

Relazione annuale sull'attività svolta

31 marzo 2024

Relazione annuale sull'attività svolta

31 marzo 2024

PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

COMPONENTI
Elisabetta Iossa
Saverio Valentino

SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

CAPO DI GABINETTO
Giovanni Calabrò

Indice

Capitolo 01

Politica della concorrenza e tutela del consumatore.

Linee generali e profili evolutivi	4
1. L'UE e la sfida della competitività. La centralità del mercato unico	5
2. La politica della concorrenza e il dibattito sulla politica industriale europea	7
3. Competitività e concorrenza dinamica nel sistema nazionale	9
4. Prospettive e obiettivi dell'azione dell'Autorità	11
5. La legge annuale per la concorrenza nel quadro delle riforme strutturali previste dal PNRR	13
6. Il rafforzamento dei poteri dell'Autorità	15
7. La sostenibilità ambientale e il contributo della politica di concorrenza	17
8. Il modello di consumatore attivo e consapevole nella recente legislazione europea	19
9. L'attività a tutela della concorrenza. Linee generali di intervento	21
10. L'attività a tutela del consumatore. Linee generali di intervento	24

Capitolo 02

Attività di tutela e promozione della concorrenza	28
1. Dati di sintesi	29
2. L'attività di tutela della concorrenza	33
2.1 Intese e abusi di posizione dominante	33
2.2 Abusi di dipendenza economica	50
2.3 Concentrazioni	51
3. L'attività di promozione della concorrenza	53
3.1 L'attività di <i>advocacy</i> svolta nel corso del 2023	53
3.2 I profili anticoncorrenziali segnalati	54
4. Analisi di impatto e monitoraggio degli esiti dell'attività di tutela e promozione della concorrenza	66
4.1 L'analisi di impatto degli interventi antitrust	66
4.2 Monitoraggio dell'attività di <i>advocacy</i>	70
5. Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela della concorrenza	71
6. Attività internazionale in materia di concorrenza	78

Capitolo 03

Attività di tutela del consumatore	88
1. Dati di sintesi	89
2. I principali interventi	92
2.1 Trasporti, energia e ambiente	92
2.2 Piattaforme digitali e comunicazioni	96
2.3 Credito, assicurazioni, poste, servizi, turismo e sport	101
2.4 Manifatturiero, agroalimentare, farmaceutico, distribuzione commerciale	106

3. Analisi di impatto degli interventi di tutela del consumatore	112
4. Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela del consumatore	113
5. Attività internazionale in materia di tutela del consumatore	117

Capitolo 04

Rating di legalità

1. L'attività svolta nel 2023	123
2. Principi giurisprudenziali	127

Capitolo 05

Profili organizzativi e di gestione

1. Misure per l'anticorruzione e la trasparenza	131
2. Misure di contenimento della spesa e di miglioramento dell'efficienza	134
3. Assetto organizzativo e gestione del personale	139

Indice dei Focus

CAPITOLO 2

Gli interventi dell'Autorità in tema di piattaforme digitali	33
La nuova piattaforma di whistleblowing antitrust	39
Le federazioni sportive e il diritto della concorrenza	43
L'indagine conoscitiva sui prezzi dei carburanti per autotrazione	48
La trasformazione tecnologica e gli strumenti di indagine dell'Autorità	49
L'intervento dell'Autorità sulle licenze taxi	59
L'abuso di dipendenza economica e le piattaforme digitali	76
Gli accordi di sostenibilità nelle nuove Linee guida sulla cooperazione orizzontale tra imprese concorrenti	81
Gli accordi di sostenibilità nel settore agricolo	83

CAPITOLO 3

Le modifiche unilaterali delle condizioni economiche nei contratti di fornitura di energia elettrica e gas	92
I servizi di telefonia e la fatturazione post recesso	98
Le false recensioni	107
L'influencer marketing e la beneficenza	111
Il rapporto tra il Codice del consumo e le discipline di settore	116
Lo sweep sull'influencer marketing	119

CAPITOLO 4

Le fattispecie ostative più ricorrenti	126
--	-----

01

**Politica della concorrenza
e tutela del consumatore.
Linee generali e profili evolutivi**

1.

L'UE e la sfida della competitività. La centralità del mercato unico

I ripetuti *shock* e le tensioni geopolitiche che si sono susseguite negli ultimi anni, se da un lato hanno conferito centralità all'esigenza di sviluppare un'autonoma capacità di resilienza dell'Unione Europea, dall'altro hanno posto in luce il rischio di un indebolimento della sua capacità competitiva, in particolare nei confronti di Stati Uniti e Cina.

L'UE si trova così ad affrontare oggi una duplice sfida: rafforzare la propria competitività, aumentando al contempo la resilienza e la sicurezza a livello economico. Si tratta di problemi e di obiettivi che, per la portata e gli sforzi che richiedono, non possono essere affrontati da ciascun singolo Paese, ma esigono risposte collettive e una molteplicità di azioni e strumenti comuni.

Elemento fondamentale di qualunque strategia volta a rilanciare la competitività è il mercato unico, principale motore di sviluppo e di produttività dell'economia europea: con oltre 440 milioni di consumatori e grandi economie di scala, esso non solo ha portato a un'integrazione senza precedenti tra le economie degli Stati membri, assicurando prosperità e benessere sul territorio europeo, ma ha permesso all'UE di diventare il più grande blocco commerciale sulla scena mondiale, sostenendone il ruolo economico e politico.

Il futuro dell'Europa è strettamente legato, dunque, a quello del suo mercato interno.

L'Unione Europea, nella prospettiva di modernizzarlo, ha già adottato alcune fondamentali riforme con l'obiettivo di aiutare i cittadini e le imprese a trarne pieno vantaggio.

Il settore digitale è paradigmatico dell'intensità del processo riformatore portato avanti. In esso, il *Digital Markets Act* persegue l'obiettivo di evitare che le piattaforme designate quali *gatekeepers* impongano condizioni ingiuste a consumatori e imprese e limitino

la contendibilità dei mercati; il *Digital Services Act* è volto a garantire che ciò che è illegale *offline* lo sia anche nell'ambiente *online*; il *Data Governance Act* serve ad aumentare la disponibilità dei dati, la fiducia nella loro condivisione e il superamento degli ostacoli tecnici al riutilizzo degli stessi; il *Data Act* si propone di armonizzare le norme sull'accesso equo ai dati; l'*Artificial Intelligence Act* è diretto a garantire certezza giuridica e ad aprire la strada a una intelligenza artificiale affidabile. Si tratta di sviluppi innovativi che innalzano significativamente le garanzie e i livelli di tutela per consumatori e imprese e che, congiuntamente considerati, pongono il modello di regolazione proprio dell'Unione Europea all'avanguardia sul piano globale. Pure a fronte degli indiscutibili successi e dei vantaggi che il mercato unico ha portato a cittadini e imprese, esso, per alcuni versi, è ancora imperfetto e richiede di essere completato, per altri, è oggi esposto a rischi crescenti di frammentazione.

Occorre, dunque, proseguire negli sforzi per rafforzarlo. Come rilevato dalla Commissione Europea, per le sfide che ci attendono da qui al 2030 non sarà sufficiente mantenere lo *status quo* del mercato unico europeo. Occorrono, invece, piani e scelte coraggiose per completarlo nei diversi ambiti¹.

Tra questi, il sistema finanziario è certamente una componente essenziale della competitività europea; ciò nondimeno, l'Unione del mercato dei capitali procede da molti anni a rilento, con il risultato che il sistema finanziario non è oggi ancora sufficientemente robusto per sostenere l'economia reale del Continente. Allo stesso modo, il mercato dell'energia elettrica non risulta sufficientemente integrato affinché imprese e consumatori possano beneficiare di prezzi più competitivi. L'ulteriore sviluppo del mercato interno dovrà essere,

1. Commissione Europea, *Relazione annuale su mercato unico e competitività*, 14 febbraio 2024.

dunque, al centro delle priorità della nuova legislatura che a breve prenderà avvio.

Anche in una prospettiva slegata dai singoli settori, diverse sono le criticità che impediscono al mercato unico e alla libera concorrenza di funzionare correttamente, a beneficio di tutti.

Dal mutato quadro geopolitico e dalla più accesa competizione internazionale vanno emergendo, in particolare, alcune tendenze che, lungi dal rafforzare la competitività europea, rischiano in prospettiva di minare il *level playing field* sul quale si fonda il mercato unico.

Assume rilievo, in tale ottica, il regime di maggiore flessibilità nell'utilizzo degli aiuti di Stato introdotto nel marzo 2023 con il *Quadro temporaneo di crisi e transizione*, il quale prevede, tra l'altro, che gli Stati membri possano eguagliare i sussidi promessi da uno Stato extra-UE laddove ciò sia necessario per favorire l'insediamento di un'attività su suolo europeo.

Ad avviso dell'Autorità, una scelta di tal fatta non solo è destinata a innescare una pericolosa corsa dei singoli Stati ai sussidi, avvantaggiando quelli finanziariamente più forti, ma crea anche un elevato e concreto rischio di distorsioni competitive all'interno del mercato unico.

Una seconda rilevante criticità discende dall'utilizzo crescente dei poteri speciali per la tutela degli interessi

strategici grazie ai quali le esigenze di difesa delle industrie nazionali tendono a prevalere sugli obiettivi di apertura dei mercati, integrazione economica e concorrenza alla base del mercato unico.

La normativa a tutela della concorrenza non si oppone, in astratto, alla considerazione e alla tutela di siffatti interessi nazionali. Ciò nondimeno, l'esercizio dei poteri speciali da parte dei governi nazionali può portare a una rilevante attenuazione delle dinamiche competitive. Occorre, dunque, prudenza nell'esercizio di tali poteri per evitare l'abuso di uno strumento sì necessario, ma pur sempre distorsivo del mercato sotto il profilo della *governance* delle imprese, che può diventare non contendibile, con conseguente disincentivo in termini di innovazione e di disponibilità ad assumere rischi imprenditoriali.

In definitiva, il mercato unico resta, pure in un contesto geopolitico complesso e in rapida evoluzione, la risorsa più preziosa a disposizione dell'Unione Europea. Le sue potenzialità sono enormi. Il suo contributo cruciale alla competitività dell'economia europea dipenderà, oltre che da un vigoroso *enforcement* antitrust, dagli sforzi comuni che gli Stati membri sapranno mettere in campo per rafforzarlo, preservarne l'integrità e garantire che rimanga allineato alle realtà economiche.

2.

La politica della concorrenza e il dibattito sulla politica industriale europea

Nel quadro degli strumenti volti a rilanciare la competitività europea, un ruolo centrale ha assunto nel dibattito più recente la politica industriale comune, indicata da più parti come la via maestra per affrontare una competizione che negli ultimi anni è andata sempre più allargandosi ai mercati globali.

Nell'ambito di tale riflessione anche il tema del rapporto tra politica industriale e politica della concorrenza è tornato di viva attualità, alla luce dell'intensificarsi degli interventi pubblici tesi ad affrontare sfide quali la crisi pandemica, il cambiamento climatico e le crescenti tensioni geopolitiche internazionali.

Politica industriale e politica della concorrenza costituiscono strumenti che per lungo tempo sono stati concepiti come poli opposti e inconciliabili della politica pubblica. Se ne è avuta significativa riprova nel febbraio 2019 quando, a seguito della decisione della Commissione Europea di vietare la concentrazione Alstom-Siemens, taluni governi nazionali si spinsero a chiedere la modifica delle norme sulle concentrazioni, indicando la creazione di campioni europei come la strada da percorrere per risollevare le prospettive del vecchio Continente.

Già allora, la Commissione sottolineò come allentare il controllo antitrust sulle operazioni di concentrazione non fosse la risposta più adeguata alle presunte debolezze dell'industria europea. Le imprese europee, per essere competitive nei mercati globali, devono infatti continuare a essere esposte alla competizione interna e una vigorosa politica della concorrenza è condizione irrinunciabile per promuovere la spinta innovativa delle imprese, la sostituzione di quelle meno efficienti con altre più performanti, una buona mobilità della manodopera e la crescita del capitale umano.

D'altra parte, le nuove sfide che l'economia europea si trova oggi ad affrontare - in un contesto di insicurezza geopolitica globale che richiede di rafforzare la cosiddetta autonomia strategica - pongono in termini nuovi e stringenti il tema dello sviluppo di una politica industriale

comune: una politica che sia destinata non solo ad attirare le iniziative generate dai cambiamenti della concorrenza e dal "reshoring", ma che punti a promuovere la necessaria autonomia strategica, lo sviluppo della capacità produttiva, l'applicazione delle nuove tecnologie che stanno riorganizzando l'intera società.

In tale mutata prospettiva, la politica industriale, se correttamente intesa, può ben risultare sinergica con la politica di concorrenza.

Da un lato, infatti, la tutela del processo concorrenziale ha un impatto cruciale sugli incentivi all'innovazione e assicura che gli interessi dei consumatori e delle imprese che acquistano beni e servizi nell'Unione Europea vengano adeguatamente salvaguardati.

