

# Perchè la concorrenza è dalla parte dei consumatori?

n°5/2008



Provincia autonoma di Trento

**CR  
CU** CENTRO DI  
RICERCA E  
TUTELA DEI  
CONSUMATORI  
E DEGLI UTENTI

*Programma generale d'intervento 2007-2008 della Provincia autonoma di Trento  
realizzato con l'utilizzo dei fondi del Ministero dello sviluppo economico*

---

## **I QUADERNI DEL CONSUMATORE**

- n°1 L'acquisto della casa
- n°2 Nuove regole nei rapporti con la banca
- n°3 Acquistare un prodotto o un servizio
- n°4 Il turista e i suoi diritti
- n°5 Perché la concorrenza è dalla parte dei consumatori
- n°6 La sicurezza dei prodotti alimentari

A cura del prof. Gian Antonio Benacchio

Provincia autonoma di Trento  
Ufficio stampa  
Piazza Dante, 15  
Telefono 0461-494614  
Fax 0461-494615/16  
e-mail: uff.stampa@provincia.tn.it

Provincia autonoma di Trento  
Servizio commercio  
Via Brennero, 136  
Palazzo le Fornaci - 38100 TRENTO  
Telefono 0461-494786  
Fax 0461-494747  
e-mail: serv.commercio@provincia.tn.it

Progettazione grafica,  
impaginazione e illustrazioni  
Studio Bi Quattro - Trento

Stampa  
Litotipografia Alcione - Trento

# Indice

	PAG.
<b>1</b> Premessa	4
<b>2</b> Chi controlla il rispetto delle regole sulla concorrenza?	5
<b>3</b> Quali sono le fattispecie lesive della concorrenza?	6
a) Le intese restrittive	7
b) L'abuso di posizione dominante	9
c) Le concentrazioni tra imprese	11
d) Gli aiuti statali	12
<b>4</b> Come si attiva l'intervento dell'Autorità garante in materia di concorrenza?	13
<b>5</b> Quali sanzioni può imporre l'Autorità garante quando si viola la concorrenza?	14
<b>6</b> Il risarcimento ai consumatori dei danni derivanti da condotta anticoncorrenziale	15
<b>7</b> Le pratiche commerciali scorrette	16
<b>8</b> Le pratiche ingannevoli	17
<b>9</b> Le pratiche aggressive	18
<b>10</b> La pubblicità ingannevole	20
<b>11</b> Cosa può fare l'Autorità in caso di pratiche commerciali scorrette?	21
<b>12</b> Come difendersi dalla pubblicità ingannevole e dalle altre prassi commerciali scorrette?	22
<b>13</b> Come contattare l'Autorità garante?	23



## 1 Premessa

>> Quando volete affidare un lavoro ad una impresa, ad un falegname, ad un muratore, ad un idraulico, quando dovete far riparare la carrozzeria della vostra automobile, sostituire le finestre di casa, rifare il bagno, ecc., quando avete in mente di fare un qualunque lavoro ricorrendo ad un artigiano o a qualsiasi altro professionista in genere, normalmente chiedete di farvi preparare un *preventivo*.

>> Il preventivo non vi serve solo per sapere con certezza o con buona approssimazione quale sarà la somma complessiva che dovrete pagare per quel determinato servizio o per quel determinato lavoro, ma vi serve anche

per *confrontarlo* con altri preventivi e con altre offerte ed eventualmente per scegliere quella che vi sembra migliore sotto vari aspetti, non ultimo quello economico.

>> Tutto ciò non è altro che l'effetto della *concorrenza*: quando ci sono più soggetti che offrono lo stesso servizio o lo stesso bene, voi avrete la possibilità di confrontare non solo i prezzi ma anche la qualità di ciò che vi viene offerto.

>> Ed è naturale che l'imprenditore, grande o piccolo che sia, sapendo che attorno a sé ci sono altri imprenditori che svolgono la stessa attività, sarà propenso a minimizzare il costo del proprio servizio o del proprio prodotto, oppure cercherà di migliorare la qualità dei suoi prodotti o di offrire tecnologie innovative per assicurarsi il cliente.

>> Ecco dunque il più evidente *vantaggio della concorrenza*: la *diminuzione dei prezzi*.

>> Tuttavia, ed ecco gli aspetti negativi di una concorrenza eccessiva, senza limiti né regole, per accaparrarsi il maggior numero di clienti gli imprenditori potrebbero essere tentati di porre in essere iniziative che non sono affatto favorevoli al consumatore finale, quali, ad esempio:

- > abbassare il costo di produzione del prodotto a scapito però della qualità e della sicurezza;
- > cercare di estromettere dal mercato i concorrenti per poi imporre i propri prezzi;
- > accordarsi con altri imprenditori perché nessuno pratichi prezzi inferiori ad una certa soglia;
- > effettuare una pubblicità non veritiera;
- > ricorrere ad una pubblicità troppo aggressiva ed invadente;
- > ostacolare in qualunque modo la libera concorrenza.

>> È per queste ragioni, ma non solo per queste come vedremo più avanti, che *lo Stato interviene* per controllare che le imprese *rispettino le regole* e pratichino *una vera e sana concorrenza* fondata sulla capacità e professionalità dell'imprenditore.

Garantire la **libertà di concorrenza** non contrasta con l'imposizione di una serie di **regole obbligatorie** e di **divieti** che costituiscono, invece, la premessa affinché il regime della concorrenza sia effettivo e garantito nel lungo periodo.

## 2 Chi controlla il rispetto delle regole sulla concorrenza?

>> I soggetti che si dedicano istituzionalmente a controllare che le imprese rispettino le regole del gioco sono due:

- > la *Commissione europea*
- > l'*Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato (AGCM)*.

>> Mentre la **Commissione europea** si occupa di controllare l'attività delle imprese che agiscono **sul mercato europeo**, l'**Autorità garante** si occupa dell'attività delle imprese che agiscono **sul mercato italiano**.

>> Ma se la Commissione e l'Autorità garante sono i soggetti che devono controllare il rispetto delle regole da parte delle imprese, ciò non significa che il cittadino non abbia alcun ruolo in merito.

