confronti del Consiglio Notarile di Milano per accertare se, attraverso una pluralità di condotte, il Consiglio abbia perseguito l'obiettivo di indurre i notai del distretto a limitare, sotto il profilo quantitativo, la propria attività, così restringendo significativamente il confronto concorrenziale tra gli stessi e conducendo, in ultima analisi, a una ripartizione del mercato e a una limitazione della concorrenza di prezzo, in violazione dell'articolo 2 della l. 287/1990.

Continua la particolare attenzione dell'Autorità nei confronti delle procedure di gara al fine di garantire il corretto confronto concorrenziale. È in quest'ambito che si inserisce l'istruttoria avviata nei confronti di sei tra le più importanti società di consulenza, per accertare se abbiano posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza avente ad oggetto il coordinamento delle modalità di partecipazione alle gare nel settore dei servizi di supporto e assistenza tecnica alla Pubblica Amministrazione per l'attuazione dei programmi cofinanziati dall'Unione europea.

Altre istruttorie in materia di intese sono state avviate nei primi mesi del 2017.

Di queste, in particolare, due sono state avviate nei confronti degli operatori che forniscono servizi di raccolta e smistamento della domanda di taxi, nei diversi mercati di Roma e Milano. Le clausole di esclusiva degli atti che regolano i rapporti tra le Parti e i soci e/o clienti, individuando specifici



RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

obblighi di non concorrenza, potrebbero essere idonee ad impedire od ostacolare l'ingresso nel mercato rilevante di nuovi operatori che offrono servizi innovativi di raccolta e smistamento della domanda senza alcuna previsione di esclusiva.

Un'altra istruttoria nel settore dei giochi e delle scommesse riguarda l'accordo tra Lottomatica Holding S.r.l., e Admiral Entertainment S.r.l., relativo all'acquisizione del controllo congiunto di Big Admiral S.r.l., la cui attività consisterà nella creazione, sviluppo e gestione di una rete di sale per la raccolta del gioco pubblico tramite apparecchi di tipo AWP (c.d. *new slot*) e VLT (c.d. *video-lotteries*). L'istruttoria mira ad accertare se, in ragione dei possibili effetti di coordinamento delle attività commerciali di Lottomatica Holding S.r.l. e Novomatic Italia S.p.A., l'operazione in esame sia in grado di determinare violazioni dell'articolo 101 del TFUE.

Nel settore della telefonia è stato avviato un procedimento istruttorio nei confronti di Telecom Italia S.p.A. e Fastweb S.p.A., con riguardo ad un accordo volto alla costituzione di un'impresa comune cooperativa che avrà come scopo la realizzazione di reti in fibra ottica in architettura FTTH (*Fiber To The Home*) nelle 29 principali città italiane. Tale accordo, sebbene promosso al fine dichiarato di consentire uno sviluppo più efficiente di infrastrutture tecnologiche innovative, potrebbe, al contempo, risultare potenzialmente idoneo a impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza nei mercati nazionali dei servizi di accesso all'ingrosso su rete fissa e dei servizi al dettaglio di telecomunicazioni a banda larga e ultralarga.

In materia di abusi di posizione dominante, viene in rilievo l'attenzione che l'Autorità presta alla verifica del rispetto dei principi concorrenziali nei processi di affidamento dei servizi tramite gara, non solo, come sopra ricordato, sotto il profilo delle possibili intese illecite che i soggetti partecipanti possono realizzare, ma anche guardando alla struttura della gara e alle condotte abusive che possono intervenire nella fase propedeutica, al fine di rimuovere tutti gli ostacoli che possono impedire l'attuazione stessa della gara e la realizzazione della concorrenza per il mercato.

In questo contesto è stata avviata un'istruttoria per un presunto abuso di posizione dominante nei confronti di tre società operanti nel settore del trasporto pubblico locale nel bacino integrato di Padova, per aver queste ritardato e/o omesso l'invio di informazioni indispensabili a completare gli elaborati di gara in ossequio alla disciplina nazionale recentemente adottata, impedendo all'Ente di Governo di indire nei tempi previsti lo svolgimento della gara per l'affidamento in appalto del servizio.