Dall'altro, la politica industriale può influenzare positivamente l'intera fase di transizione che attraversa l'Europa, condizionando direttamente la possibilità di accedere a comparti e tecnologie innovative che trasformeranno nel profondo l'economia e la società del domani. Ciò a condizione, come rilevato, che detta politica industriale sia correttamente intesa: che non miri cioè a proteggere nel mercato interno le imprese dalla concorrenza, ma piuttosto punti ad affrontare i fallimenti del mercato nella fase di transizione in corso, promuova la ricerca e l'innovazione, sostenga gli investimenti nelle infrastrutture.

Sia l'una che l'altra politica sono oggi, in ambito europeo, al centro di importanti progetti di revisione. La politica di concorrenza, come sottolineato dalla vice-Presidente Vestager, non opera nel vuoto e deve risultare adeguata alle sfide attuali, facendo la sua parte in modo da contribuire effettivamente al benessere della collettività. In questa prospettiva, la Commissione è impegnata nella revisione di oltre venti complessi di norme e orientamenti in materia di concorrenza alla luce degli sviluppi intervenuti negli ultimi anni, segnatamente la digitalizzazione e le nuove modalità di offerta di merci e servizi. Nel contempo, una serie di iniziative è stata intrapresa con lo scopo di proteggere

le imprese europee da pratiche sleali e per arginare possibili distorsioni competitive nel mercato unico. Sul fronte della politica industriale, alcuni primi passi nella direzione di promuovere la capacità industriale e la resilienza economica dell'Unione Europea sono stati compiuti con iniziative quali il *Chip Act* e il *Net-Zero Industry Act*. Nel febbraio 2023, inoltre, la Commissione ha presentato il Piano Industriale *Green Deal per l'economia verde* al fine di stimolare lo sviluppo delle tecnologie pulite nell'UE e garantire l'autonomia strategica, riducendo la dipendenza dai Paesi terzi. Pure a fronte di tali iniziative, non si registra, tuttavia, sul terreno della politica industriale comune quella unità di intenti tra gli Stati membri che sarebbe necessario per rilanciare con forza la competitività dell'economia europea. Le stesse difficoltà incontrate nel progredire verso l'istituzione di un fondo di sovranità europeo indicano, anzi, come l'Unione sia ancora lontana dallo sviluppare una politica industriale comune in grado di rispondere adeguatamente alle sfide del presente e del futuro. In tale quadro occorre avere presente che il rafforzamento e il recupero della competitività europea vanno ben

oltre le politiche industriali nazionali e richiedono di far leva sulla scala europea poiché solo quest'ultima può essere la chiave del successo in molte aree tecnologiche in cui l'Unione è oggi in forte ritardo. Al contempo, è fondamentale non dimenticare che, nel lungo termine, la concorrenza resta lo strumento più efficace per rafforzare l'economia europea e che da essa può venire un contributo prezioso a una crescita economica più sostenibile e a un sistema produttivo più resiliente.

In questi termini e a queste condizioni, politica di concorrenza e politica industriale risultano due politiche necessarie e complementari, ognuna delle quali può contribuire in modo specifico a rafforzare un'Unione Europea indipendente e autonoma.

Se la sfida è accrescere la competitività europea garantendo al contempo autonomia strategica e integrità del mercato unico, le due politiche non soltanto possono essere compatibili, ma devono anche essere in grado di rafforzarsi reciprocamente per consolidare un mercato unico forte e integrato, che resta l'autentico motore della competitività europea.

3.

Competitività e concorrenza dinamica nel sistema nazionale

Le sfide della competitività a livello europeo si intrecciano con quelle specifiche che riguardano l'economia nazionale². Nell'attuale fase storica – nonostante le tensioni derivanti dal mutato contesto economico e geopolitico globale – si presentano diverse opportunità che possono trainare una ripresa della competitività: la diversificazione delle fonti energetiche, la transizione verde, la riorganizzazione delle catene del valore, la digitalizzazione e l'utilizzo dell'intelligenza artificiale nei processi aziendali.

Si tratta di percorsi di crescita irrinunciabili, che impongono al tessuto imprenditoriale di evolvere per adattarsi ai nuovi equilibri industriali e commerciali, nonché alle nuove traiettorie tecnologiche che stanno ridefinendo la fisionomia di diversi comparti dell'economia.

In questa fase storica, infatti, il processo di sviluppo trainato dall'innovazione non è lineare e incrementale, ma è caratterizzato da significative discontinuità.

La sfida della competitività assume, dunque, una dimensione marcatamente evolutiva e dinamica: solo attraverso profondi processi di adattamento al nuovo contesto commerciale e tecnologico un'economia può attrarre investimenti, generare occupazione, aumentare la produttività e i salari e, dunque, garantire una crescita economica sostenibile nel lungo periodo.

A tal fine, interventi a livello europeo che forniscano una risposta organica comune alle sfide della de-globalizzazione, sono necessari, ma non sufficienti. È altrettanto necessario che i processi evolutivi dell'economia nazionale siano assistiti da una visione industriale fondata sul modello di un'economia che sia “dinamica” e “sociale” al tempo stesso. Il mercato

concorrenziale è uno strumento indispensabile per rendere concreta tale visione.

La concorrenza stimola l'adattamento continuo delle imprese alle mutevoli condizioni di mercato, facendo crescere le imprese che migliorano la qualità dei prodotti, aumentano l'efficienza operativa e innovano. La crescita della produttività e della competitività si fonda sia sulla dimensione “creatrice” che su quella “distruttrice” del processo competitivo, che premia le imprese più dinamiche e innovative a danno di quelle che non lo sono altrettanto.

Per alimentare la capacità evolutiva dell'economia occorre, dunque, ridurre non solo le barriere all'entrata, ma anche gli ostacoli che impediscono alle imprese di adattarsi ai cambiamenti dei mercati, di abbandonare attività non più sostenibili e di allocare le risorse negli impieghi più produttivi.

La riduzione delle “barriere all'uscita” richiede anche una politica pubblica che rafforzi la resilienza del tessuto sociale rispetto alle trasformazioni dell'economia attraverso, ad esempio, la riqualificazione della forza lavoro, l'accesso equo alle opportunità, il sostegno all'imprenditorialità, la promozione della mobilità economica e l'inclusione.

Un'economia dinamica e sociale di mercato non può invece fondarsi sulla protezione delle imprese esistenti dai nuovi entranti più efficienti e innovativi o sulla salvaguardia delle imprese strutturalmente improduttive³. Una visione industriale statica, volta alla tutela dello *status quo*, non è solo poco competitiva, ma anche iniqua, soprattutto se protegge le rendite di posizione, consentendo ad alcune imprese di mantenere

2. Cfr. Commissione Europea, *In-depth review for Italy*, SWD (2023) 634 final, Brussels, 24.5.2023.

3. Cfr. B. Albuquerque e R. Iyer, 2023, *The Rise of the Walking Dead: Zombie Firms Around the World*, Fondo Monetario Internazionale, WP/23/125, giugno 2023; D. Andrews, F. Petroulakis, *Breaking the Shackles: Zombie firms, Weak banks and Depressed Restructuring in Europe*, Banca Centrale Europea, WP n. 2240, febbraio 2019; M. A. McGowan, D. Andrews e V. Millot, *The Walking Dead? Zombie Firms and Productivity Performance in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers No. 1372, gennaio 2017.

o aumentare i profitti senza migliorare i prodotti o i servizi offerti e senza contribuire alla crescita della produttività e della competitività dell'economia. È proprio in questa prospettiva che emerge la centralità del PNRR non solo per le risorse e gli investimenti da mobilitare, ma anche per le riforme strutturali da adottare. Ed è nella medesima prospettiva che si può apprezzare come la politica della concorrenza non tuteli solo gli interessi dei consumatori, ma anche quelli delle imprese efficienti, e promuova la produttività e la competitività del Paese secondo un modello di sviluppo

che coniuga efficienza ed equità.

Si tratta della visione che ispira non solo la continua attività di *advocacy* dell'Autorità, ma anche i numerosi interventi di *enforcement* che - utilizzando, in un'ottica di complementarità, tutti gli strumenti disponibili per la tutela della concorrenza e del consumatore - si orientano verso i settori e le tematiche più rilevanti per la competitività dell'economia e la tutela delle fasce più deboli della popolazione: il digitale, l'energia, i prodotti e servizi soggetti ad elevate tensioni inflattive, la sostenibilità, i trasporti.

4.

Prospettive e obiettivi dell'azione dell'Autorità

Nel contesto descritto, l'Autorità esercita le proprie competenze, avvalendosi in maniera sinergica dei poteri istruttori in materia di tutela della concorrenza e del consumatore, in modo da garantire che il presidio della struttura competitiva dei mercati e delle libertà economiche consenta al contempo di conseguire gli obiettivi ultimi della propria azione, in termini di crescita, benessere collettivo e coesione sociale. Particolarmente emblematica, al riguardo, è l'esperienza applicativa maturata nel 2023 nei settori più esposti alle recenti spinte inflazionistiche, quali quello dei carburanti e dell'energia, che hanno registrato un notevole incremento dei costi delle relative componenti. Nel primo settore, l'Autorità è infatti intervenuta con una intensa attività di *enforcement* e *advocacy* sotto il profilo antitrust. Si consideri, ad esempio, l'accertamento di una intesa sui prezzi di vendita dei prodotti al dettaglio alla pompa nel comune di Livigno; l'avvio di un'istruttoria per un presunto cartello tra le principali società petrolifere sulla "componente bio" dei carburanti per autotrazione; l'autorizzazione con condizioni di un'operazione di concentrazione tra due società petrolifere, al fine di evitare la creazione di una posizione dominante e possibili criticità in diversi mercati; la conclusione di un'indagine conoscitiva in cui sono stati esaminati i forti incrementi di prezzo sul mercato nazionale dei carburanti per autotrazione. Nel settore dell'energia, sono state avviate tre istruttorie per prezzi eccessivamente onerosi nel settore del teleriscaldamento e sanzionate le principali società elettriche per avere posto in essere pratiche commerciali aggressive volte ad indurre i consumatori ad accettare rilevanti aumenti dei prezzi. Emergono con evidenza, in tali ambiti, i benefici connessi alla efficacia della complessiva azione dell'Autorità che, travalicando il singolo caso, ha contribuito a contenere le tensioni inflazionistiche, evitandone l'ulteriore amplificazione derivante da condotte illecite d'impresa, ovvero da modifiche della

struttura dei mercati interessati.

Nella prospettiva qui considerata rileva, inoltre, l'esperienza applicativa nel settore ambientale e il contributo fornito dall'Autorità al processo di transizione verso un'economia maggiormente sostenibile. In tale ambito, l'Autorità è intervenuta, in primo luogo, avviando tre istruttorie per abuso di posizione dominante di cui una, che si inserisce in un solco già consolidato, nel settore della raccolta, recupero e riciclo dei rifiuti in modo eco-sostenibile, nel caso di specie, gli oli usati; si tratta di attività che rappresentano, come noto, un adempimento essenziale al fine del pieno sviluppo di una sana economia circolare. Le altre due istruttorie, in corso, riguardano nuovi mercati di particolare interesse per la transizione ecologica, quali quello delle biciclette elettriche e della gestione di colonnine per la ricarica elettrica sul territorio nazionale, in relazione a possibili ostacoli all'ingresso di nuovi operatori, o all'esclusione di quelli già presenti. In secondo luogo, sotto il profilo della tutela del consumatore, l'Autorità ha adottato una decisione con impegni ad esito di un'istruttoria avente ad oggetto sistemi per adeguare le autovetture alla normativa sulla riduzione di emissioni, volti dunque a rendere la loro circolazione maggiormente sostenibile a livello ambientale; inoltre, nel contesto della rete europea delle autorità di tutela del consumatore – il network CPC – l'Autorità si è occupata dei *claims* relativi alla riduzione di emissioni inquinanti e dei vanti ambientali. Anche in relazione a questi interventi, è emerso come una sana competizione tra le imprese, stimolata dalle libere scelte dei consumatori in favore di prodotti e servizi maggiormente sostenibili, risulti in concreto funzionale all'obiettivo di garantire la sostenibilità delle scelte produttive, incentivando l'innovazione. Da ultimo, anche l'attività dell'Autorità nei mercati digitali è paradigmatica dell'efficacia della duplice prospettiva che essa assume nell'osservare lo sviluppo delle dinamiche concorrenziali.