>> Anzi, come più volte è stato sottolineato dalla stessa Autorità garante, la **collaborazione con i citta-**

**dini-consumatori è fondamentale** per rendere più efficace l'attività di repressione dei comportamenti illeciti delle imprese.

>> Infatti l'Autorità garante, come del resto la Commissione, non hanno la possibilità materiale di monitorare costantemente tutto il mercato italiano e tutte le imprese che vi operano.

Per questo chiunque, consumatori, imprese, enti pubblici e privati, amministrazioni pubbliche ecc. sono chiamati a collaborare con l'Autorità per aiutarla ad individuare qualsiasi comportamento anticoncorrenziale.

>> Tale collaborazione si esplica attraverso delle semplici **segnalazioni** che chiunque vi abbia interesse, non solo quindi le imprese concorrenti ma anche le associazioni di consumatori e i cittadini stessi, può inoltrare all'AGCM per posta, per fax, per telefono.

>> Non è necessario essere certi che la questione che si vuole portare a conoscenza dell'Autorità effettivamente violi le regole sulla concorrenza. Si tratta semplicemente di segnalare un fatto sospetto, magari di cui si è caduti vittima o di cui si è sentito dire. Se l'Autorità lo riterrà opportuno, potrà iniziare una sua indagine per vedere se effettivamente quel comportamento segnalato costituisce un comportamento illecito.

>> È naturale che se all'Autorità pervengono più segnalazioni da cittadini in relazione ad un medesimo fatto, questa sarà indotta ad occuparsene con maggior tempismo.

**Il Garante per la sorveglianza dei prezzi.** All'inizio del 2008 è stata istituita una nuova figura, quella del Garante per la sorveglianza dei prezzi, più conosciuto con lo pseudonimo "**Mister Prezzi**", con sede presso il Ministero dello sviluppo economico. Il *Garante dei prezzi* ha il compito di rilevare e diffondere le notizie relative all'andamento e alle dinamiche dei prezzi e delle tariffe. In stretta collaborazione con le Camere di Commercio il Garante controlla e segnala, sia alla Guardia di Finanza, sia all'AGCM (*Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato*), gli aumenti ingiustificati dei prezzi e qualsiasi altra forma di sospetta speculazione da parte delle imprese.

Anche i cittadini possono segnalare qualsiasi "anomalia" sui prezzi, telefonando al numero verde 800 955959, attivo dal lunedì al venerdì, dalle 9.00 alle 15.00.

La legge finanziaria per il 2008 ha inoltre individuato nelle Camere di Commercio gli enti che dovranno procedere al monitoraggio e alla verifica dell'andamento dei prezzi nel territorio di loro competenza al fine di mettere a disposizione dei consumatori, anche in forma comparata, tariffe e prezzi di servizi e prodotti.

3

Quali sono le fattispecie lesive della concorrenza?



(art. 2 legge 287/90 e art. 81 Trattato Ce).

>> Per esempio tra i vari **accordi che limitano il gioco della concorrenza** i più frequenti sono quelli mediante i quali le imprese:

- > fissano concordemente i prezzi di vendita dei loro prodotti o servizi;
- > si impegnano reciprocamente a non abbassare i prezzi;
- > si suddividono i territori ove ciascuno può vendere i propri prodotti o servizi senza "invadere" quelli altrui.

Tali accordi (definiti "**orizzontali**" perché intervengono tra imprese che appartengono allo stesso livello della catena di produzione) sono vietati perché, oltre a tenere **alto il prezzo di vendita a danno dei consumatori**, **riducono l'incentivo ad operare in modo più efficiente**, a migliorare la distribuzione, a migliorare la qualità dei prodotti, ad innovarli. Tutto questo si ripercuote, nel tempo, a danno dei consumatori finali.

## **a** Le intese restrittive

>> Spesso può succedere che le imprese concorrenti anziché "**farsi la guerra**" tra di loro, preferiscano raggiungere degli **accordi per regolare i reciproci comportamenti**.

>> Quando questi accordi si propongono o hanno l'effetto di limitare o restringere la concorrenza, sono vietati e repressi anche mediante sanzioni pecuniarie molto pesanti

Nel 2007 l'Autorità garante aveva avviato un'istruttoria nei confronti di **otto compagnie petrolifere** per verificare l'esistenza di una **intesa restrittiva della concorrenza** nel settore dei prezzi dei carburanti nei distributori stradali. La contestazione dell'AGCM riguardava il fatto che le 8 compagnie, anziché farsi concorrenza, mantenevano il prezzo sempre allineato tra di loro. Per evitare la probabile sanzione

dell'AGCM, le otto compagnie si sono impegnate da subito, innanzitutto, ad evitare di diffondere i listini con i prezzi ufficiali che vengono consigliati ai gestori degli impianti stradali, poiché l'AGCM riteneva che questa forma di diffusione di notizie costituisse uno scambio di informazioni utile al raggiungimento di un parallelismo dei prezzi. In secondo luogo le otto società si sono impegnate a facilitare l'ingresso di nuovi concorrenti sul mercato ed aumentare il numero di distributori in "self-service" ove praticare sconti di almeno 5 centesimi rispetto al listino del "servito".

A livello comunitario la Commissione europea ha inflitto una sanzione pecuniaria ad alcune imprese tra cui la **Hoffman-La Roche** per avere dato vita ad un accordo per eliminare la concorrenza nel **settore delle vitamine**, settore molto ampio che non riguarda soltanto i farmaci ma anche tanti altri prodotti come le bibite, i cereali, i biscotti, gli alimenti per animali, i cosmetici ecc. In conseguenza di tale accordo le imprese colluse hanno potuto praticare per molti anni prezzi molto più elevati di quelli che avrebbero potuto praticare se non avessero messo in atto il patto anticoncorrenziale, procurando in questo modo un danno notevole ai consumatori. Per la gravità del comportamento, la Commissione ha inflitto alle aziende coinvolte una ammenda complessiva di oltre 800 milioni di euro.