Un altro procedimento istruttorio è stato avviato nei confronti della società SIE S.p.A., editrice del quotidiano l'Adige, per presunto abuso di posizione dominante nel settore del monitoraggio dei media nella Provincia Autonoma di Trento.

CAP. I - LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

Nel settore della telefonia sono stati avviati due distinti procedimenti istruttori nei confronti di due dei più importanti operatori del mercato, per possibili comportamenti abusivi riguardanti i servizi di invio massivo di SMS, in violazione dell'articolo 102 del TFUE. Gli operatori dominanti nei rispettivi mercati a monte di terminazione SMS su propria rete e verticalmente integrati, avrebbero applicato tariffe sul mercato a monte e tariffe sul mercato a valle dell'invio massivo di SMS che renderebbero il margine potenziale per i concorrenti nel mercato al dettaglio insufficiente a coprire i costi specifici per fornire i servizi ai clienti finali. Laddove tali condotte fossero accertate, comprometterebbero la capacità competitiva dei concorrenti attivi in tale mercato.

Anche nel mercato dell'energia l'Autorità ha disposto l'avvio di due procedimenti istruttori nei confronti di Enel e Sorgenia, per verificare se i due operatori hanno cambiato la propria strategia di offerta dell'energia nell'aera di Brindisi e applicato prezzi eccessivamente gravosi nella vendita a Terna dei servizi di accensione dei propri impianti al minimo tecnico nella suddetta area. Tali servizi sono indispensabili per garantire la tensione della rete elettrica locale, perciò, per garantire l'esercizio in sicurezza della rete elettrica locale. Il gestore della rete di trasmissione nazionale - Terna - è stato obbligato a richiedere alle società l'avviamento di alcune unità produttive sul mercato dei servizi di dispacciamento, con un aumento dei costi apparentemente sproporzionato e che si riversa su tutti gli utenti come componente della bolletta elettrica.

Nel caso *Poste Italiane*, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio per verificare se Poste Italiane abbia posto in essere condotte abusive, volte a escludere l'operatore concorrente Nexive SpA dal settore dei servizi di corrispondenza per i grandi utenti *business*, consistenti nel diniego del servizio Posta Time ai concorrenti e nella contestuale offerta a questi ultimi della sola Posta Massiva, a prezzi ben più elevati di Posta Time, assieme all'applicazione di sconti selettivi e fidelizzanti ai clienti finali. Tale condotta comprimerebbe il margine dei concorrenti fino a renderlo negativo, impedendo così che le offerte di Poste Italiane dedicate ai clienti finali siano replicabili da parte dei concorrenti.

Nel settore del trasporto marittimo di merci da e per la Sardegna è stata avviata un'istruttoria nei confronti di Compagnia Italiana di Navigazione e Moby per accertare un eventuale abuso di posizione dominante, attuato ostacolando con varie modalità l'attività di una società concorrente in questo settore e minacciando il pieno sviluppo concorrenziale di tali servizi di trasporto marittimo.

Nel settore assicurativo, l'Autorità ha avviato un'istruttoria per verificare l'eventuale condotta abusiva di CODIPRA, nell'intermediazione delle coperture assicurative agevolate nella provincia di Trento, volta ad

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

escludere l'unico concorrente, Coop Di Italia, attuata tramite la creazione di vincoli di esclusiva tra le compagnie assicurative attive sul mercato e CODIPRA, idonei ad impedire l'accesso al concorrente e, quindi, a pregiudicare la concorrenza effettiva sul mercato.

Infine, un'altra istruttoria è stata avviata nei confronti della CCIAA di Roma, CCIAA di Taranto, e CCIAA di Sassari, per presunto abuso di posizione dominante nel mercato dei servizi di certificazione dei vini di qualità.