Si consideri, ad esempio, il tema dei dati personali e della profilazione degli utenti, già da tempo oggetto di attenzione da parte dell'Autorità. In tale ambito, si segnalano, da un lato, le istruttorie nei confronti di possibili condotte abusive delle grandi piattaforme nella acquisizione dei dati e nella condivisione con operatori terzi. Un primo caso si è concluso con l'accoglimento di impegni volti tra l'altro ad assicurare un'automazione dell'esportazione dei dati verso soggetti terzi, mentre un secondo, in corso, riguarda le modalità apparentemente discriminatorie di acquisizione del consenso degli utenti al tracciamento dei propri dati di navigazione. Dall'altro lato, è stato avviato un procedimento per pratiche

commerciali scorrette nei confronti di una piattaforma in cui viene in rilievo l'utilizzo, attraverso la profilazione algoritmica, dei dati degli utenti per personalizzare la visualizzazione della pubblicità, inducendoli indebitamente ad un uso crescente della piattaforma. Anche in tali casi, dunque, le due prospettive si integrano e completano vicendevolmente, consentendo di evitare, anche in un'ottica complementare alla tutela della *privacy* e ai futuri obblighi cui le piattaforme dovranno ottemperare in conformità al DMA e al DSA, che il crescente ruolo di tali operatori nell'economia digitale possa compromettere lo sviluppo di nuovi servizi da parte di soggetti terzi o una riduzione dei benefici per gli utenti.

5.

La legge annuale per la concorrenza nel quadro delle riforme strutturali previste dal PNRR

Uno degli sviluppi più significativi intervenuti sul piano legislativo è dato dall'approvazione, nel rispetto dei termini previsti e in attuazione degli obiettivi fissati nel PNRR, della legge 30 dicembre 2023, 214 "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022".

È noto che il Piano nazionale di ripresa e resilienza considera la tutela e la promozione della concorrenza quali fattori essenziali per favorire l'efficienza e la crescita economica del sistema e per garantire una maggiore coesione sociale. In quest'ottica, l'adozione con cadenza annuale della legge per il mercato e la concorrenza si configura quale strumento fondamentale per rivedere in via continuativa il quadro della regolazione vigente e rimuovere i vincoli ingiustificati che si frappongono allo svolgimento del processo competitivo.

L'Autorità ha accolto con favore l'approvazione da parte del Parlamento della citata legge n. 214/2023 poiché essa pone le premesse per l'avvio di una prassi virtuosa segnata dall'approvazione, per la prima volta, del provvedimento per due annualità consecutive⁴, in conformità agli obblighi assunti con il PNRR e a quanto previsto dalla disposizione che ha introdotto tale strumento normativo nel 2009⁵. L'auspicio è che tale regolarità venga mantenuta anche negli anni a venire. Nel merito, il provvedimento risulta apprezzabile per il contributo che si propone di dare alla modernizzazione dell'assetto regolatorio di alcuni mercati, coniugando l'obiettivo di garantire una maggiore competitività ed efficienza con quello di una maggiore giustizia sociale. Molte delle disposizioni da esso introdotte originano direttamente da suggerimenti e raccomandazioni che sono state formulate dall'Autorità nello svolgimento

della propria attività di *advocacy*. Ne costituisce esempio la norma relativa al Piano di sviluppo della rete elettrica che dispone una significativa semplificazione e riduzione dei tempi dell'*iter* amministrativo per la sua approvazione, come pure quella relativa alla promozione della diffusione dei contatori intelligenti di seconda generazione, che consentiranno ai venditori di formulare offerte a prezzo dinamico, determinando un maggior coinvolgimento del cliente e rendendo più agevoli comportamenti virtuosi della domanda, a favore della razionalizzazione e riduzione dei consumi. Analogamente, risponde ad un auspicio dell'Autorità la disposizione che adegua agli standard europei i prevalenti parametri fissati per la protezione dalle esposizioni a campi elettromagnetici, al fine di evitare che la maggiore restrittività dei limiti previsti dalla legislazione nazionale possa disincentivare nuovi investimenti e l'entrata di nuovi operatori sul mercato interno.

Anche la disposizione in materia di farmaci galenici, recependo le proposte formulate dall'Autorità, ha un indubbio impatto pro-concorrenziale consentendo, nei casi in cui sul mercato esista un farmaco brevettato, la preparazione di farmaci c.d. magistrali che utilizzino principi attivi realizzati industrialmente; tale previsione incrementa, infatti, lo spazio di concorrenza esercitabile da parte di questa tipologia di medicinali, arrecando benefici anche ai pazienti in termini di maggior varietà e più mirata efficacia terapeutica dei prodotti.

Non mancano neppure nel testo disposizioni che, pur non rispondendo a una specifica raccomandazione dell'Autorità, hanno una chiara ispirazione pro-concorrenziale. Meritano, in questo senso, di essere

4. Il 5 agosto del 2022 è stata, infatti, approvata la *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*, n. 118/2022, mentre in precedenza lo strumento della legge annuale, introdotto nel 2009, era stato adottato soltanto una volta nel 2017 (legge 4 agosto 2017 n. 124).

5. Art. 47, comma 1, della legge 99/2009.

richiamate: le disposizioni in materia di servizi di *cold ironing*, che introducono misure volte a garantire un'applicazione equa e non discriminatoria delle condizioni di accesso alle infrastrutture; quelle relative agli obblighi dei sistemi di gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) che hanno l'obiettivo di migliorare la trasparenza e la pubblicità delle informazioni relative al valore dei contributi ambientali e di favorire la concorrenza nel settore, riducendo la quota minima di mercato che deve essere rappresentata da ciascun sistema collettivo; infine, quelle relative al Registro dei soggetti abilitati alla vendita del gas naturale, che consentiranno di armonizzare la disciplina di tale elenco con quella dell'analogo elenco in materia di elettricità e di rafforzare la sua funzione di strumento dissuasivo di comportamenti scorretti e opportunistici nel mercato della vendita al cliente finale, con un impatto positivo anche sulla sua concorrenzialità.

Nonostante la *ratio* pro-concorrenziale che dovrebbe ispirare lo strumento legislativo, il provvedimento contiene anche talune disposizioni che sollevano evidenti criticità per il buon funzionamento di alcuni mercati. Tra di esse, quelle più problematiche e che sono state anche oggetto di rilievo da parte del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione della legge, sono le misure concernenti il rilascio delle concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio

sulle aree pubbliche. Con esse, infatti, si è prorogata, in vario modo, la validità delle concessioni in essere o scadute, differendo ingiustificatamente il ricorso alle gare pubbliche e, dunque, la contendibilità del mercato. Analogamente, si caratterizzano per la chiara portata restrittiva le norme che ampliano il novero delle partecipazioni ammesse da parte delle amministrazioni pubbliche nel settore fieristico come pure quelle relative al differimento del termine per la semplificazione amministrativa di interventi quali quelli relativi alla costruzione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Pur con le criticità richiamate, il testo approvato merita, come detto, un giudizio positivo per il contributo sostanziale che è in grado di offrire all'evoluzione pro-concorrenziale di diversi settori dell'economia nazionale, incidendo positivamente sulla libertà delle imprese di competere efficacemente sul mercato, con benefici effetti anche per i consumatori e gli utenti.

In linea con l'esperienza degli anni scorsi e alla luce dei numerosi ostacoli che tutt'oggi continuano a limitare la dinamica competitiva nell'ordinamento nazionale, l'Autorità non mancherà di fornire anche nel 2024 il proprio contributo tecnico al Governo, trasmettendo nell'ambito di una segnalazione a ciò dedicata le proprie proposte di riforma pro-concorrenziale, avuto riguardo agli obiettivi e ai *target* posti per la legge annuale 2024 dal PNRR, come da ultimo aggiornato e integrato.

6. Il rafforzamento dei poteri dell'Autorità

Nel corso del 2023, l'Autorità ha visto estendere ulteriormente i propri poteri istruttori, non solo in virtù della volontà del legislatore europeo di armonizzare l'attività delle autorità degli Stati membri per favorire il c.d. *level playing field*, ma anche alla luce di un rinnovato riconoscimento da parte delle istituzioni nazionali del ruolo strategico delle competenze *antitrust* al fine di promuovere lo sviluppo concorrenziale di quei mercati che presentano strutture o caratteristiche tali da attenuare il confronto competitivo tra imprese, producendo perdite di benessere per i consumatori. In tal senso, assume rilievo anzitutto la previsione di cui all'art. 1 del decreto-legge 10 agosto 2023 n. 104 (c.d. decreto Asset), convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136 "*Disposizioni per la trasparenza dei prezzi praticati sui voli nazionali*". In particolare, i commi 5 e 6 del menzionato art. 1 integrano e ampliano i poteri derivanti dal disposto dell'art. 12, comma 2, della l. 287/90, dedicato alle indagini di natura generale che l'Autorità può svolgere nei settori economici nei quali l'evoluzione degli scambi, il comportamento dei prezzi, o altre circostanze facciano ritenere che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata. Si prevede, in particolare, che se in esito alle indagini conoscitive condotte ai sensi dell'art. 12 della l. 287/90, l'Autorità dovesse riscontrare problemi concorrenziali che ostacolano o distorcono il corretto funzionamento del mercato con pregiudizio per i consumatori, essa potrà imporre alle imprese interessate misure strutturali o comportamentali, al fine di eliminare le distorsioni individuate. Nel corso dell'indagine conoscitiva, peraltro, le imprese possono presentare impegni volti a far venir meno le criticità concorrenziali rilevate, e l'Autorità è dotata dei poteri ispettivi e decisori

di cui all'art. 14 della citata l. 287/90, eccezion fatta per le ispezioni domiciliari. È inoltre prevista l'applicazione delle sanzioni e delle penalità di mora di cui all'art. 15 commi 1-bis e 2-bis della l. 287/90 in caso di inottemperanza alle misure accolte o adottate dall'Autorità.

La norma in commento ha sollevato delicate questioni interpretative perché, pur presentando una formulazione di portata generale ed essendo collocata in origine all'interno di un testo normativo ad ampio spettro – ossia il citato decreto Asset che ha introdotto: "*Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici*" – è tuttavia rubricata "*Disposizioni per la trasparenza dei prezzi praticati sui voli nazionali*", potendo così lasciare intendere che la stessa trovi applicazione solo all'interno dello specifico settore considerato dalla rubrica.

L'Autorità, consapevole dell'estrema rilevanza della competenza assegnata e dell'utilità di una sua estesa applicazione in funzione preventiva e strategica rispetto alla individuazione di criticità concorrenziali idonee a favorire il perpetrarsi di illeciti antitrust, ha ritenuto di richiedere sul punto un parere interpretativo al Consiglio di Stato che ha risolto il predetto dubbio, assegnando portata generale alla norma considerata⁶.

L'istituto delle indagini conoscitive subisce, così, per effetto della novella legislativa e alla luce dell'interpretazione accolta dal Consiglio di Stato, un importante potenziamento, allineandosi in tal modo all'esperienza maturata da altri Paesi come l'Inghilterra. L'Autorità, d'altra parte, grazie alla valorizzazione di tale strumento, assume un ruolo sempre più incisivo nella definizione della politica di concorrenza del Paese. Il ruolo dell'Autorità è risultato valorizzato anche

6. Il Consiglio di Stato, con il parere n. 61/2024 reso dalla I Sezione, ha ritenuto, tra l'altro, che: "*di là dalla evidente lacuna che una interpretazione restrittiva della disposizione in esame creerebbe nel corpus degli strumenti di tutela dei consumatori, una compressione dei poteri di intervento dell'Autorità mal si concilierebbe, in assenza di giustificazioni oggettive, con il generale principio di proporzionalità e il divieto di discriminazione tra operatori economici, di derivazione costituzionale e euro-unitaria*".

dall'art. 18 della citata l. 214/2023 che la individua quale "autorità nazionale competente" nell'ambito dell'applicazione del *Digital Market Act*⁷. Nello svolgimento di tale compito, l'Autorità potrà, tra l'altro, esercitare gli stessi poteri di indagine previsti per l'applicazione delle norme di concorrenza, spettando alla stessa anche il potere di regolamentare le procedure e le modalità con le quali tali adempimenti saranno posti in essere. Un'ulteriore novità introdotta dalla citata legge attiene, infine, all'estensione del termine di conclusione del procedimento in materia di concentrazioni da 45 a 90 giorni, come auspicato dalla stessa Autorità. A completare il quadro dei poteri attribuiti all'Autorità, viene in rilievo il decreto legislativo 7 marzo 2023 n. 26 che recepisce la direttiva 2019/2161/UE volta a definire "una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'Unione relative alla protezione dei consumatori". Sul piano sostanziale, le principali novità introdotte dalla novella normativa sono volte ad adeguare la tutela dei consumatori alle istanze tipiche del commercio elettronico e alle asimmetrie informative che caratterizzano le contrattazioni in ambito digitale. In attuazione della direttiva, il d.lgs. 26/2023

modifica in modo significativo il potere sanzionatorio dell'Autorità, aumentando il limite edittale massimo della sanzione irrogabile in caso di pratica commerciale scorretta e in caso di violazione delle norme *consumer rights* da 5 milioni di euro a 10 milioni di euro (art. 27 comma 9, Cod. cons.). Allo stesso modo, il massimo edittale della sanzione irrogabile per l'inottemperanza ai provvedimenti di urgenza e a quelli inibitori o di rimozione degli effetti o agli impegni assunti viene fissato a 10 milioni di euro (art. 27, comma 12, Cod. cons.). Inoltre, ai sensi dell'art. 27, comma 9-bis del novellato Codice del consumo, in caso di sanzioni relative a infrazioni diffuse o aventi dimensione unionale⁸, la sanzione potrà arrivare al 4% del fatturato realizzato da tali operatori in Italia o negli Stati membri interessati dalla violazione, oppure a 2 milioni di euro nel caso in cui le informazioni sul fatturato annuo non siano disponibili. Vengono, infine, integrate in modo corrispondente le previsioni relative alle sanzioni che l'Autorità applica qualora accerti l'utilizzo di clausole contrattuali vessatorie da parte del professionista (art. 37 bis, comma 2 bis, Cod. cons.).