>> Ma anche quando le imprese non sono in concorrenza tra di loro, vi possono essere **altre tipologie di accordi** che, pur non avendo per scopo quello di mantenere alto il prezzo di vendita del prodotto, possono ugualmente limitare la concorrenza e, quindi, ripercuotersi a danno dei consumatori.

>> Si pensi, ad esempio, agli accordi tra chi produce e chi distribuisce o vende il prodotto (si parla in questo caso di accordi di tipo "**verticale**") che prevedono la cosiddetta **esclusiva** a favore dell'uno o dell'altro. Per esempio, un produttore potrebbe imporre al rivenditore di **rifornirsi esclusivamente da lui** per tutto il suo fabbisogno; oppure un'impresa manifatturiera può pretendere dal fornitore di una materia prima l'impegno a **non vendere la stessa materia prima** ad altre imprese concorrenti.

>> È naturale che comportamenti di questo tipo, posti in essere allo scopo di impedire o comunque di rendere più difficoltosa l'entrata sul mercato di altre imprese concorrenti, potrebbero determinare un danno per i consumatori nel momento in cui **la minore offerta** di prodotti concorrenziali sul mercato consenta di **mantenere prezzi più elevati** o di **non offrire prodotti innovativi** o di **maggiore qualità** e così via.



La **Commissione europea** ha sanzionato con una ammenda di 168 milioni di euro l'impresa giapponese **Nintendo**, produttrice dei famosi **videogiochi**, e sette distributori commerciali che rivendevano i prodotti in Europa. In base a quell'accordo i distributori si erano impegnati con Nintendo non solo a rivendere a negozianti situati esclusivamente nel proprio territorio di competenza ma, soprattutto, a vigilare affinché venisse impedita ogni esportazione dal proprio territorio attraverso canali di distribuzione non ufficiali (le c.d. "esportazioni parallele"), segnalando e boicottando chi non si fosse comportato secondo le indicazioni della Casa giapponese. Grazie a tale accordo i prezzi dei videogiochi Nintendo riuscivano a mantenersi artificialmente alti ed estremamente variabili da Stato a Stato. Per esempio, in Gran Bretagna, gli stessi prodotti costavano il 65% in meno rispetto a quelli venduti in altri Stati come la Germania.

>> **Non sempre gli accordi di questo tipo sono vietati**, ma soltanto quando, per le dimensioni dell'impresa, per la situazione del mercato, per il tipo di prodotto e così via, sono potenzialmente in grado di restringere la concorrenza.

>> La **valutazione circa l'esistenza di tutti questi presupposti spetta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato** (oppure alla Commissione europea se il

pregiudizio alla concorrenza riguarda il commercio tra due o più Stati membri).

>> Da notare che, secondo la legge, non sono vietati soltanto i veri e propri accordi tra due o più imprese, ma **anche le decisioni imposte o suggerite ai propri iscritti dalle associazioni di imprese o di categoria** (sono considerate tali anche gli ordini professionali) o le decisioni dei consorzi tra imprese.

A giugno del 2008 l'**Associazione panificatori** di Roma, alla quale aderiscono oltre 400 imprese, è stata multata di 4.430 euro dall'AGCM "per avere messo in atto un'intesa restrittiva della concorrenza divulgando indicazioni di prezzo minimo o di aumenti minimi consigliati, per tutte le tipologie di pane vendute dai panifici nella zona".

## **b** L'abuso di posizione dominante

>> La seconda fattispecie di condotta anti-concorrenziale è quella che viene definita "**abuso di posizione dominante**".

>> Il significato di "**posizione dominante**" è abbastanza complesso e la sua spiegazione richiederebbe

troppo spazio; ci limitiamo a dire che una impresa è in posizione dominante quando possiede una **quota di mercato talmente grande da non doversi preoccupare di tenere costantemente monitorato ciò che fanno i concorrenti** (come, per esempio, eventuali diminuzioni dei prezzi, immissione nel mercato di prodotti innovativi, maggiore qualità dei prodotti ecc.) dato che la quota di mercato di questi ultimi è talmente piccola da non riuscire a soddisfare, in poco tempo, un aumento della domanda da parte dei consumatori.

>> Ciò che è vietato **non è la posizione dominante** sul mercato: il raggiungimento di una situazione di predominio sul mercato può essere, infatti, conseguenza di un'attività imprenditoriale meritoria (minor prezzo, migliore qualità dei prodotti o del servizio offerto, migliore assistenza post-vendita, migliore rete distributiva, ecc.) e come tale non va certo punita.

**È vietato, invece, l'abuso** che viene fatto di una posizione forte all'interno del mercato nazionale (art. 3 della legge 287/90) oppure all'interno del mercato europeo (art. 82 del trattato CE).

>> A titolo di esempio, sono considerati comportamenti **abusivi**, e quindi vietati se posti in essere da imprese in posizione dominante:

> praticare **prezzi eccessivamente elevati**;

- > imporre ai contraenti **condizioni non eque**;
- > subordinare la conclusione di contratti all'accettazione di ulteriori **prestazioni che non hanno alcun nesso** con l'oggetto del contratto;
- > praticare prezzi **troppo bassi** se lo scopo è di escludere gli altri concorrenti dal mercato;
- > adottare comportamenti volti ad **ostacolare l'entrata di concorrenti** o tali da **indurre i concorrenti ad abbandonare il mercato**.

Nel 2007 l'AGCM, grazie anche alle segnalazioni di numerosi consumatori, aveva aperto un'istruttoria nei confronti di **Autostrade Spa** per il mancato rimborso del credito residuo delle tessere Viacard non utilizzate o utilizzate solo parzialmente. Il mancato rimborso, peraltro previsto nel contratto di acquisto della tessera, da parte della società, (che è concessionaria esclusiva del 64% del totale delle tratte autostradali), avrebbe costituito un **abuso di posizione dominante** poiché la clausola contrattuale era ingiustificatamente gravosa oltre a non essere sufficientemente pubblicizzata in modo chiaro e preciso.