## La tutela dei consumatori

### *Linee di policy in materia di tutela del consumatore*

I cambiamenti portati dall'innovazione tecnologica e il processo di digitalizzazione dell'economia, in atto ormai da diversi anni, sono in grado di influenzare notevolmente il rapporto di consumo, che si snoda lungo tutta la catena dalla fase di comunicazione pubblicitaria e precontrattuale a quella di acquisto e post-vendita. Di conseguenza, essi impattano anche sulle politiche di intervento e sulle normative che a vario titolo si occupano di tutela del consumatore. Diviene pertanto necessario comprendere al meglio il fenomeno e attrezzarsi per fronteggiare le varie criticità che ne derivano. Si tratta di un compito non semplice, considerato anche che lo scenario è in continua e rapida evoluzione.

In particolare, occorre, da un lato, analizzare a fondo i cambiamenti in corso e prevederne i possibili sviluppi, anche al fine di meglio tarare le proprie *policies* e linee di intervento, dall'altro lato, coordinarsi con gli altri organismi a vario titolo coinvolti per poter far fronte a comportamenti che sempre più spesso travalicano i confini nazionali, imponendo una corralità di azioni o quantomeno un'uniformità di approccio e di reazione alle disfunzioni del sistema. L'approccio multidirezionale travalica ormai anche i confini dell'Unione Europea, estendendosi, al pari di internet e delle molteplici possibilità che la rete offre, a livello internazionale, sebbene già gli strumenti offerti dalle politiche e dalle normative UE consentano una risposta più efficace di quella che un tempo poteva poggiare su base esclusivamente nazionale.

Si pensi, per restare ai problemi posti dalla rete per i consumatori, che uno dei temi all'ordine del giorno, non soltanto per l'Italia, è quello di un approccio multilivello che tenga conto non soltanto della dimensione del mercato, ma anche di altri profili connessi, come, ad esempio, in materia di *privacy*. In questo contesto, si inseriscono numerose iniziative promosse dalla Commissione Europea, molte delle quali riguardano proposte legislative



CAP. I - LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

affendenti l'ambito della tutela dei consumatori e/o che rientrano nella strategia del Mercato Unico Digitale.

A livello internazionale, *e-commerce* e piattaforme digitali sono al centro dell'attenzione di organizzazioni come l'OCSE, che ha pubblicato nel maggio 2016 la Raccomandazione *Consumer Protection in E-commerce*. Pongono, d'altra parte, questioni ancora senza risposte efficaci e risolutive temi nuovi come quelli dell'economia circolare e della *sharing economy*, cui pure si attribuiscono potenzialità e benefici per i consumatori e per lo sviluppo del mercato.

Da questo punto di vista, si osserva che, nel perseguire - in prospettiva nazionale, sovranazionale e internazionale - l'obiettivo di tutelare il consumatore, allo stesso tempo si tutela anche il mercato e i concorrenti virtuosi; coerentemente, si assiste a una progressiva convergenza e una sempre più forte sinergia tra le politiche di tutela della concorrenza e quelle di tutela dei consumatori, che per Autorità, come quella italiana che poggiano la propria competenza su entrambi i pilastri, rendono le linee di azioni intraprese particolarmente incisive ed efficaci.

In questo contesto, inoltre, la collaborazione istituzionale gioca un ruolo particolarmente importante, perché l'azione delle singole istituzioni non può che amplificarsi e moltiplicare la propria efficacia laddove si inserisca in una rete di interventi sinergici.

Al riguardo, l'Autorità, proseguendo il percorso intrapreso nel 2015, ha ulteriormente consolidato i rapporti con le altre autorità indipendenti, competenti a regolare settori economici specifici, anche a valle di importanti decisioni intervenute all'inizio del 2016. In particolare, nel dicembre 2016 l'Autorità ha firmato con l'Autorità per la garanzia delle comunicazioni (AGCOM) un protocollo di intesa integrativo del precedente accordo firmato dalle medesime nel maggio 2013 in materia di pratiche commerciali scorrette. La stipula del nuovo protocollo si è resa necessaria al fine di meglio disciplinare gli aspetti applicativi e procedurali della reciproca collaborazione tra le due autorità in materia di tutela dei consumatori, anche alla luce delle competenze e funzioni attribuite dal quadro normativo vigente (Direttiva n. 2005/29/CE) e, in particolare, in materia di pratiche commerciali scorrette tra imprese e consumatori.