7. Il *Digital Markets Act* (DMA) è il regolamento (UE) 2022/1925 sui mercati digitali, approvato dal Parlamento europeo il 5 luglio 2022.

8. Si tratta delle sanzioni comminate ai sensi dell'articolo 21 del regolamento (UE) 2017/2394 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017.

7.

La sostenibilità ambientale e il contributo della politica di concorrenza

La dimensione della sostenibilità ambientale si affianca all'innovazione e alla digitalizzazione come tratto distintivo dello sviluppo economico di questi anni. L'accresciuta sensibilità del decisore politico e della società civile nei confronti di questo tema ha di recente stimolato una approfondita riflessione in ordine al contributo che la politica di concorrenza può eventualmente apportare al processo di transizione energetica e alla tutela degli ecosistemi.

In questo contesto, appare in certa misura sorprendente che il dibattito si sia per lo più incentrato sull'esigenza di scongiurare il rischio che l'applicazione delle regole antitrust interferisca con l'adozione di strategie funzionali all'efficace promozione dell'interesse pubblico a garantire la sostenibilità dello sviluppo economico: in realtà, il ruolo delle politiche di concorrenza risulta cruciale per accompagnare il nostro Paese lungo il decisivo processo di transizione – dettato dalle ineludibili sfide climatiche e ambientali – verso un'economia più moderna, più efficiente nell'uso delle risorse, più consapevole e rispettosa dell'impatto sulla biosfera. L'epocale trasformazione verso una maggiore sostenibilità ambientale rappresenta una straordinaria opportunità competitiva per le imprese, a beneficio dei consumatori e dell'intera collettività. L'esperienza maturata finora dall'Autorità evidenzia la stretta complementarietà tra gli interessi pubblici sottesi alle norme antitrust e la tutela ambientale. La concorrenza, infatti, stimolata dalla crescente sensibilità dei consumatori verso la tutela dell'ambiente e la lotta ai cambiamenti climatici, offre un'importante spinta verso una maggiore sostenibilità ambientale delle attività economiche, favorendo una “innovazione per la sostenibilità” e risultando così complementare agli obiettivi della tutela dell'ambiente.

In alcuni casi l'adozione di processi produttivi meno inquinanti o di standard ambientali più elevati può richiedere, in assenza o a sostegno di un intervento regolatorio, forme di cooperazione tra le imprese, di

intensità variabile. È importante sottolineare che le regole di concorrenza non impediscono né ostacolano questa collaborazione tra gli operatori economici, che può favorire l'emersione di prodotti maggiormente rispondenti alle preferenze dei consumatori.

Le autorità di concorrenza di numerose giurisdizioni, venendo incontro alle esigenze di certezza giuridica manifestate dalle imprese, hanno esplicitamente riconosciuto che in talune ipotesi il conseguimento di obiettivi di sostenibilità può richiedere un certo grado di raccordo delle strategie commerciali delle imprese e hanno adottato e pubblicato documenti di indirizzo, al fine di accrescere la trasparenza del processo di valutazione concorrenziale.

Nel luglio 2023, la Commissione Europea ha pubblicato le nuove linee guida sull'applicazione dell'articolo 101 del TFUE agli accordi di cooperazione orizzontale, che contengono una sezione specificamente dedicata alla valutazione degli accordi volti a perseguire obiettivi di sostenibilità. Il testo risulta da un intenso confronto con le autorità dei Paesi membri, nell'ambito della rete europea della concorrenza, cui l'Autorità ha attivamente contribuito. Le linee guida elaborate dalla Commissione forniscono una indicazione esemplificativa dei benefici che possono in via di principio essere considerati rilevanti ai fini dell'analisi, chiarendo a quali condizioni le imprese potranno beneficiare di una esenzione. Nel dicembre 2023, la Commissione ha inoltre adottato delle linee guida per la valutazione concorrenziale degli accordi di sostenibilità nel settore agricolo, al fine di illustrare come essa intende dar seguito alla norma del Regolamento OCM che esclude l'applicazione dell'articolo 101 del TFUE alle intese indispensabili per conseguire obiettivi di sostenibilità in questo settore dell'economia. Le linee guida intendono fornire indicazioni chiare e concrete per sostenere gli operatori della filiera agroalimentare nella progettazione di iniziative congiunte di sostenibilità in linea con le regole di concorrenza. Tuttavia, l'esigenza di cooperazione a questi fini non può

certamente costituire l'alibi per veri e propri meccanismi collusivi, volti ad aumentare i prezzi o a escludere i concorrenti dal mercato.

La crescente propensione dei consumatori a vagliare le ricadute sociali e ambientali dei propri comportamenti quotidiani e delle proprie scelte di acquisto amplifica il rilievo competitivo dei temi connessi alla sostenibilità. Le preferenze della domanda guidano in senso virtuoso il posizionamento sul mercato delle imprese, inducendole a ripensare le proprie strategie di produzione e a individuare soluzioni innovative in linea con le aspettative dei consumatori.

Affinché questo meccanismo di stimolo del processo concorrenziale possa dispiegare pienamente i propri effetti, tuttavia, è necessario che i consumatori siano correttamente informati in relazione alle iniziative adottate dalle imprese, alla qualità dei prodotti che esse commercializzano, alla reale portata del loro impatto in termini di sostenibilità. La prevalenza di vantii prestazionali privi di fondamento o comunque decettivi, infatti, può erodere la fiducia dei consumatori e impedir loro di individuare e premiare i prodotti e le imprese più affini al proprio sistema valoriale; al contempo, ne risultano pregiudicati gli stessi incentivi delle imprese a investire per migliorare la sostenibilità del processo produttivo, a causa della concreta impossibilità a distinguersi sul mercato dalle imprese che si attribuiscono indebitamente le medesime qualità.

A tale riguardo, gli studi più recenti suggeriscono che i consumatori – a fronte della significativa importanza che attribuiscono all'impatto ambientale delle proprie scelte e all'attenzione con la quale considerano la

comunicazione commerciale delle imprese sotto il profilo della sostenibilità – rimangono in larga misura scettici in ordine alla effettiva credibilità dei relativi vantii pubblicitari e hanno difficoltà a decodificarne la reale portata.

In questo contesto, l'intervento delle autorità pubbliche risulta decisivo. La veridicità delle caratteristiche ambientali associate dall'impresa a prodotti e processi, infatti, non può essere agevolmente verificata dai potenziali acquirenti, neppure a valle dell'effettivo consumo del prodotto: talché gli effetti ingannevoli della pubblicità – e la conseguente perturbazione delle rilevanti dinamiche concorrenziali – sono destinati a continuare a prodursi per un tempo indefinito, fin quando non sia corretto l'erroneo convincimento indotto nei consumatori.

L'Autorità è pienamente consapevole dell'esigenza di scoraggiare strategie di commercializzazione fondate sul ricorso indebito a vantii infondati di compatibilità ambientale e ha da tempo orientato la propria attività di vigilanza in tal senso, intervenendo nei settori dell'energia, del trasporto aereo, dei carburanti e della logistica, vietando l'impiego a fini pubblicitari di locuzioni generiche, suggestive, non verificabili o altrimenti fuorvianti, alla luce della loro idoneità ad alterare le scelte economiche dei consumatori.

È cruciale, infatti, che l'evocazione di pretesi vantaggi ambientali, ecologici o sociali nel contesto della comunicazione commerciale sia sostenuta da elementi di fatto puntuali, veritieri e pertinenti e che il consumatore sia posto in condizione di comprenderne la portata con piena e informata consapevolezza.

8.

Il modello di consumatore attivo e consapevole nella recente legislazione europea

La crescente complessità che caratterizza trasversalmente i mercati e il conseguente frazionamento della figura del consumatore ha portato alla creazione di diverse nozioni di consumatore e, tra queste, di un nuovo modello identificabile con il consumatore attivo e responsabile al quale il legislatore mostra di rivolgere crescente attenzione. Nella prospettiva indicata, il consumatore non è più solo parte debole del rapporto, ma soggetto protagonista del mercato che mediante scelte consapevoli e responsabili è in grado di incidere sui processi economici e di orientare le strategie aziendali.

Il primo punto di emersione di questa nuova peculiare figura si riscontra proprio in relazione al tema della sostenibilità.

Nel processo di transizione ecologica il consumatore critico e partecipativo orienta le proprie scelte di acquisto in base a criteri ulteriori rispetto alla quantità e alla qualità, optando per servizi e prodotti in linea con l'ambiente e con lo sviluppo sostenibile. Di tale maggiore consapevolezza del consumatore, il legislatore è pienamente edotto tanto da avere indicato la lotta al *greenwashing* tra le priorità della Nuova Agenda dei consumatori 2020, del Piano d'azione per l'economia circolare e del Piano industriale del *Green Deal* per l'economia verde e, da ultimo, della direttiva 2024/825/UE sulla Responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde adottata dal Consiglio Europeo in data 20 febbraio 2024⁹.

Tale provvedimento modifica la direttiva 2005/29/CE

sulle pratiche commerciali sleali e la direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori nei contratti, con il precipuo obiettivo di contribuire a un'economia circolare, pulita e verde, consentendo ai consumatori di prendere decisioni di acquisto consapevoli. In tale ottica, esso introduce norme specifiche volte a contrastare le pratiche commerciali sleali che impediscono ai consumatori di compiere scelte di consumo sostenibili, quali le dichiarazioni ambientali ingannevoli, le pratiche associate all'obsolescenza precoce dei beni e alla durabilità, i marchi di sostenibilità o gli strumenti di informazione sulla sostenibilità non trasparenti e non credibili.

A tal fine, la direttiva aggiorna la *black list* delle pratiche commerciali considerate ingannevoli, inserendovi il divieto di dichiarazione ambientale generica non comprovata da evidenze di veridicità, le affermazioni che implicino un impatto ambientale neutro, ridotto o positivo derivante dalla partecipazione a regimi di compensazione delle emissioni, nonché la pubblicizzazione di prestazioni ambientali future senza impegni e obiettivi chiari, oggettivi e verificabili¹⁰.

La figura del consumatore attivo gioca un ruolo altrettanto centrale nei mercati *online* dove esso svolge il suddetto ruolo anche mediante la condivisione del giudizio maturato, in base alle proprie esperienze di acquisto, sul bene o sul servizio in vendita (come nel caso delle recensioni *online*).

Queste ultime, in particolare, sono state, di recente, oggetto di attenzione da parte del legislatore. Il citato d. lgs. 26/2023 di recepimento della direttiva n. 2019/2161/

9. Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione.

10. Nello stesso senso si muovono altre iniziative legislative in corso di esame quali la proposta di direttiva sulle *asserzioni ambientali esplicite* del 22 marzo 2023 che ha lo scopo di armonizzare la disciplina sui *green claims*, e la proposta di direttiva del 22 marzo 2023 in materia di diritto alla riparazione dei prodotti, volta ad assicurare il diritto dei consumatori a ottenere riparazioni "più facili ed economiche" anche oltre il periodo di garanzia legale di conformità allo scopo di ridurre l'impatto ambientale, sostenere il *Green Deal* e contrastare l'obsolescenza programmata.

UE (c.d. direttiva *Omnibus*) ha introdotto infatti, in aderenza al dettato europeo, tra le misure volte ad aumentare la trasparenza sul mercato *online*, ipotesi di rilevanza automatica delle informazioni, nonché ipotesi di pratiche commerciali in ogni caso ingannevoli finalizzate a contrastare la diffusione di giudizi falsi o non autentici. Un'ulteriore manifestazione del nuovo modello di consumatore sopra richiamato può cogliersi sul terreno della gestione dei propri dati personali. È noto che l'evoluzione tecnologica ha comportato lo sviluppo di nuovi modelli di *business* dove l'utente diventa *dominus* del trattamento dei propri dati. È il caso dei servizi di c.d. "infomediation" consistenti nell'utilizzo da parte dell'utente di *app* che permettono di ottenere una remunerazione dalla commercializzazione dei dati. In alcuni ambiti, come quello bancario-finanziario, è lo stesso legislatore a stimolare il ruolo attivo del consumatore rispetto ai propri dati. È accaduto con l'adozione della seconda direttiva europea sui servizi di pagamento (c.d. PSD2) che ha promosso il c.d. *Open*

banking, ovvero un sistema bancario dai dati aperti in cui le informazioni relative ai conti correnti sono condivise, previo consenso del cliente, dalle banche con società esterne per sviluppare prodotti e servizi innovativi. Più di recente, il medesimo obiettivo è stato perseguito dalla Commissione con una proposta di regolamento relativo a un quadro per l'accesso ai dati finanziari (c.d. *Financial Data Access*, FIDA). Ciò che emerge, in definitiva, dal quadro di scorcio descritto è un processo evolutivo della figura del consumatore che lo porta a essere riguardato in taluni settori non più soltanto come parte debole del rapporto, ma come soggetto attivo e consapevole le cui scelte influenzano e indirizzano lo sviluppo di diversi ambiti di mercato: un vero e proprio motore che l'Autorità, nell'esercizio della propria azione di *enforcement*, è chiamata a tutelare, guidandolo verso scelte pienamente consapevoli in linea con le finalità perseguite dal legislatore.