Da notare che, subito dopo l'apertura dell'istruttoria Autostrade Spa, temendo la condanna da parte dell'Autorità, ha presentato una serie di impegni volti a modificare radicalmente tale prassi. Di conseguenza l'AGCM ha chiuso l'istruttoria senza comminare sanzioni.

Nel 2006 l'AGCM ha ritenuto che **Mediaset** avesse commesso un **abuso di posizione dominante** nel mercato della raccolta pubblicitaria televisiva attraverso l'acquisizione di diritti calcistici.

I contratti di licenza e quelli relativi ai diritti calcistici, stipulati tra Mediaset da una parte e Juventus, Inter, Livorno, Roma, Milan, Lazio e Sampdoria dall'altra, contenevano esclusive di lunga durata (addirittura fino al 2016) e clausole di prelazione estese alla totalità dei mezzi di trasmissione rendendo in questo modo impossibile o estremamente difficile per le altre imprese pubblicitarie proporsi sul medesimo mercato. Anche in questo caso, durante l'istruttoria, Mediaset ha accettato di modificare radicalmente i contratti, riducendone la durata dal 2016 al 2009, limitando il diritto di esclusiva soltanto al digitale terrestre, cedendo infine a Sky i diritti di trasmissione di numerose partite.

Nel 2007 l'AGCM aveva aperto una procedura di infrazione nei confronti di **ENEL Spa** per **abuso di posizione dominante**. Ciò che veniva contestato era il fatto che, in caso di subentro nel contratto di fornitura di energia elettrica (per esempio quando cambiava l'affittuario o il proprietario), ENEL condizionasse la nuova fornitura al pagamento da parte del nuovo titolare delle morosità pregresse del precedente titolare. Anche in questo caso, dopo l'avvio dell'istruttoria, ENEL si è impegnata a modificare tale prassi e a non

richiedere più al subentrante di saldare il debito del precedente utente, ed ha così evitato di incorrere in una sicura condanna e in una elevata sanzione pecuniaria.

## Le concentrazioni tra imprese

>> La **concentrazione** tra imprese si ha in caso di **fusione** tra due o più imprese oppure quando un'impresa acquisisce il **controllo di un'altra**, cioè la possibilità di esercitare su un'altra impresa un'influenza determinante sulla sua attività e sulle sue scelte.

>> Le norme sulle concentrazioni sono state elaborate allo scopo di evitare il pericolo che la concentrazione dell'attività **nelle mani di una grandissima impresa o gruppo** possa **ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza**, incrementando così la capacità di aumentare i prezzi o di praticare condizioni svantaggiose per i consumatori e gli utenti. Infatti, le imprese concorrenti più piccole, potrebbero, dopo qualche tempo, non essere più in grado di competere con il nuovo "colosso" che si è creato, e quindi **potrebbero scomparire** dal mercato o doversi limitare a quote piccolissime di mercato.

>> È evidente che se si verifica questa situazione vi è il forte perico-

lo che la concorrenza si trasformi in **monopolio** o **oligopolio**, con tutte le dannose conseguenze per il mercato e per i consumatori finali.

Le regole sulle concentrazioni, quindi, **non sono finalizzate a vietare ogni accorpamento tra imprese** (accorpamento che spesso favorisce la competizione con le grosse imprese straniere e permette di reggere meglio le vicende del mercato) ma tendono semplicemente a **valutare**, caso per caso, se una determinata operazione di concentrazione possa **mettere in pericolo il mantenimento di un regime di concorrenza**.

>> La legge italiana prevede quindi che, prima di porre in essere qualunque operazione di concentrazione, le imprese che vi partecipano debbano presentare all'AGCM una richiesta di autorizzazione. Solo se la procedura di valutazione da parte dell'Autorità garante si conclude con l'accertamento che la concentrazione non riduce in modo sostanziale e durevole la concorrenza, le imprese potranno mettere in atto il loro progetto.

Nel 2008 l'Autorità garante ha autorizzato l'acquisizione della **Banca Antonveneta** da parte della **Banca Monte dei Paschi di Siena (Mps)**, grazie alla quale si è creato il terzo gruppo bancario attivo in Italia, con circa sei milioni di clienti. Tuttavia, allo scopo di evitare che la concentrazione potesse mettere in pericolo la concorrenza in alcune aree territoriali, l'autorizzazione è stata subordinata ad alcune condi-

zioni tra le quali: la cessione da parte di Monte dei Paschi di circa centoventi sportelli in quattordici provincie italiane e in tutta la Toscana nonché lo scioglimento del rapporto con il gruppo Unipol e Allianz nel settore assicurativo.

>> Non tutte le operazioni di concentrazione devono essere autorizzate dall'AGCM prima di poter essere messe in atto, ma **soltanto quelle di maggiori dimensioni** e, più in particolare, quelle nelle quali il fatturato realizzato in Italia dalle imprese coinvolte supera determinate **soglie**, che ogni tanto vengono aggiornate sulla base dell'inflazione. Attualmente è previsto l'**obbligo di comunicazione** all'AGCM quando, a livello nazionale, il **fatturato** dell'impresa da acquisire sia superiore a **45 milioni di euro** oppure quando il **fatturato** di tutte le imprese che partecipano alla concentrazione sia superiore a **448 milioni di euro**.

>> Sono le stesse imprese coinvolte nell'operazione a **dover presentare** una comunicazione preventiva all'Autorità garante. In caso di omissione sono previste pesanti sanzioni amministrative.

## Gli aiuti statali

Le regole sugli aiuti di Stato, invece, **interessano esclusivamente la Comunità europea** (artt. 87 e segg. Trattato CE), perché si propongono di vietare che le imprese nazionali

siano oggetto di finanziamenti o di agevolazioni economiche, in genere, da parte dello Stato o di un altro ente pubblico a svantaggio ovviamente delle imprese che provengono da altri Stati membri.