Continua, inoltre, anche il rapporto proficuo con le altre autorità di settore, AEEGSI e IVASS, con cui l'Autorità ha in passato siglato protocolli di collaborazione.

Decisiva, infine, per l'efficacia dell'attività svolta è la collaborazione con la Guardia di Finanza, che, oltre alla consueta assistenza per gli accertamenti ispettivi, ha anche supportato l'Autorità in importanti interventi d'urgenza per la cessazione di pratiche scorrette attraverso il blocco delle attività svolte attraverso la rete.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

In diversa prospettiva, l'Autorità ha proseguito il “progetto scuola”, avviato fin dal 2015 in collaborazione con la Commissione Europea e il Ministero della Pubblica Istruzione, con l'obiettivo di educare i giovani degli ultimi anni di Liceo e/o degli Istituti Tecnici superiori, quali consumatori particolarmente deboli, a mantenere un approccio critico al consumo. Questi, infatti, sono avvezzi a usare la tecnologia ma sono, in genere, poco coscienti dell'esposizione ai pericoli e delle conseguenze anche economiche dei loro comportamenti in rete, oltre che poco consapevoli dei diritti che possono esercitare al riguardo e, dunque, da considerare, da questo punto di vista, particolarmente vulnerabili.

*Sviluppi più recenti sulla controversa questione del riparto di competenze*

Sebbene nel 2016 le Adunanze Plenarie del Consiglio di Stato abbiano fornito ulteriori indicazioni sulla controversa questione del riparto di competenze, innovando il precedente indirizzo, la questione continua a riproporsi, in sede di interpretazione del novellato art. 27, comma 1-bis del Codice del Consumo, anche a causa dell'incertezza del quadro normativo per la concomitante presenza, insieme ai poteri di vigilanza “generale” in materia di pratiche scorrette in capo all'Autorità, di normative settoriali che regolano la medesima condotta posta a base della “pratica scorretta” basate su previsioni di diritto dell'Unione, creando un apparente conflitto o sovrapposizione di norme.

L'incertezza deriva, peraltro, anche da orientamenti contrastanti del giudice amministrativo. In questo senso, si segnalano recenti pronunce del Consiglio di Stato che hanno operato un rinvio *ex art.* 267 TFUE alla Corte di giustizia UE con quesiti riferiti alla corretta delimitazione delle competenze e dei poteri sanzionatori in capo all'Autorità in materia di pratiche commerciali scorrette nel settore delle comunicazioni<sup>38</sup>. Sulla stessa scia, il Tar Lazio, con ordinanze plurime, esaminando il ricorso di fattispecie riguardanti l'attivazione di servizi non espressamente richiesti nel settore dell'energia valutate come pratiche scorrette dall'Autorità, ha sollevato la medesima questione pregiudiziale alla Corte UE, in totale adesione ai motivi già espressi dal Consiglio di Stato<sup>39</sup>. Allo stesso tempo, tuttavia, lo stesso Tar Lazio ha confermato la sussistenza della competenza in capo all'Autorità in

<sup>38</sup> Ordinanze n. 167 e 168 del 17 gennaio 2017.

<sup>39</sup> Da ultimo, le ordinanze n. 2547, 2548, 2550 e 2551 del 17 febbraio 2017. Inoltre, con altre due ordinanze, la n. 1875 e 1882 del 6 febbraio 2017 lo stesso Tar ha deciso di sospendere il giudizio riguardante un caso di pratiche commerciali scorrette nel settore delle comunicazioni, in attesa della pronuncia della Corte di Giustizia UE su rinvio pregiudiziale da parte del Consiglio di Stato, sulle medesime questioni già precedentemente trattate.



CAP. I - LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

materia di pratiche commerciali scorrette nella gestione e nell'erogazione del servizio idrico, altrettanto soggetto a regolazione di settore<sup>40</sup>.

Pertanto, nonostante gli sforzi finora compiuti per giungere a una soluzione chiara e definitiva del problema del riparto di competenze tra l'Autorità e le altre autorità settoriali, ad oggi la questione è tutt'altro che risolta e andrà rivalutata all'esito delle pronunce della Corte di Giustizia UE.