9.

L'attività a tutela della concorrenza. Linee generali di intervento

Sotto il profilo dell'*enforcement* antitrust, l'attività svolta nel corso dell'anno evidenzia come l'Autorità sia intervenuta in maniera capillare e rigorosa ricorrendo a ogni possibile strumento, compresi i poteri di recente introdotti dal legislatore, per ripristinare efficacemente le condizioni di libero mercato e la concorrenza basata sui meriti, concentrandosi sui principali settori che hanno caratterizzato il recente sviluppo economico. Nello specifico, un primo gruppo di interventi ha riguardato, in sostanziale continuità con le direttrici degli anni scorsi, le condotte delle maggiori piattaforme. In questo contesto, data la sempre maggiore centralità che assume l'acquisizione di dati degli utenti nel processo competitivo si è posta l'esigenza di evitare che le grandi piattaforme, acquisendo ingenti quantità di tali dati attraverso i servizi erogati, possano impedire la concorrenza o la fruizione da parte degli utenti di singoli servizi nell'ambito del più complesso ecosistema di servizi da esse offerto.

Tali temi sono emersi in due procedimenti condotti dall'Autorità nel corso dell'anno. Il primo procedimento ha riguardato gli ostacoli frapposti da Google alla condivisione dei dati con altre piattaforme e si è concluso con l'accoglimento di impegni volti ad assicurare un'automazione dell'esportazione dei dati verso operatori terzi e a consentire agli utenti la piena fruizione del diritto alla portabilità dei dati di cui all'articolo 20 del regolamento (UE) 2016/679.

Il secondo, ancora pendente, concerne un presunto abuso di posizione dominante di Apple per le modalità apparentemente discriminatorie di acquisizione del consenso degli utenti al tracciamento dei propri dati di navigazione a fini *privacy*. In particolare, Apple sembrerebbe porre in specifico risalto la possibilità di rifiuto del consenso da parte degli utenti al tracciamento dei propri dati solo per le *app* terze, non da essa direttamente sviluppate, in danno di soggetti, quali sviluppatori di *app* o *social network*, che finanziano la propria attività attraverso la raccolta a fini pubblicitari dei dati.

Le disparità derivanti dall'eccessivo potere di mercato delle grandi piattaforme sono state contrastate dall'Autorità anche mediante il ricorso a strumenti nuovi nei confronti di tali operatori, applicando per la prima volta la presunzione di dipendenza economica relativa all'utilizzo dei servizi di intermediazione forniti da una piattaforma digitale di cui all'art. 9, l. 192/1998, come modificato dalla legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021. Tale presunzione è, infatti, alla base di un'istruttoria avviata nei confronti di Meta per la brusca interruzione delle trattative con SIAE, soggetto competente a negoziare la remunerazione degli artisti per i contenuti musicali resi disponibili sui *social network* della piattaforma, in cui l'Autorità ha imposto via cautelare l'immediata ripresa delle negoziazioni tra le parti. Un secondo gruppo di interventi ha riguardato settori e tematiche che rivestono particolare importanza per la collettività, come l'ambiente, la salute e l'accesso alla mobilità.

Rispetto all'ambiente, è proseguita l'attenzione dell'Autorità al contributo che dinamiche realmente concorrenziali possono fornire al processo di transizione verso un modello di crescita sostenibile. In particolare, sono state avviate tre nuove istruttorie per abuso di posizione dominante: un procedimento concerne l'attività di riciclo dei rifiuti, in relazione alla possibile frapposizione di ostacoli all'operatività di impianti di rigenerazione nel settore degli oli usati; altri due riguardano nuovi mercati di particolare interesse per la transizione ecologica, quali quello delle biciclette elettriche e della gestione di colonnine per la ricarica elettrica sul territorio nazionale, in relazione a possibili ostacoli all'ingresso di nuovi operatori, o finanche all'esclusione di quelli esistenti.

L'Autorità ha inoltre concluso un'indagine conoscitiva sui prezzi dei carburanti per autotrazione, da cui emerge che il numero particolarmente elevato di impianti della rete distributiva carburanti in Italia potrebbe consentire una maggiore capillarità in termini di stazioni di

rifornimento per le nuove esigenze di mobilità elettrica, a vantaggio della transizione ecologica in corso.

In relazione al tema della salute, nel settore farmaceutico è stata avviata un'indagine conoscitiva volta ad approfondire le dinamiche concorrenziali nei mercati degli apparecchi acustici, che costituiscono una significativa voce di spesa sia per i singoli consumatori che per il Sistema Sanitario Nazionale, venendo in rilievo una problematica che riguarda almeno 7 milioni di italiani. Rispetto alla mobilità, l'attività di *enforcement* si è concentrata sull'esigenza di assicurare le corrette dinamiche concorrenziali e la piena apertura dei mercati, a vantaggio dei consumatori sia in termini di costi che di possibilità di accedere ai servizi. Ad esempio, nel settore del trasporto aereo l'Autorità ha avviato un procedimento nei confronti del principale vettore aereo per il presunto tentativo di estendere il proprio potere di mercato anche all'offerta di altri servizi turistici, ai danni delle agenzie di viaggio e dei clienti che se ne avvalgono per comprare detti servizi; in quello ferroviario, si è conclusa un'istruttoria per abuso con l'accoglimento di una serie di impegni volti a consentire la vendita combinata di tratte gestite in esclusiva dall'operatore dominante, quali quelle regionali, insieme ai servizi ad alta velocità operati in concorrenza.

È inoltre proseguita, in relazione ai servizi taxi, l'attenzione per questioni legate alla significativa e crescente incapacità dell'offerta di fare fronte alla domanda, con un'intensa attività di *advocacy* per sollecitare i principali comuni italiani ad adeguare il numero delle licenze taxi alle attuali esigenze.

Una terza macro-area di interventi ha riguardato azioni di contrasto a possibili fenomeni speculativi legati alla spinta inflazionistica che ha caratterizzato i mercati negli ultimi anni.

In particolare, a fronte degli elevati livelli di prezzo riscontrati nel trasporto aereo sulle rotte tra la penisola e la Sicilia e la Sardegna, l'Autorità ha avviato un'indagine conoscitiva sull'uso degli algoritmi da parte delle compagnie aeree, facendo tempestiva applicazione del nuovo d.l. 104/2023, convertito con modificazioni dalla legge 136/2023.

L'attenzione al tema è confermata anche dall'intensa attività di *enforcement* che l'Autorità ha condotto, sia in relazione a condotte abusive per prezzi eccessivamente onerosi, che a condotte collusive di imprese che tentino di reagire alle tensioni inflazionistiche con aumenti di prezzo, piuttosto che secondo le regole di una genuina concorrenza. Sotto il primo profilo, l'Autorità ha avviato tre istruttorie per prezzi eccessivamente onerosi nel settore del teleriscaldamento per aumenti delle tariffe che non sembrano *prima facie* giustificabili con gli incrementi del costo delle materie prime. Sotto il secondo profilo, si è conclusa con l'accertamento dell'infrazione e l'imposizione di una sanzione un'istruttoria per un'intesa nel comune di Livigno tra le società di distribuzione di carburanti per fissare i prezzi di vendita dei prodotti al dettaglio.

Sono, inoltre, in corso numerose istruttorie, pressoché tutte avviate sulla base di segnalazioni in forma anonima pervenute tramite la nuova piattaforma di *whistleblowing* antitrust, a conferma della piena efficacia del nuovo strumento attivato dall'Autorità nel febbraio 2023. Nello specifico, un'istruttoria riguarda un presunto cartello tra le principali società petrolifere sulla relativa "*componente bio*", idonea ad influire sui prezzi alla pompa; un'altra concerne l'introduzione da parte dei terminalisti del porto di Napoli di una nuova voce tariffaria denominata *energy surcharge*; due hanno a oggetto la fissazione concertata dei prezzi di listino da applicare ai clienti, con riferimento ai prezzi delle bottiglie di vino in vetro e ai getti di ghisa.

Il 2023 si è poi caratterizzato anche per un rinnovato interesse dell'Autorità per il settore dello sport, in linea con gli sviluppi che ha caratterizzato la recente giurisprudenza UE. L'Autorità è, infatti, intervenuta per contrastare non solo le restrizioni della concorrenza derivanti dalla durata del vincolo sportivo imposto dalle Federazioni Nazionali agli atleti, ma anche gli ostacoli frapposti allo svolgimento di manifestazioni a carattere ludico-amatoriale da parte degli operatori dominanti nell'organizzazione di competizioni agonistiche. Dette istruttorie hanno coinvolto le Federazioni della pallavolo, del calcio e delle competizioni automobilistiche.

Infine, l'attività condotta ha interessato settori e fattispecie relativamente più tradizionali, al fine di consentire la piena concorrenza anche da parte di operatori diversi dall'*incumbent*.

In particolare, l'Autorità è intervenuta in relazione alle piattaforme *online* e al settore della distribuzione dei contenuti audiovisivi, in cui la possibilità di trasmettere dirette degli incontri di calcio ha di recente rappresentato un elemento di crescita trainante. In questo contesto, l'Autorità ha accertato un accordo anticoncorrenziale tra il nuovo detentore dei diritti per la visione delle partite di calcio del campionato di Serie A e il principale operatore delle telecomunicazioni italiano, in quanto suscettibile di impedire ai concorrenti di quest'ultimo la possibilità di associare ai servizi di connettività contenuti di particolare pregio, quali i diritti per la visione delle partite del Campionato di Serie A. Il prodursi degli effetti anticoncorrenziali è stato evitato grazie al tempestivo avvio del procedimento e sub-procedimento cautelare e alle modifiche che le parti hanno spontaneamente apportato all'accordo. L'Autorità ha inoltre concluso un'istruttoria nel mercato del telepedaggio autostradale, con l'accoglimento di impegni volti a consentire l'apertura alla concorrenza e la rimozione dei profili di disparità di trattamento nei confronti degli operatori nuovi entranti in relazione all'accesso e accreditamento al sistema nazionale di telepedaggio.

Infine, l'Autorità ha accertato un abuso di posizione dominante sul mercato della produzione e commercializzazione di sistemi sigillanti passacavi/passatubi di tipo modulare attraverso condotte volte a mantenere la posizione di mercato acquisita in vigenza del brevetto anche nel periodo successivo alla sua scadenza, con minore possibilità di scelta per i clienti e minore pressione competitiva sui prezzi.

In materia di concentrazioni, le recenti modifiche normative hanno ampliato gli strumenti a disposizione dell'Autorità, tra l'altro con l'introduzione, a opera della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, della possibilità per le imprese di sottoporre, e per l'Autorità di richiedere, la notifica di operazioni sottosoglia potenzialmente idonee a sollevare criticità concorrenziali. Al riguardo, nel 2023 l'Autorità ha richiesto la notifica di talune operazioni di concentrazione, principalmente nel settore manifatturiero, e ha esaminato numerose operazioni comunicate o ritenute di interesse.

Quanto alle operazioni sopra-soglia, è stata autorizzata con condizioni un'operazione tra due dei principali gruppi petroliferi attivi nel territorio italiano, ad esito di un'intensa attività istruttoria condotta con l'analisi di un'ingente mole di dati, tra cui circa 4000 mercati locali della distribuzione carburanti su rete, 200 mercati locali extra-rete ed una *survey* su oltre 2.000 consumatori.

10.

L'attività a tutela del consumatore. Linee generali di intervento

In materia di tutela del consumatore, l'obiettivo generale sotteso all'operato dell'Autorità è il perseguimento di un elevato livello di trasparenza e di correttezza nelle distinte fasi in cui si articola il rapporto di consumo al fine di garantire al consumatore una piena e consapevole libertà di scelta il cui esercizio è spesso minato dall'esistenza di asimmetrie informative nel rapporto con il professionista e da comportamenti scorretti.

In tale ambito, in linea con gli anni precedenti, l'attività di *enforcement* si è contraddistinta per l'adozione di un approccio integrato che ha valorizzato le sinergie tra i diversi strumenti di contrasto delle condotte lesive degli interessi dei consumatori (pratiche commerciali scorrette, diritti dei consumatori nei contratti, clausole vessatorie), nonché per la graduazione degli interventi svolti (cautelari, diffide, impegni e *moral suasion*) in funzione dell'effetto utile desiderato.