>> **Non è infatti corretto**, in un mercato libero e competitivo come quello comunitario, che alcune imprese possano competere con altre di altri Paesi in una situazione di vantaggio economico; infatti l'impresa soggetta all'aiuto del proprio Stato potrebbe praticare prezzi o condizioni migliori di quelle delle imprese concorrenti mettendo in difficoltà quelle imprese che, invece, non possono godere dell'aiuto.

>> Il tema è di grandissima attualità (pensiamo ai casi **Alitalia, Tirrenia, quote latte** e tanti altri ancora) e richiederebbe una trattazione molto più approfondita. Tuttavia, come le regole sulle concentrazioni, anche quelle sul divieto degli aiuti di Stato sono regole che non coinvolgono direttamente il consumatore ma le istituzioni preposte ed implicano, molto spesso, soluzioni di politica sociale ed economica nazionali che si scontrano con gli interessi dell'Unione europea.

>> Il cittadino-consumatore è certamente interessato a tali vicende, ma il suo ruolo è molto marginale rispetto, invece, alle prime due fattispecie che abbiamo sopra illustrato e nelle quali egli può svolgere un ruolo attivo

di fondamentale importanza, come vedremo nelle pagine successive.

## 4 Come si attiva l'intervento dell'Autorità garante in materia di concorrenza?

>> L'Autorità garante può intervenire in diversi modi:

- > **d'ufficio**, quando ritiene che un certo comportamento possa essere lesivo della concorrenza; spesso l'Autorità garante interviene spontaneamente anche sulla base di notizie pubblicate da organi di stampa;
- > su segnalazione di un **qualsiasi soggetto**, pubblico o privato, impresa o associazione o ente ecc. che affermi, ad esempio, di essere stato danneggiato da un determinato comportamento;
- > su segnalazione di una **Pubblica amministrazione**;

> su segnalazione di un **qualsiasi cittadino**.

>> In ogni caso la segnalazione deve essere fatta per iscritto e in modo non anonimo. L'indirizzo e le modalità per contattare l'Autorità garante sono indicati nel successivo paragrafo n. 13.

## 5 Quali sanzioni può imporre l'Autorità garante quando si viola la concorrenza?

>> Una volta che l'Autorità decide di aprire un'istruttoria nei confronti di una o più imprese, deve innanzitutto avvisare i soggetti interessati i quali devono essere posti in grado di conoscere gli addebiti che vengono loro mossi e di replicare agli stessi.

>> In alcuni casi, quando vi è il rischio di un danno grave e irreparabile al mercato, l'Autorità può adottare misure cautelari, come la revoca o la sospensione immediata di determinate azioni o comportamenti, senza attendere l'esito dell'istruttoria.

>> Se al termine dell'istruttoria non emerge nessuna violazione delle regole di concorrenza, l'indagine viene formalmente chiusa.

>> Al contrario, se emergono violazioni, l'Autorità garante può:

> infliggere una **sanzione pecuniaria** che può arrivare, a seconda della gravità della violazione commessa, fino al **10% del fatturato** realizzato dall'impresa o dalle imprese coinvolte;

> ordinare la **cessazione del comportamento** lesivo della concorrenza;

> ordinare il **ripristino della situazione** precedente alla violazione.

>> Se l'impresa non si adegua all'ordine di cessare il comportamento lesivo, l'Autorità può anche disporre la **sospensione dell'attività dell'impresa** fino ad un massimo di trenta giorni, oltre al pagamento di ulteriori sanzioni pecuniarie.

>> Le **somme** derivanti dalle sanzioni amministrative che l'Autorità garante ha comminato sono destinate ad **iniziative a vantaggio dei consumatori**.

>> Diversamente che in altri Paesi, la legislazione italiana non prevede sanzioni di natura penale per violazioni della normativa sulla concorrenza. Ovviamente se il comportamento ritenuto contrario alle regole sulla concorrenza integra ipotesi di reato (es. truffa, raggio, frode ecc.), se ne dovrà occupare il giudice penale.

## 6 Il risarcimento ai consumatori dei danni derivanti da condotta anticoncorrenziale

>> Quando le imprese violano le regole sulla concorrenza sono previste **sanzioni pecuniarie anche molto pesanti**, non solo per punire chi ha violato la legge, ma anche per costituire un deterrente per le altre imprese che potrebbero essere tentate a tenere comportamenti simili.

>> Le sanzioni pecuniarie, quindi, prescindono dall'esistenza di un danno effettivo, sia a carico del mercato in generale che a carico di altre imprese concorrenti.

>> Tuttavia, se il comportamento anticoncorrenziale ha effettivamente comportato un danno per le **imprese concorrenti**, queste **potranno a loro volta agire**, non presso l'Autorità garante ma presso la Corte d'appello competente per territorio, allo scopo di **ottenere il risarcimento del danno subito**.

>> Ma non sono solo le imprese a poter subire un danno bensì **anche i singoli consumatori**, per esempio quando, per acquistare un bene o un servizio, hanno dovuto pagare un prezzo più elevato di quello che avrebbero pagato se l'impresa non avesse violato le regole sulla concorrenza.

È ormai pacifico il diritto del **consumatore ad essere risarcito del danno** subito in conseguenza di un comportamento lesivo della concorrenza da parte di una o più imprese.

Nel 2000 l'AGCM aveva condannato un grande numero di **imprese di assicurazione** che operano sul mercato italiano per avere concordato tra di loro (cartello) una serie di  **aumenti dei premi delle tariffe Rc auto**, in modo da non farsi concorrenza sui prezzi. A seguito di quell'accertamento e di

quella condanna (multa complessiva di 700 miliardi di lire), numerosi consumatori si sono rivolti ai giudici **ottenendo il risarcimento del danno a carico della propria compagnia di assicurazione che aveva preso parte al cartello**; danno quantificato nella maggior somma pagata a seguito dell'aumento della polizza.

>> Il nostro legislatore ha stabilito che la proposizione delle azioni civili antitrust di dimensione **nazionale** debba essere fatta, in primo ed unico grado di giudizio, esclusivamente alla **Corte d'Appello territorialmente competente**.