#### *Filoni applicativi tra passato, presente e futuro*

Nel corso del 2016, l'Autorità ha proseguito la propria missione istituzionale di applicazione della disciplina a tutela del consumatore, puntando a reprimere quei comportamenti che, nell'economia digitalizzata ovvero in contesti di crisi e stagnazione economica, continuano ad incidere pesantemente sugli interessi dei consumatori. Non sono, peraltro, mancati importanti filoni di intervento nei settori tradizionali dell'economia reale.

Nel rinviare per i dettagli sull'attività svolta in materia al Capitolo III, si può qui brevemente ricordare che l'Autorità ha intrapreso una serie di azioni di intervento, sia su casi che proseguono filoni già consolidati come quello delle forniture non richieste nei settori delle comunicazioni e energetici, delle vendite piramidali, della *no-show rule* o delle banche dati a pagamento; sia su filoni nuovi, ma in via di consolidamento come quello delle false fatturazioni nei settori energetici, della mancata consegna dei prodotti nelle vendite *online*, delle clausole vessatorie, della modifica unilaterale delle condizioni contrattuali nel settore finanziario, dell'indicazione di un prezzo di un bene che è solo parziale rispetto a quello che il consumatore andrà a sostenere per l'acquisto condizionato al finanziamento, della violazione della disciplina *consumer rights*, applicata sia da sola sia in combinato con quella sulle pratiche scorrette; sia, infine, su filoni del tutto innovativi, quali quello delle vendite *online* di prodotti contraffatti, della sottoscrizione di mutui subordinata alla sottoscrizione di azioni di banche in stato di sofferenza, dei siti di incontri *online*, dei casi automobilistici che contengono *green claims* e dei prodotti alimentari con caratteristiche *green*, che fanno leva su consumatori attenti ai valori ambientali e salutistici, i quali segnano già le future linee di azione dell'Autorità, in linea con gli obiettivi di consumo responsabile delineati dall'Agenda ONU 2030 per lo sviluppo sostenibile. Non mancano, peraltro, avvii di procedimenti destinati a incidere notevolmente sugli interessi dei consumatori in ambiente digitale, tra cui quelli nei confronti di Ticketone e di Whatsapp.

Giova evidenziare che gli interventi dell'Autorità in materia di tutela del consumatore, analogamente peraltro a quanto accade anche in concorrenza, sono pienamente orientati al risultato finale e agli effetti

<sup>40</sup> Sentenza n. 2467 del 16 febbraio 2017.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

concreti che essi producono sul mercato, in tutti i settori economici toccati.

Su tale fronte, vale sottolineare che l'Autorità può contare su un set di strumenti d'intervento ormai consolidato, anche dal punto di vista applicativo, ma che allo stesso tempo si è venuto progressivamente arricchendo, anche in ragione dell'introduzione di nuovi poteri di derivazione UE, tra cui più di recente, a partire dal giugno 2014, quelli conferiti dalla direttiva *consumer rights*.

Tale strumentario consente all'Autorità di intervenire efficacemente a tutto tondo, sia per reprimere *ex post* violazioni della normativa in materia di tutela del consumatore mediante istruttorie formali - per pratiche commerciali scorrette, clausole vessatorie, violazioni della normativa in materia di diritti dei consumatori - sia di correggere i medesimi comportamenti mediante strumenti negoziali (impegni) ovvero, *in limine*, facendo leva sulla *moral suasion* e sulla capacità di persuasione e dissuasione. A suggello di tale attività di *enforcement*, inoltre, l'Autorità può contare su strumenti di controllo del rispetto delle proprie decisioni, tra cui l'avvio di procedimenti per inottemperanza, anche attraverso il monitoraggio condotto sui comportamenti d'impresa a seguito delle decisioni assunte.