La declinazione dei suddetti interventi ha tenuto conto, da un lato, dei diversi aspetti di vulnerabilità che connotano la figura del consumatore nella fase attuale e, dall'altro, del ruolo crescente assunto dal consumatore in qualità di soggetto consapevole e attivo che, come evidenziato, attraverso le proprie scelte di consumo, è in grado di orientare l'andamento della domanda, formando le proprie abitudini di acquisto sulla base di criteri (quali quelli ambientali e sociali) ulteriori rispetto alla qualità e al prezzo del prodotto ovvero adottando comportamenti partecipativi diretti o indiretti.

In linea con tale impostazione, l'attività di *enforcement* dell'Autorità è stata condotta seguendo tre linee direttrici. In primo luogo, in sostanziale continuità con lo scorso anno, stante il perdurare della crisi, l'Autorità è intervenuta per contrastare lo sfruttamento delle vulnerabilità economico-finanziarie in cui, anche a causa delle dinamiche inflattive, versano gli utenti delle

public utilities e dei servizi bancari.

In particolare, nel settore energetico è noto che al fine di proteggere gli utenti dei servizi dai rincari dei prezzi originati dal mutato contesto internazionale, il legislatore è intervenuto in via d'urgenza, sospendendo, fino al 30 giugno 2023, l'efficacia delle clausole contrattuali che consentivano all'impresa fornitrice di energia elettrica e gas naturale di modificare unilateralmente le condizioni generali di contratto relative alla definizione del prezzo, ancorché fosse contrattualmente riconosciuto il diritto di recesso alla controparte¹¹. Nonostante tale intervento, molte società hanno proceduto ad applicare significativi aumenti dei prezzi, sfruttando l'assenza di una scadenza esplicita delle condizioni economiche di fornitura in molti modelli contrattuali utilizzati.

In tale contesto, l'Autorità ha chiuso undici procedimenti istruttori nei confronti di società del settore che avevano adottato pratiche commerciali aggressive volte a condizionare i consumatori ad accettare modifiche unilaterali peggiorative dei prezzi dell'energia elettrica e del gas, in contrasto con quanto prescritto dalla legge. Nello stesso settore è inoltre proseguita l'attività di *enforcement* dell'Autorità tesa a garantire la completezza informativa delle offerte commerciali e a contrastare l'adozione di strategie di *marketing* dirette ad acquisire sul mercato libero clienti provenienti dal mercato dalla maggior tutela che, data l'imminente liberalizzazione del settore, sono spesso connotate da aggressività. In tale ambito sono stati chiusi due procedimenti istruttori concernenti l'acquisizione sul mercato libero di nuovi clienti in assenza di una corrispondente manifestazione di volontà da parte dei consumatori mediante molteplici condotte (*teleselling* illecito, *telemarketing* aggressivo e imposizione di ostacoli al diritto di recesso) tese, nel loro

11. Decreto-legge del 9 agosto 2022, n. 115 (c.d. DL Aiuti bis), convertito in legge del 21 settembre 2022, n. 142, così come modificato dal decreto-legge del 29 dicembre 2022, n. 198.

complesso, all'attivazione di contratti non richiesti o ingannevolmente rappresentati.

Nel mercato idrico, l'Autorità ha continuato a dedicare attenzione alla corretta applicazione della disciplina sulla prescrizione biennale, allo scopo di evitare l'emissione tardiva di fatture di conguaglio relative a consumi risalenti. L'obiettivo è stato perseguito con la chiusura di cinque istruttorie e due interventi di *moral suasion*, aventi a oggetto la mancata o erronea indicazione in bolletta da parte degli operatori dell'informazione sui crediti prescrivibili, nonché l'ingiustificato rigetto delle istanze di prescrizione breve sui crediti presenti in bolletta.

La crisi economica e le dinamiche inflattive che continuano a gravare sulle fasce meno abbienti della popolazione e la conseguente erosione dei risparmi accentuano la posizione di strutturale debolezza degli utenti in settori caratterizzati da significativa asimmetria informativa e/o importanti *switching costs* come i settori del credito e dei servizi bancari.

Nei casi conclusi con l'accettazione di impegni, le misure proposte dai professionisti sono state caratterizzate dal fatto di garantire benefici economici, anche significativi, per i consumatori colpiti dalle pratiche commerciali oggetto di istruttoria. In particolare, l'Autorità ha chiuso mediante accoglimento degli impegni un procedimento nei confronti di uno dei principali operatori bancari avente a oggetto l'inaspettato addebito di ingenti importi a titolo di interessi nei mutui immobiliari il c.d. preammortamento tecnico. L'intervento ha consentito di garantire la trasparenza e la completezza informativa sulla durata e sul tasso applicato ai mutui immobiliari nel suddetto periodo e ha prodotto importanti benefici per i consumatori in termini di riduzione dei costi praticati. Anche nel settore assicurativo è stata conclusa un'istruttoria con accettazione degli impegni proposti da due importanti società che hanno garantito effetti positivi in termini economici per i consumatori, in ragione sia della riduzione degli importi da questi dovuti sia dell'adozione di misure propriamente restitutorie proposte. L'attenzione rivolta dall'Autorità alle condotte scorrette in grado di esacerbare la vulnerabilità economica dei

consumatori emerge, altresì, dalle decisioni assunte nel settore della telefonia mobile concernenti l'addebito a carico degli utenti di costi aggiuntivi per prestazioni accessorie non richieste e dall'intensa attività di monitoraggio e repressione delle condotte illecite poste in essere dai principali operatori telefonici nella gestione della cessazione delle utenze di telefonia fissa e mobile. In tale ultimo ambito, l'Autorità ha chiuso quattro procedimenti nei confronti dei principali operatori del settore, accertando e sanzionando pratiche commerciali scorrette consistenti nella richiesta di pagamento di somme per servizi di fonìa in relazione ai quali gli utenti avevano manifestato chiaramente la volontà di disdire il relativo contratto.

Nel solco del secondo binario, si innestano gli interventi dell'Autorità che, valorizzando la richiamata figura del consumatore attivo e partecipativo, hanno riguardato anzitutto la repressione di comportamenti scorretti in relazione alle recensioni *online*. In tale ambito sono stati chiusi due procedimenti, rispettivamente, nei confronti di una società che commercializzava tali giudizi e di un sito comparatore per la ristrutturazione edilizia che si avvaleva delle recensioni. Al medesimo filone sono da ricondurre le istruttorie condotte nel settore dell'*influencer marketing*, tra le quali si segnala quella concernente la scorrettezza delle modalità di pubblicizzazione del "Pandoro Pink Christmas", risultate idonee a indurre in errore i consumatori riguardo a una iniziativa benefica legata al prodotto. Nello stesso quadro si collocano, infine, gli interventi finalizzati a garantire la veridicità delle caratteristiche ambientali associate dall'impresa a prodotti e servizi. Ne costituisce un esempio il caso chiuso nei confronti di una piattaforma di prenotazione di biglietti e pacchetti turistici, con accoglimento degli impegni finalizzati, tra l'altro, a superare la potenziale ingannevolezza di alcuni *claim* concernenti il minore impatto ambientale di alcuni voli aerei derivante da emissioni più basse di anidride carbonica. La terza linea direttrice, lungo la quale l'Autorità ha diretto la propria azione, ha riguardato il contrasto alle diverse forme di vulnerabilità che caratterizzano l'ambito digitale, oggetto di interventi mirati a

compensare l'asimmetria contrattuale tra professionisti e utenti, nonché a garantire il corretto sviluppo delle vendite *online*.

In tale cornice, l'Autorità ha adottato nei confronti di una piattaforma *online* un provvedimento in materia di clausole vessatorie con il quale sono stati resi obbligatori gli impegni presentati, sanando i profili di vessatorietà concernenti alcune clausole contrattuali presenti nei termini di un servizio *app* che consente l'identificazione delle chiamate e il blocco di numeri indesiderati.

È stata inoltre rafforzata l'attività di *enforcement* più tradizionale volta a reprimere condotte aggressive come l'omessa consegna dei prodotti ordinati e pagati e l'omesso rimborso del corrispettivo versato a fronte

dell'annullamento dell'ordine o, ancora, dell'esercizio del diritto di recesso, poste in essere da società attive nella commercializzazione *online* di prodotti di elettronica di consumo e nella vendita di capi di abbigliamento.

Infine, nell'ambito delle vendite *online*, l'Autorità ha chiuso diversi procedimenti nei confronti di professionisti che, nella commercializzazione di prodotti informatici, di servizi turistici e di biglietti per eventi, prevedevano, in violazione della previsione di cui all'art. 62 del Codice del consumo, l'addebito a carico dei consumatori di una commissione aggiuntiva in relazione allo strumento di pagamento prescelto (c.d. *credit card surcharge*).

02

**Attività di tutela
e promozione
della concorrenza**

1.

Dati di sintesi

Nel corso del 2023 sono stati condotti complessivamente 20 procedimenti istruttori per possibile violazione della normativa a tutela della concorrenza di cui alla legge 10 ottobre 1990, n. 287 e degli articoli 101 e 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e per abuso

di dipendenza economica ai sensi dell'art. 9, comma 3-bis, della legge 18 giugno 1998, n. 192. È stata, inoltre, avviata e conclusa un'indagine conoscitiva sui prezzi dei carburanti per autotrazione in Italia. Sono stati, infine, realizzati 64 interventi di segnalazione e consultivi pubblicati.

PROCEDIMENTI ISTRUTTORI, DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVI	2022	2023
Intese	10	8
Abusi	6	7
Concentrazioni (istruttorie)	5	1
Separazioni societarie	-	-
Inottemperanze alla diffida o all'obbligo di comunicazione preventiva	6	-
Rideterminazione sanzioni	1	1
Omissione di informazioni (concentrazioni)	-	2
Abuso di dipendenza economica	3	1
Indagini conoscitive	-	1
Interventi di <i>advocacy</i>	62	64

Per le istruttorie concluse con l'accertamento dell'illecito, sono state complessivamente irrogate sanzioni amministrative pecuniarie per € 27.927.942 (di

cui € 12.777.147 per intese restrittive della concorrenza, € 15.117.795 per abuso di posizione dominante e € 33.000 per omesse informazioni).

Le intese esaminate

Istruttorie per intesa concluse nel 2023 suddivise per esito

VIOLAZIONE DELL'ART. 101 DEL TFUE	VIOLAZIONE DELL'ART. 2 DELLA L. 287/1990	ACCETTAZIONE IMPEGNI	MODIFICA MISURE PRECEDENTEMENTE IMPOSTE	NON VIOLAZIONE	TOTALE
2	1	2	1	2	8
N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie

Istruttorie per intesa con violazione nel 2023 (settore e sanzioni)

SERVIZI VARI	DIRITTI TELEVISIVI	INDUSTRIA PETROLIFERA	TOTALE
1	1	1	3
N. di istruttorie 488.932,37	N. di istruttorie 8.001.027,66	N. di istruttorie 4.287.186,97	N. di istruttorie 12.777.147
Sanzioni	Sanzioni	Sanzioni	Sanzioni

In due casi relativi ad intese l'Autorità ha concluso i procedimenti senza accertare la violazione dell'art. 101 del TFUE, ritenendo che le evidenze agli atti non

fossero tali da dimostrare le condotte ipotizzate in sede di avvio ([I862](#) e [I863](#)).

Gli abusi di posizione dominante esaminati

Istruttorie per abuso di posizione dominante concluse nel 2023 suddivise per esito

VIOLAZIONE DELL'ART. 102 DEL TFUE	NON VIOLAZIONE	ACCETTAZIONE IMPEGNI	INOTTEMPERANZA AGLI IMPEGNI	TOTALE
1	2	3	1	7
N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie

Istruttorie per abuso di posizione dominante con violazione nel 2023 (settore e sanzioni)

ATTIVITÀ MANIFATTURIERE

1

N. di istruttorie

15.117.795

Sanzioni

TOTALE

1

N. di istruttorie

15.117.795

Sanzioni

In due casi relativi ad abusi di posizione dominante, l'Autorità ha concluso i procedimenti senza accertare la violazione dell'art. 3 della l. 287/1990 e/o dell'art. 102 del TFUE, ritenendo che le evidenze agli atti non fossero tali da dimostrare le condotte restrittive della concorrenza ipotizzate nel provvedimento di avvio ([A549](#)

e [A556](#)). In un caso, avviato per presunta inottemperanza agli impegni resi obbligatori con precedente delibera n. 27089 del 14.03.2018 (caso A507), l'Autorità ha deliberato di non irrogare la sanzione di cui all'art. 14-ter, comma 2, della l. 287/1990 ([A507C](#)).