>> Viceversa, e non senza destare curiosità, se il danno causato al consumatore riguarda violazioni alla concorrenza di dimensione **comunitaria**, l'azione di risarcimento può essere presentata al **Giudice di pace** (quando il valore della causa non supera 2.582,28 euro) o al **Tribunale**.

## 7 Le pratiche commerciali scorrette

>> **L'Autorità garante** è stata investita di un altro compito molto importante sia per la tutela del mercato

e delle imprese che vi operano sia per la tutela dei consumatori, vale a dire il controllo sulle **pratiche commerciali scorrette** e sulla **pubblicità ingannevole**.

>> Le pratiche commerciali scorrette sono disciplinate dal Decreto legislativo n. 146 del 2007 (in attuazione della direttiva 2005/29) trasfuso poi negli artt. 20 e segg. del Codice del consumo.

>> Secondo l'art. 20 del Codice del consumo, una pratica commerciale è considerata scorretta se:

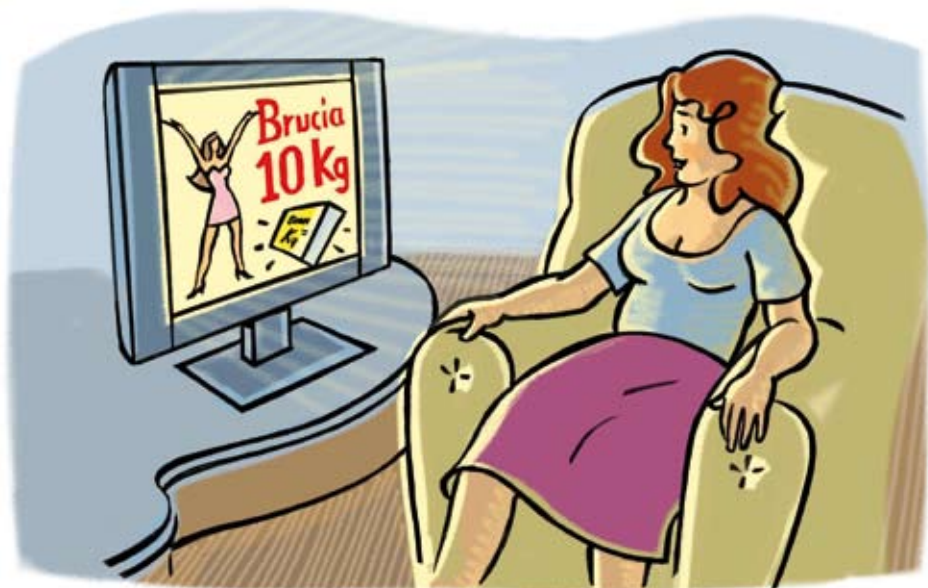
- > è **contraria alla diligenza professionale**;
- > è **falsa** o **idonea a falsare il comportamento del consumatore** in ordine alla scelta del prodotto da acquistare.

È inoltre sempre **ritenuta** scorretta quella pratica commerciale che, riguardando prodotti suscettibili di porre in **pericolo la salute e la sicurezza dei consumatori**, **omette di darne notizia** in modo da indurre i consumatori a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza.

È considerata, altresì, sempre scorretta la pratica commerciale che può, anche indirettamente, minacciare la **sicurezza di bambini ed adolescenti**.

>> Vi sono **due tipi** di pratiche **commerciali scorrette**: le **“pratiche ingannevoli”** e le **“pratiche aggressive”**.





## 8 Le pratiche ingannevoli

>> In linea di principio le **pratiche commerciali ingannevoli** sono definite come quei comportamenti delle imprese (**compresa ogni forma di pubblicità**) che danno informazioni non rispondenti al vero oppure che, seppure di fatto corrette, **inducono o sono idonee ad indurre in errore il consumatore medio** e lo portano ad assumere una **decisione di natura commerciale** che altrimenti non avrebbe preso.

Con l'espressione "**decisione di natura commerciale**" si intende la decisione relativa al fatto di acquistare o meno un prodotto, in che modo farlo e a quali condizioni, di pagare integralmente o a rate, di tenere un prodotto o disfarsene e così via.

>> L'art. 23 del Codice del consumo elenca poi una serie di pratiche che sono **sempre considerate ingannevoli e quindi vietate**, senza che sia necessario dimostrare la loro idoneità a falsare le scelte del consumatore. Ci limitiamo a riportare, succintamente, le più diffuse:

> organizzare **vendite piramidali**, quelle forme di collaborazione che subordinano i guadagni non alla vendita di prodotti ma al coinvolgimento di altri consumatori nella catena di vendita;

- affermare, contrariamente al vero, di **possedere certificazioni di qualità** o che il prodotto è stato testato e autorizzato o approvato da un organismo pubblico o privato;
- **fare leva sulla salute**, affermando, contrariamente al vero, che il prodotto ha la capacità di curare malattie, disfunzioni o malformazioni;
- organizzare **falsi telequiz**, nei quali si promettono vincite rilevanti rispondendo a facili domande con finte chiamate in diretta (in realtà si induce a chiamare numeri telefonici dai costi elevati);
- **promettere facili vincite**, affermando per esempio che alcuni prodotti possono favorire la vincita in giochi basati sulla sorte;
- **presentare un prodotto** in modo simile a quello di marca, in modo da indurre in errore il consumatore;
- dichiarare, contrariamente al vero, **che il prodotto sarà disponibile solo in quantità limitata** o per un periodo molto limitato, oppure che si è in procinto di cessare l'attività, oppure dare informazioni inesatte sui prezzi di prodotti concorrenti;
- affermare che un prodotto è gratuito o senza alcun onere ma poi il consumatore deve pagare un **supplemento di prezzo** per ritirare o farsi recapitare il prodotto;
- presentare i **diritti che la legge attribuisce ai consumatori** come se fossero una offerta spontaneamente fatta dal venditore.