Nondimeno, tuttavia, l'Autorità utilizza opportunamente i propri poteri di *enforcement* ogni qualvolta le fattispecie affrontate richiedano l'esplicazione dei poteri tradizionali, fondati sulle competenze di accertamento e sanzione delle infrazioni, anche in vista dell'effetto di deterrenza prodotto. In molti casi, peraltro, anche in ragione della possibile riduzione della sanzione che questo comporta, le imprese modificano i propri comportamenti in senso conforme alle esigenze evidenziate in sede di avvio di procedimento, attenuando, se non risolvendo, le problematiche consumeristiche emerse nel corso dell'istruttoria e innestando così anche effetti virtuosi sul mercato.

Sebbene l'analisi degli effetti e delle ricadute pratiche delle decisioni assunte dall'Autorità in materia, per il consumatore e per il mercato, richieda l'uso di complesse metodologie e la raccolta di una mole di informazioni molto rilevanti, un primo *fact check* indicativo della tendenza positiva in atto, in termini di efficacia diretta e immediata e di conseguimento di risultati utili, è rappresentato proprio dai numerosi procedimenti che nel corso dell'anno si sono chiusi con gli impegni assunti dalle parti, resi obbligatori dall'Autorità. Sulla stessa linea, un altro indicatore rilevante è il numero elevato di interventi di *moral suasion*, che hanno consentito di risolvere efficacemente casi di presunte infrazioni non gravi, senza avvio di istruttoria e dunque mediante un uso razionale delle risorse umane e strumentali.

Rispetto a tale attività di *enforcement*, un ruolo fondamentale deve riconoscersi agli *input* che arrivano all'Autorità dal mercato, dunque dai

CAP. I - LA POLITICA DI CONCORRENZA NELL'ECONOMIA ITALIANA. PROFILI EVOLUTIVI E LINEE DI INTERVENTO

consumatori e dalle loro associazioni, nonché dai concorrenti e relative associazioni di categoria. Per tale ragione, l'Autorità, in una prospettiva di dialogo costante con tutti gli *stakeholders* del mercato, ha instaurato una prassi di incontri periodici con le Associazioni dei consumatori per un dialogo e confronto costruttivo e proficuo.

Ciò sembra contribuire a prevenire, ancor prima di curare, possibili distorsioni sul mercato prodotte da comportamenti opportunistici delle imprese facenti leva sull'asimmetria, informativa e di potere contrattuale, esistente tra professionisti e consumatori (o anche microimprese)<sup>41</sup>.

<sup>41</sup> Ad esempio, in materia di clausole abusive/vessatorie, si è ormai consolidato il principio giurisprudenziale per cui il sistema di tutela del consumatore istituito dalla direttiva 93/13/CEE - il cui recepimento è attualmente contenuto negli articoli 33 e seguenti del Codice del Consumo - è fondato sul presupposto che "il consumatore si trovi in una situazione di inferiorità rispetto al professionista per quanto riguarda, sia il potere nelle trattative che il livello di informazione, situazione questa che lo induce ad aderire alle condizioni predisposte senza poter incidere sul contenuto delle stesse" (Cfr. sentenze della Corte di Giustizia UE nelle cause C-26/13 resa il 30 aprile 2014 (p. 39 e 72); C-488/11 resa il 30 maggio 2013 (p.31); C-618/10 resa il 14 giugno 2012; C-472/11 resa 21 febbraio 2013).



PAGINA BIANCA

## Capitolo II - Attività di tutela e promozione della concorrenza



PAGINA BIANCA



## CAP. II - ATTIVITÀ DI TUTELA E PROMOZIONE DELLA CONCORRENZA

## Dati di sintesi

Nel corso del 2016, in applicazione della normativa a tutela della concorrenza, sono stati conclusi sette procedimenti per intese, tre per abusi di posizione dominante e cinque in materia di operazioni di concentrazione.

Attività svolta dall'Autorità	2015	2016
Intese	14	7
Abusi	3	3
Concentrazioni (istruttorie)	7	5
Separazioni societarie	4	1
Indagini conoscitive	2	5
Inottemperanze alla diffida	-	2
Inottemperanza alla diffida o al divieto di concentrazione	-	1
Inottemperanza obbligo di notifica	2	2
Articolo 62 - Relazioni commerciali (cessione di prodotti agroalimentari)	2	-
Sanzioni quote gas	1	-
Rideterminazione sanzioni	2	1
Ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali	-	1

## Distribuzione dei procedimenti conclusi nel 2016 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	-	7	-	7
Abusi di posizione dominante	-	3	-	3
Concentrazioni fra imprese indipendenti	46	5	1	52

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2016

*Le intese esaminate*

Nel 2016 sono stati portati a termine sette procedimenti istruttori in materia di intese<sup>42</sup>.