Gli abusi di dipendenza economica esaminati

Istruttorie per abuso di dipendenza economica concluse nel 2023 suddivise per esito

VIOLAZIONE DELL'ART. 9
DELLA L. 192/1998

—

N. di istruttorie

ACCETTAZIONE
IMPEGNI

1

N. di istruttorie

TOTALE

1

N. di istruttorie

Le concentrazioni

Nel corso del 2023, l'Autorità ha esaminato 77 casi di operazioni di concentrazione.

In un caso, relativo al settore dell'industria petrolifera, l'Autorità ha avviato un'istruttoria ai sensi dell'art. 16 della l. 287/1990, autorizzando l'operazione di concentrazione subordinatamente all'adozione di misure correttive. Due istruttorie sono state avviate per omesso riscontro a richieste di informazioni inviate dall'Autorità a seguito della notifica di operazioni di concentrazione, in violazione degli articoli 16-bis e 14, comma 5, della l.

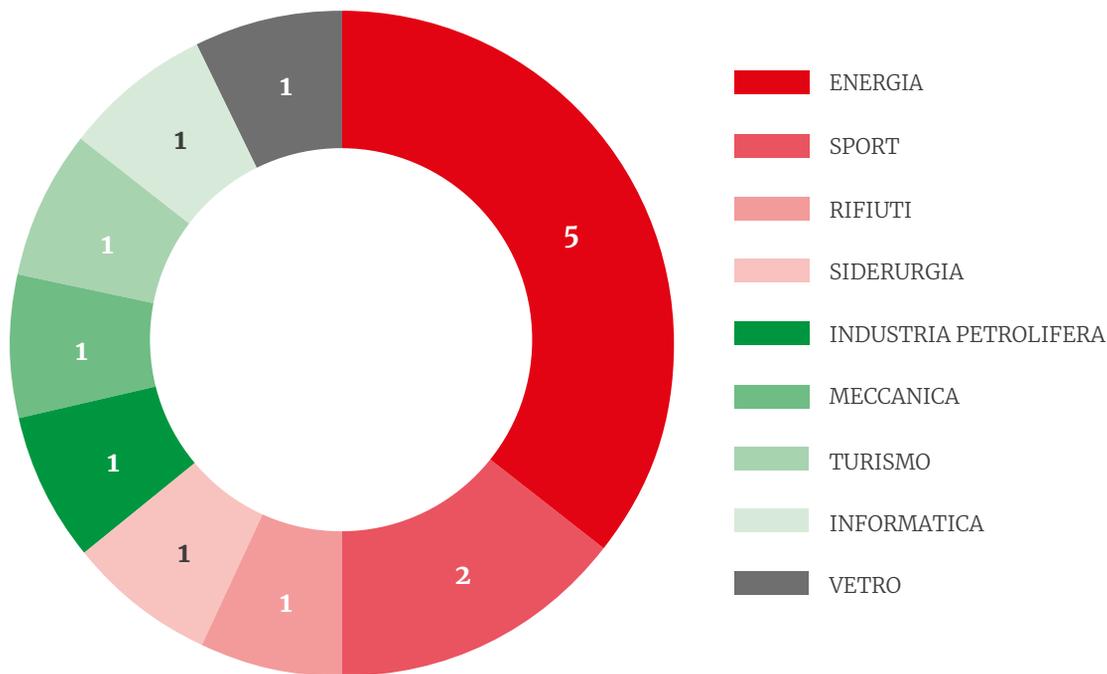
287/1990, a conclusione delle quali sono state irrogate sanzioni complessive pari a 33.000 euro ([C12476B](#) e [C12476C](#)).

Nuovi avvii

Nel corso del 2023 sono state avviate, e sono tuttora in corso, 14 istruttorie per presunte intese restrittive della

concorrenza e abuso di posizione dominante, in diversi settori di mercato.

Istruttorie per presunte intese restrittive e per abuso di posizione dominante avviate nel 2023, divise per settore:



Sono stati, inoltre, avviati un procedimento per inottemperanza alla diffida, ai sensi dell'art. 15, comma 2, della l. 287/1990, un procedimento per abuso di dipendenza economica, ai sensi dell'art. 9 della l. 192/1998 e 18

procedimenti per rideterminazione della sanzione irrogata con precedente provvedimento. L'Autorità ha, altresì, deliberato di procedere con due indagini conoscitive, ai sensi dell'art. 12, comma 2, della l. 287/1990.

2.

L'attività di tutela della concorrenza

2.1 Intese e abusi di posizione dominante



INFORMATICA

FOCUS

Gli interventi dell'Autorità in tema di piattaforme digitali

L'applicazione delle norme antitrust alle piattaforme digitali è un tema di vivo interesse per le autorità di concorrenza. Il settore delle piattaforme digitali, infatti, è quello che negli ultimi anni ha registrato tra i più alti tassi di sviluppo in termini di fatturato e di utili, apportando significativi benefici, consistenti in un aumento dei servizi offerti, prezzi più vantaggiosi per gli utenti e più ampie opportunità di vendita per le imprese. In questo contesto, le autorità di concorrenza hanno concentrato la loro attenzione sulle piattaforme di maggiori dimensioni, allo scopo di evitare che il loro crescente ruolo nell'economia digitale compromettesse lo sviluppo di nuovi servizi da parte di soggetti terzi e/o riducesse i benefici per gli utenti.

Questa è principalmente anche la logica alla base del Digital Markets Act – DMA (regolamento UE 2022/1925) che, come esplicitato nello stesso titolo mira a garantire “*mercati equi e contendibili nel settore digitale*”. Il DMA, in estrema sintesi, stabilisce che alle piattaforme digitali che superino determinate soglie quantitative e qualitative (denominate *gatekeepers*) si applichino – tra gli altri – specifici obblighi di astensione da condotte discriminatorie, nonché di apertura di parti del proprio sistema a concorrenti per servizi individuati come *core platforms services*. In questo modo, il DMA punta, da un lato, a garantire che gli utenti continuino a fruire dei sostanziali benefici derivanti dalle attività delle piattaforme, dall'altro, che i singoli mercati dei servizi che compongono gli ecosistemi dei *gatekeepers* rimangano contendibili, in modo che le altre imprese possano esercitare uno stimolo competitivo e apportare servizi innovativi.

In tale quadro, gli interventi dell'Autorità nel corso del 2023 si sono focalizzati su specifici servizi offerti dalle principali piattaforme digitali, con lo scopo di favorire la concorrenza e/o di garantire una piena fruizione degli stessi da parte degli utenti.

Un primo intervento, orientato al raggiungimento di ambedue gli obiettivi, ha riguardato un'istruttoria avviata nel 2022 nei confronti di Google per presunta violazione dell'articolo 102 del TFUE e relativa alle condotte della piattaforma in merito alla portabilità dei dati (A552 – Google–Ostacoli alla portabilità dei dati, su cui vedi *infra*). L'istruttoria è stata chiusa dall'Autorità rendendo obbligatori gli impegni proposti dalla società con i quali è stata assicurata un'automazione dell'esportazione dei dati da Google ad altri soggetti, tale da consentire agli utenti la fruizione del diritto alla portabilità dei dati garantito dall'art. 20 del regolamento generale sulla protezione dei dati (GDPR), nonché la possibilità per essi di ottenere la massima valorizzazione economica di tali dati da parte di imprese

specializzate in questo tipo di servizio. Allo stesso tempo, è stata data la possibilità agli operatori interessati ai dati a disposizione di Google di accedervi in attesa del rilascio da parte dell'impresa, entro il primo trimestre 2024, di una soluzione di portabilità diretta.

Un procedimento istruttorio, avviato a maggio 2023 nei confronti di Apple per presunto abuso di posizione dominante in violazione dell'art. 102 del TFUE ([A561](#) – App Tracking Transparency di Apple), intende verificare, invece, se le condotte apparentemente discriminatorie di Apple possano danneggiare soggetti, come sviluppatori di *app* o *social network*, che finanziano la propria attività attraverso la raccolta a fini pubblicitari dei dati degli utenti. Infatti, secondo la c.d. *ATT* (*App Tracking Transparency*) *Policy*, Apple, per l'acquisizione del consenso – per finalità di tutela della privacy – al tracciamento dei propri dati di “navigazione” in internet, presenta agli utenti una “finestra a comparsa” (*prompt*) diversa a seconda che si tratti di *app* terze o di *app* sviluppate direttamente da Apple: ciò può determinare una diversa reazione degli utenti alla richiesta di consenso all'utilizzo dei propri dati, con effetti ricadenti sull'attività dei soggetti terzi.

Le piattaforme digitali sono diventate anche un canale fondamentale per la diffusione presso il pubblico di contenuti artistici e musicali. Anche se, dal punto di vista delle piattaforme, tali contenuti sono funzionali all'offerta di un servizio complessivo (es. *social network*), è comunque necessario che ai soggetti legati alla fornitura dei singoli servizi – quali ad esempio coloro che producono tali contenuti – siano garantiti tutti i diritti riconosciuti dall'ordinamento. È questo l'oggetto dell'istruttoria avviata dall'Autorità ad aprile 2023 nei confronti di Meta per presunto abuso di dipendenza economica, in violazione dell'art. 9 della l. 192/1998 ([A559](#) – Meta/SIAE). L'istruttoria ha preso le mosse dalla brusca interruzione delle trattative tra SIAE, che negozia con Meta la remunerazione degli artisti da essa rappresentati per i contenuti musicali resi disponibili sui *social network* Facebook e Instagram, e la società Meta che li gestisce. Quest'ultima, a seguito del mancato accordo circa le informazioni da fornire a SIAE per negoziare l'ammontare delle retribuzioni da corrispondere agli artisti musicali, aveva rimosso i contenuti degli artisti rappresentati da SIAE. Attraverso l'adozione di misure cautelari, l'Autorità ha imposto a Meta di ripristinare tempestivamente i contenuti rimossi, di riprendere immediatamente le trattative con SIAE secondo canoni di buona fede e correttezza e di fornire tutte le informazioni necessarie per consentire a SIAE di riequilibrare il rapporto commerciale con Meta.



Caso

Google–Ostacoli alla portabilità dei dati ([A552](#))



Profili e valutazione

Nel luglio 2023, l'Autorità ha concluso con accettazione degli impegni un procedimento istruttorio, avviato nei confronti di Alphabet Inc., Google LLC, Google Ireland Limited e Google Italy S.r.l. (di seguito, congiuntamente,

Google), volto ad accertare eventuali violazioni dell'art. 102 del TFUE, consistenti in ostacoli frapposti all'individuazione di adeguati meccanismi di interoperabilità, idonei a rendere i dati degli utenti presenti sulla piattaforma Google disponibili a piattaforme alternative.

In sede di avvio l'Autorità, su segnalazione dell'operatore Hoda, ha contestato la circostanza per cui l'unico servizio che Google rendeva disponibile ai propri utenti per richiedere e ottenere una copia dei propri dati personali, denominato *Takeout*, risultava estremamente articolato e complesso, tale da poter: *i.* impedire, di fatto, l'esercizio del diritto alla portabilità dei dati stabilito dall'art. 20, comma 2, del GDPR, in danno dei consumatori finali che, in tal modo, venivano privati della facoltà di trarre benefici dalla valorizzazione dei propri dati personali; *ii.* limitare la possibilità di operatori alternativi a Google di sviluppare forme innovative di utilizzo dei dati personali, in modo da pregiudicare la concorrenza. In particolare, il segnalante aveva rappresentato gli effetti negativi della condotta di Google sulla propria iniziativa volta a sviluppare, attraverso la piattaforma Weople, un'innovativa attività commerciale, consistente nel valorizzare i dati personali con l'autorizzazione del titolare in prospettive merceologiche ancora inesplorate, con particolare riferimento al contesto geografico nazionale.

I mercati rilevanti ai fini della valutazione del caso sono stati individuati nell'insieme delle attività che consentono a Google di accumulare, custodire ed elaborare i dati degli utenti finali¹.



Impegni accolti

Al fine di porre rimedio alle criticità concorrenziali emerse in sede di avvio, Google ha presentato ai sensi dell'art. 14-ter, comma 1, della l. 287/1990 - e integrato ad esito del *market test* - un pacchetto di tre impegni, dei quali due prospettavano soluzioni integrative del servizio *Takeout*, volte a facilitare l'esportazione dei dati verso operatori terzi, mentre il terzo offriva la possibilità di iniziare a testare, prima del rilascio ufficiale ("*early adopter program*"), una nuova soluzione di portabilità diretta dei dati da servizio a servizio, che Google avrebbe messo a disposizione di operatori terzi autorizzati dall'utente finale. Google si è impegnata a completare lo sviluppo degli impegni secondo un preciso ordine temporale e a nominare un fiduciario preposto al monitoraggio dell'ottemperanza.