Nel 2008 l'AGCM ha condannato alcuni **organizzatori di televendite** e le rispettive televisioni che li ospitavano (**La 9, Rete Capri, Canale Italia e Telecupole**), al pagamento di sanzioni per complessivi 426.000 euro. Secondo la stessa AGCM i messaggi in esame lasciavano intendere che, chiamando da telefono fisso determinati numeri, fosse possibile aggiudicarsi un premio variabile tra i 3.000 e i 10.000 euro, semplicemente rispondendo correttamente al quesito proposto. Le presentatrici, nel corso della trasmissione, incitavano più volte in modo incalzante i telespettatori a chiamare i numeri in sovrapposizione inducendo a ritenere che scopo della chiamata fosse la partecipazione al gioco e non, come invece avveniva, l'acquisto di loghi e suonerie al costo di 15 euro a chiamata. In virtù dei predetti elementi le televendite in questione risultavano in grado di orientare indebitamente le scelte dei consumatori e di pregiudicarne il relativo comportamento economico.

## 9 Le pratiche aggressive

In linea generale sono considerate **aggressive** quelle pratiche che, mediante **molestie, coercizione** (compreso il ricorso alla forza fisica) o **indebito condizionamento**, limitano la **libertà di scelta o di comportamento del consumatore** e lo inducono a prendere una decisione di natura commerciale che altrimenti non avrebbe preso.

>> Il Codice del consumo contiene poi un **elenco di pratiche aggressive che sono considerate tali di per sé**, senza dover dimostrare che sono idonee a falsare le scelte del consumatore. Tra queste riportiamo quelle che si verificano più di frequente:

- > in occasione di vendite a domicilio, ignorare gli **inviti ad andarsene rivolti al venditore**;
- > invitare ad acquistare prodotti o servizi mediante **telefonate insistenti o via fax o per posta elettronica**;

- > imporre al consumatore che intenda presentare una richiesta di risarcimento del danno in virtù di una polizza di assicurazione, di **esibire documenti inutili**;
- > includere in un messaggio pubblicitario **un'esortazione diretta ai bambini** affinché acquistino o convincano i genitori o altri adulti ad acquistare i prodotti reclamizzati;
- > esigere il pagamento o la restituzione o la custodia di prodotti che il professionista ha fornito ma che **il consumatore non ha richiesto**;
- > creare l'aspettativa di vincere un **premio subordinandola all'acquisto di un prodotto**;
- > affermare che qualsiasi azione volta a **reclamare un premio o una vincita** è subordinata al **versamento di una somma di denaro** da parte del consumatore;
- > **minacciare di promuovere un'azione legale** ove tale azione sia manifestamente infondata;
- > **ostacolare in modo sproporzionato l'intenzione del consumatore di esercitare i propri diritti**, compresi il diritto di risolvere un contratto o quello di cambiare prodotto o di rivolgersi ad un altro professionista.



Nell'agosto 2008 l'AGCM, a seguito delle indagini avviate dopo numerose segnalazioni pervenute dall'associazione Altroconsumo oltre che da numerosi consumatori, ha inflitto una multa di quasi 10 milioni di euro a **23 banche per pratica commerciale scorretta**

avendo queste *“impedito o reso troppo onerosa per i consumatori titolari di un mutuo, la surrogazione del mutuo stesso”*, vale a dire la possibilità, prevista da una recente legge, di trasferire il mutuo dalla banca originaria ad un'altra senza costi né oneri di alcun tipo. Tra l'altro, secondo l'Autorità, i comportamenti tenuti dalle banche erano in contrasto con il dovere di diligenza professionale previsto dal Codice del consumo ed avevano violato i doveri di corretta informazione previsti dal Codice medesimo.

Sempre nel 2008 l'AGCM, dopo un'indagine avviata su segnalazione di oltre un centinaio di consumatori, ha sospeso, **ritenendola una pratica commerciale scorretta**, l'invio di **“SMS trappola”** con i quali si invitavano i destinatari a comporre da telefono fisso il numero 899 per consultare un messaggio registrato da una segreteria telefonica. Ogni telefonata costava per il solo scatto alla risposta 15 euro.

## 10 La pubblicità ingannevole

>> Il Decreto legislativo n. 145 del 2 agosto 2007 in materia di **pubblicità ingannevole e comparativa**, si propone di **“tutelare gli imprenditori”** dalla pubblicità ingannevole posta in essere dai loro concorrenti. Secondo il Decreto, la pubblicità è ingannevole quando **“è idonea a indurre in errore le persone alle quali è rivolta”**, pregiudicandone le scelte, e di conseguenza **“è idonea a ledere un concorrente”**.

>> Pertanto, a differenza del Decreto legislativo n. 146/2007, poi trasfuso nel Codice del consumo, che tutela il consumatore dalle **prassi commerciali ingannevoli** e dalle **prassi commerciali aggressive**, le disposizioni sulla pubblicità ingannevole e comparativa sono destinate, almeno in linea di principio, all'esclusiva **tutela delle imprese** nei loro rapporti commerciali colpendo soprattutto quella che si chiama **“concorrenza sleale”**.



>> Tuttavia anche se quest'ultima normativa **tutela direttamente le imprese**, essa contribuisce a rafforzare **anche la tutela dei consumatori**.

>> Il consumatore, infatti, oltre a godere di una tutela diretta grazie alle regole, che abbiamo visto sopra, sulle **“pratiche commerciali ingannevoli”**, non può che beneficiare indirettamente anche dall'accertamento che l'AGCM dovesse fare di una **“pubblicità ingannevole”** che lede i concorrenti (art. 2 D.lgs. 145/2007).

>> Una volta che l'Autorità garante abbia accertato che una pubblicità non è **“palese, veritiera e corretta”** e che **“è idonea a ledere un concorrente”**, provvede, oltre ad infliggere all'impresa una sanzione pecuniaria, anche a **vietare la diffusione del messaggio pubblicitario**, a tutto vantaggio del consumatore e del suo diritto a ricevere informazioni veritiere.