In sei casi il procedimento si è concluso con l'accertamento della violazione del divieto di intese restrittive della concorrenza, mentre in un caso il procedimento si è concluso perché erano venuti meno i motivi di intervento nei confronti delle società interessate con riguardo alle intese contestate in violazione dell'art. 101 TFUE<sup>43</sup>. In merito ai casi conclusi con l'accertamento dell'illecito, quattro hanno avuto a oggetto la violazione dell'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea<sup>44</sup>, mentre due casi hanno riguardato la violazione dell'articolo 2 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (*Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*)<sup>45</sup>. In considerazione della gravità delle infrazioni accertate, sono state comminate alle imprese sanzioni per un ammontare complessivo pari a 245.470.793 euro.

Al 31 dicembre 2016 risultavano in corso sette procedimenti, dei quali sei ai sensi dell'articolo 101 TFUE<sup>46</sup> e uno ai sensi dell'articolo 2 della l. 287/1990<sup>47</sup>, due procedimenti di revisione di impegni<sup>48</sup>, nonché un procedimento di rideterminazione della sanzione<sup>49</sup>.

64

---

**Intese esaminate nel 2016 per settori di attività economica  
(numero delle istruttorie concluse)**


---

Settore prevalentemente interessato	
Credito	1
Attività immobiliari	1
Ristorazione	1
Sanità e altri servizi sociali	1
Servizi vari	1
Turismo	1
Radio e Televisione	1
<b>Totale</b>	<b>7</b>

---

<sup>42</sup> TASSI SUI MUTUI NELLE PROVINCE DI BOLZANO E TRENTO, MERCATO DEI SERVIZI TURISTICI-PRENOTAZIONI ALBERGHIERE ON LINE, ACCORDO TRA OPERATORI DEL SETTORE VENDING, AGENZIE DI MODELLE, VENDITA DIRITTI TELEVISIVI SERIE A 2015-2018, GARE OSSIGENOTERAPIA E VENTILOTERAPIA, USI IN MATERIA DI MEDIAZIONE IMMOBILIARE.

<sup>43</sup> MERCATO DEI SERVIZI TURISTICI-PRENOTAZIONI ALBERGHIERE ON LINE.

<sup>44</sup> ACCORDO TRA OPERATORI DEL SETTORE VENDING, AGENZIE DI MODELLE, VENDITA DIRITTI TELEVISIVI SERIE A 2015-2018, GARE OSSIGENOTERAPIA E VENTILOTERAPIA, TASSI SUI MUTUI NELLE PROVINCE DI BOLZANO E TRENTO.

<sup>45</sup> USI IN MATERIA DI MEDIAZIONE IMMOBILIARE, TASSI SUI MUTUI NELLE PROVINCE DI BOLZANO E TRENTO.

<sup>46</sup> TONDINI PER CEMENTO ARMATO, MERCATO DEL NOLEGGIO AUTOVEICOLI A LUNGO TERMINE, AUMENTO PREZZI CEMENTO, ABI/SEDA, RC AUTO, SERVIZI DI SUPPORTO E ASSISTENZA TECNICA ALLA PA NEI PROGRAMMI COFINANZIATI DALL'UE.

<sup>47</sup> CONSIGLIO NOTARILE DI ROMA, VELLETRI E CIVITAVECCHIA/DELIBERA IN TEMA DI DISTRIBUZIONE DEL LAVORO NELLA DISMISSIONE PUBBLICA.

<sup>48</sup> COMMISSIONE INTERBANCARIA PAGOBANCOMAT, CONSORZIO BANCOMAT-COMMISSIONI BILL PAYMENTS.

<sup>49</sup> GARA CONSIP SERVIZI DI PULIZIA NELLE SCUOLE-RIDETERMINAZIONE SANZIONE.