Nel 2008 l'AGCM ha sospeso la pubblicità **“Vai in Sardegna o Corsica. Torni gratis”** diffusa dalla società di traghetti **Moby** in quanto in grado di ingannare i consumatori. Le modalità della promozione pubblicitaria infatti, oltre a non specificare adeguatamente il pagamento di tasse, diritti e supplementi, era condizionata all'applicazione, sulla tratta di andata, di una tariffa più elevata rispetto ad altre tariffe della stessa Moby. Di conseguenza, il costo complessivo dell'offerta “Torni gratis” poteva risultare molto spesso superiore alla combinazione di andata e ritorno delle tariffe più economiche.

## 11 Cosa può fare l'Autorità in caso di pratiche commerciali scorrette?

>> Come nel caso di violazione delle regole sulla concorrenza anche nei casi di **pratiche commerciali scorrette** e di **pubblicità ingannevole** l'Autorità garante può avviare i procedimenti non solo su segnalazione di chiunque vi abbia interesse ma anche **d'ufficio** (art. 27 Codice del consumo), nonostante nella maggior parte dei casi essa sia più orientata ad indagare là dove le segnalazioni provenienti da cittadini o da altre imprese siano più numerose.

>> Una volta accertata l'esistenza di una pratica scorretta o di una pubblicità ingannevole, l'Autorità garante può:

- > inibirne la continuazione;
- > ordinare la pubblicazione, a spese dell'impresa responsabile, della decisione dell'Autorità oppure imporre dichiarazioni rettificative di quanto affermato,

in modo da impedire che le pratiche commerciali scorrette continuino a produrre effetti;

- > infliggere una sanzione pecuniaria che va da 5.000 a 500.000 euro, a seconda della gravità e della durata della violazione (se la pratica scorretta o ingannevole riguarda prodotti pericolosi per la salute e la sicurezza dei consumatori, la sanzione pecuniaria non può essere inferiore a 50.000 euro);
- > in caso di inottemperanza, disporre la sospensione dell'attività di impresa fino a trenta giorni, oltre al pagamento di ulteriori sanzioni pecuniarie.

### Attenzione!!!

In due anni, dal 2005 al 2007, l'Autorità garante ha rilevato ben 457 casi di pubblicità ingannevole ed ha inflitto sanzioni per oltre 9.000.000 di euro.

Secondo i dati diffusi dalla stessa Autorità garante, i settori nei quali si è verificato il maggior numero di abusi commerciali a danno dei consumatori sono:

- > **Prestiti e finanziamenti:** l'Autorità lo definisce un fenomeno allarmante per la grave mancanza di completezza e chiarezza di molti messaggi pubblicitari soprattutto sul costo effettivo del prestito.
- > **Telefonia:** numerose le pubblicità ingannevoli nella telefonia fissa e mobile. La poca chiarezza e completezza disorientano il consumatore (costi "mimetizzati",

mancanza di coperture per usufruire di determinati servizi, offerte "per sempre" che in realtà prevedono un termine, "obblighi nascosti" di aderire a determinati piani tariffari ecc.).

- > **Turismo:** ingannevolezza di molti messaggi su strutture alberghiere, villaggi turistici, tariffe aeree, crociere, pacchetti vacanze ecc., soprattutto diffusi via internet.
- > **Prodotti dimagranti:** spesso i messaggi sono ingannevoli perché propongono prodotti in grado di avere effetti dimagranti senza bisogno di seguire diete o svolgere attività fisica.

12

Come difendersi dalla pubblicità ingannevole e dalle altre prassi commerciali scorrette?

>> Anche per quanto riguarda le pratiche commerciali ingannevoli o scorrette l'organismo competente è l'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato.

>> Se ritenete di essere di fronte ad un comportamento commerciale poco corretto è possibile:

> **telefonare** al nuovo numero verde **800.166.661**, istituito da pochi mesi. Il call center è attivo dal lunedì al venerdì dalle 10.00 alle 14.00;

> **inviare** una **segnalazione** all'AGCM, a mezzo lettera raccomandata contenente almeno:

- 1) il nome e cognome del denunciante;
- 2) gli elementi idonei a consentire l'identificazione del messaggio pubblicitario oggetto della richiesta o del comportamento scorretto;
- 3) l'indicazione degli elementi di ingannevolezza o scorrettezza ritenuti presenti nella pubblicità o nel comportamento commerciale;
- 4) la richiesta di intervento da parte dell'Autorità garante;
- 5) la firma.

>> L'invio della segnalazione non comporta alcuna conseguenza per il suo autore, nemmeno se si rivelasse poi, al termine delle indagini effettuate dall'AGCM, infondata.

>> Si tratta di un dovere **“sociale”** al quale è tenuto qualunque cittadino-consumatore, nell'interesse generale e collettivo, per difendere non solo i propri diritti ma anche quelli degli altri.

>> È per questo che l'AGCM pubblicizza spesso la sua attività, i suoi compiti, i risultati raggiunti, e non smette mai di invitare **espresamente i cittadini ad una collaborazione più ampia possibile**, allo scopo di aiutarla ad individuare i casi più frequenti di comportamenti scorretti delle imprese, mettendola in condizione di effettuare le proprie indagini e, se del caso, di correggere o reprimere tali comportamenti.

13

## Come contattare l'Autorità garante?

>> L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha sede a Roma.

>> Per spedire una lettera di segnalazione l'indirizzo è il seguente:

**Autorità garante della concorrenza e del mercato**

**Piazza G. Verdi n. 6/A - 00198 Roma**

È anche possibile **telefonare** per avere informazioni al seguente numero:

**06-858211**

Per spedire un fax: **06-85821256**;

Per spedire una e-mail: **antitrust@agcm.it**

Il sito web, accessibile senza alcuna password, è: **www.agcm.it**



**Centro di Ricerca e Tutela dei Consumatori e degli Utenti**

Via Petrarca, 32 - 38100 Trento

Tel 0461 984751 - Fax 0461 265699

[www.centroconsumatori.tn.it](http://www.centroconsumatori.tn.it) - [info@centroconsumatori.tn.it](mailto:info@centroconsumatori.tn.it)

**orario di apertura dal lunedì al venerdì:  
mattino 10.00-12.00 / pomeriggio 15.00-17.00**