L'Autorità ha ritenuto gli impegni presentati da Google idonei a rimuovere le preoccupazioni concorrenziali evidenziate nel provvedimento di avvio. Essi, infatti, garantendo un'importante automazione della procedura disponibile per l'esportazione dei dati, sono apparsi idonei a consentire agli utenti l'esercizio del diritto riconosciuto dall'art. 20 del GDPR; inoltre, in base ad essi è stato previsto un meccanismo di interoperabilità idoneo a rendere accessibili a piattaforme terze i dati che sono disponibili nella piattaforma di Google. Di tale meccanismo utenti e operatori terzi si sarebbero potuti avvalere fino al rilascio da parte di Google di una soluzione di portabilità diretta da servizio a servizio, rilascio che, secondo quanto indicato dall'operatore, sarebbe avvenuto nel primo trimestre del 2024. L'attuazione del terzo impegno avrebbe consentito, poi, agli operatori terzi interessati ai dati di Google di iniziare a testare la predetta soluzione di portabilità diretta relativamente ad alcuni servizi (segnatamente Google Search e YouTube) in anticipo rispetto al suo effettivo rilascio.

Pertanto, l'Autorità ha deliberato di rendere obbligatori tali impegni e di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione.

1. In tale ambito si distinguono i seguenti mercati rilevanti, già definiti dalla Commissione europea in diversi precedenti: - il mercato dei servizi generali di ricerca *online*, di ampiezza nazionale; - i distinti mercati dei *browser* di ricerca per dispositivi mobili e dei *browser* di ricerca per PC, entrambi di ampiezza mondiale (esclusa la Cina); - il mercato dei portali di vendita di applicazioni (*App Stores*) per il sistema operativo per dispositivi mobili Android; tale mercato presenta ampiezza mondiale (esclusa la Cina); - il mercato dei servizi di pagamento attraverso dispositivi mobili, di ampiezza quantomeno nazionale; - il mercato delle *app* di navigazione che forniscono indicazioni puntuali per gli spostamenti individuali, di ampiezza quanto meno estesa all'intero territorio europeo; - il mercato degli assistenti virtuali, di ampiezza quanto meno nazionale; - il mercato dei servizi di distribuzione digitale di musica, di ampiezza quanto meno nazionale; - il mercato dei servizi di traduzione digitale, di ampiezza quanto meno nazionale, ma potenzialmente europea se non addirittura mondiale; - il mercato dei dispositivi indossabili, di ampiezza quanto meno estesa all'intero territorio europeo.



TRASPORTI

A551-TRASPORTO FERROVIARIO AD ALTA VELOCITÀ E REGIONALE

Nell'aprile 2023, l'Autorità ha concluso con accettazione degli impegni un procedimento istruttorio (A551) avviato nei confronti di Trenitalia per un possibile abuso di posizione dominante ai sensi dell'art. 102 del TFUE nel mercato della fornitura di servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri a lunga percorrenza su rete ad alta velocità.

In sede di avvio l'Autorità, su segnalazione dell'operatore Nuovo Trasporto Viaggiatori (di seguito anche NTV) ha ipotizzato che Trenitalia avesse posto in essere una strategia commerciale abusiva volta a legare artificialmente i servizi di trasporto regionale (TR) e intercity (IC) - gestiti in regime di monopolio a fronte della corresponsione di corrispettivi pubblici - con i servizi di trasporto a mercato forniti sulla rete dell'alta velocità (AV), dove la società opera in concorrenza con NTV. Ciò sarebbe avvenuto attraverso un'interfaccia di vendita - fisica e virtuale, diretta e indiretta - indistinta, unitaria ed esclusiva, non replicabile dai concorrenti, in quanto non abilitati a vendere titoli di viaggio per i collegamenti sussidiati. In particolare, la condotta contestata nel provvedimento di avvio consisteva in un "rifiuto costruttivo" a contrarre, che sarebbe stato posto in essere da Trenitalia ai danni di NTV, dapprima, assumendo un atteggiamento ostruzionistico e dilatorio a fronte delle sue ripetute richieste di accesso alla vendita delle tratte sussidiate, quindi, avviando con ritardo le trattative e, infine, imponendole condizioni irragionevoli ed eccessivamente onerose nel contratto concluso nel mese di giugno 2022. Tali condotte avrebbero potuto costituire un abuso in violazione dell'art. 102 del TFUE, in quanto Trenitalia avrebbe fatto leva sulla posizione dominante detenuta nei mercati dei servizi di trasporto regionale e intercity per estendere e preservare il proprio

potere anche nel mercato dei servizi AV, danneggiando l'unico competitor presente e ostacolando l'esplicitarsi di un confronto concorrenziale basato sul merito.

I mercati rilevanti ai fini della valutazione del caso sono stati individuati nei: i) servizi di trasporto pubblico ferroviario regionale di passeggeri; ii) servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri a medio-lunga percorrenza su rete convenzionale; iii) servizi di trasporto pubblico ferroviario di passeggeri a lunga percorrenza su rete ad alta velocità.

Al fine di porre rimedio alle criticità concorrenziali emerse in sede di avvio, Trenitalia ha presentato ai sensi dell'art. 14-ter, comma 1, della l. 287/1990 - e riformulato dopo il *market test* - impegni volti a: i) rendere accessibili a NTV i dati anonimi disaggregati e aggregati dei biglietti del trasporto regionale di Trenitalia, venduti in combinazione con i propri servizi AV. Inoltre, NTV avrebbe potuto disporre direttamente dei dati anonimi disaggregati tramite la piattaforma in uso, senza necessità di alcuna interfaccia dedicata; ii) attribuire a NTV, tramite una successiva modifica contrattuale, la qualifica di titolare autonomo del trattamento dei dati personali acquisiti per la vendita dei biglietti combinati; iii) estendere l'ambito di applicazione delle vendite combinate anche ai biglietti intercity, tramite una successiva modifica contrattuale; iv) promuovere accordi analoghi tra le proprie partecipate e NTV (tale impegno è stato già implementato, avendo NTV concluso accordi con Trenitalia TPER S.c.a.r.l. e Trenord S.r.l.); v) indicare le coincidenze dei collegamenti AV esercitati da NTV sui monitor di bordo del servizio regionale Trenitalia e con eventuali annunci tramite altoparlante, seguendo l'ordine cronologico di partenza dei treni.

L'Autorità, ritenendo gli impegni presentati da Trenitalia idonei a rimuovere le preoccupazioni concorrenziali evidenziate nel provvedimento di avvio, ha deliberato di renderli obbligatori e di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione.



ATTIVITÀ MANIFATTURIERE



Il caso

Sistemi di sigillatura multidiametro per cavi e tubi (A538)



Profili e valutazione

Nel luglio 2023, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio accertando un abuso di posizione dominante da parte di Roxtec AB e Roxtec Italia S.r.l. (di seguito congiuntamente Roxtec) sul mercato della produzione e commercializzazione di sistemi sigillanti passacavi/passatubi di tipo modulare, in violazione dell'art. 102 del TFUE.

L'istruttoria ha accertato le condotte escludenti poste in essere da Roxtec volte a impedire e/o limitare ad operatori concorrenti, in particolare alla società segnalante Wallmax, la produzione e commercializzazione di sistemi sigillanti passacavi/passatubi di tipo modulare, basati sulla tecnologia brevettata dalla stessa Roxtec nel 1990, ma con copertura scaduta nel 2010.

L'analisi dei dati acquisiti nel corso del procedimento ha, innanzitutto, permesso di acclarare la sussistenza di una posizione dominante di Roxtec sul mercato della produzione e commercializzazione di sistemi sigillanti passacavi/passatubi di tipo modulare, avente dimensione europea. Dalle informazioni acquisite sui valori delle vendite di Roxtec e delle imprese concorrenti è risultato, infatti, che la società ha detenuto dal 2014 al 2021, a livello europeo, quote intorno all'80%. Sulla base degli elementi raccolti, l'Autorità ha accertato che Roxtec aveva posto in essere una complessa strategia, articolata in diverse condotte funzionalmente collegate tra loro e tutte finalizzate a ostacolare l'attività di Wallmax, ossia del concorrente potenzialmente in grado di minare la posizione di assoluta dominanza acquisita da Roxtec sul mercato durante il periodo di copertura brevettuale. Wallmax, infatti, commercializzava sistemi sigillanti dotati di moduli passacavi/passatubi sfogliabili, basati sulla medesima tecnologia oggetto del brevetto scaduto di Roxtec, a prezzi inferiori e ritenuti dagli utilizzatori come particolarmente performanti.

In particolare, le risultanze istruttorie hanno dimostrato che l'illecito consisteva: i) in primo luogo, in diverse richieste strumentali da parte di Roxtec di registrazione di Marchio UE con riferimento all'immagine, in svariate combinazioni di colori, della facciata principale del proprio modulo passacavo, che - come riconosciuto dalla Commissione Ricorso dell'European Union Intellectual Property Office (EUIPO) - erano finalizzate unicamente a evitare che altri concorrenti potessero avvalersi della tecnologia oggetto del brevetto scaduto (l'intento di Roxtec era quello di proteggere la propria tecnologia, non più tutelata dalla copertura brevettuale, avvalendosi impropriamente del diritto dei marchi); ii) in secondo luogo, nelle numerose azioni giudiziarie intraprese nei confronti di Wallmax per concorrenza sleale e violazione del regolamento (UE) 2017/1001 sul marchio dell'Unione Europea, in varie giurisdizioni a livello mondiale, a cui si devono aggiungere quelle promosse contro i suoi distributori; iii) infine, in azioni volte a screditare Wallmax nei confronti dei clienti, fornendo loro una rappresentazione parziale e talvolta scorretta dei possibili effetti derivanti dai contenziosi in corso.

L'Autorità ha ritenuto che le diverse condotte accertate, benché articolate nel tempo e nello spazio, potessero essere ricondotte a un unico abuso di posizione dominante, essendo riferibili alla medesima e unitaria strategia escludente dell'*incumbent*, posta in essere al fine di mantenere la propria posizione di mercato anche nel periodo successivo alla scadenza del brevetto. Tale strategia è risultata idonea a restringere una concorrenza basata sui meriti e a produrre un danno alle dinamiche di mercato, in termini di ridotte possibilità di scelta per i clienti e di minore pressione competitiva sui prezzi, avendo effettivamente portato alla progressiva marginalizzazione del *closest competitor* Wallmax, ritenuto da Roxtec particolarmente temibile specialmente sotto il profilo delle politiche di prezzo.



Sanzioni

L'Autorità ha, pertanto, accertato la sussistenza di un abuso di posizione dominante posto in essere da Roxtec e volto ad escludere dal mercato il concorrente Wallmax, in contrasto con l'art. 102 del TFUE. In considerazione della gravità e della durata della violazione, l'Autorità ha deliberato di irrogare a Roxtec una sanzione amministrativa pecuniaria complessiva di 15.117.795 euro.



SERVIZI FINANZIARI

A553 – AISCAT E ASPI/CONDOTTE ABUSIVE ESCLUDENTI NEL MERCATO DEL TELEPEDAGGIO

Nel dicembre 2023, l'Autorità ha concluso con accettazione degli impegni un procedimento istruttorio (A553) avviato nei confronti di ASPI - Autostrade per l'Italia S.p.A. e AISCAT - Associazione Italiana Società Concessionarie Autostrade e Trafori, per accertare l'esistenza di eventuali violazioni dell'art. 102 del TFUE, in relazione alla mancata apertura alla concorrenza del sistema nazionale del telepedaggio e all'imposizione agli operatori nuovi entranti di condizioni discriminatorie rispetto a quelle riservate all'operatore storico Telepass S.p.A.

In sede di avvio l'Autorità, su segnalazione dell'operatore UnipolTech S.p.A., ha ipotizzato che ASPI, attraverso l'associazione AISCAT, avesse posto in essere una serie di condotte abusive di carattere escludente volte a mantenere la chiusura del mercato nazionale del telepedaggio, rimasto ancora in appannaggio esclusivo dell'impresa da essa storicamente controllata (Telepass), nonché a ritardare e ostacolare la piena operatività dei fornitori di servizi nuovi entranti, "dirottati" verso il Sistema Europeo di Telepedaggio (SET) e il Servizio Interoperabile di Telepedaggio (SIT), sottoposti a condizioni deteriori rispetto a quelle di Telepass (attivo nel sistema cosiddetto *Legacy*).

I mercati rilevanti ai fini della valutazione del caso sono stati individuati nel mercato della gestione autostradale e in quello, collegato, della fornitura del servizio di telepedaggio.

Nel primo mercato operano le società concessionarie autostradali; nel secondo mercato le medesime società sono presenti in qualità di esattori del pedaggio, e con esse i *service provider* devono stipulare contratti per potere erogare agli automobilisti clienti il servizio di pagamento automatizzato nelle rispettive tratte di competenza. Al fine di porre rimedio alle criticità concorrenziali sollevate in sede di avvio, le Parti hanno presentato ai sensi dell'art. 14-ter, comma 1, della l. 287/1990 una serie di impegni consistenti, in sintesi: a) nell'istituzione di procedure di accreditamento tecnico per i nuovi apparati utilizzati nel sistema *Legacy* analoghe a quelle già in uso per i sistemi SIT/SET, imponendo, pertanto, a Telepass di sottostare alle medesime procedure previste per gli altri *service provider*; b) nell'estensione del sistema SIT, aperto solo ai mezzi pesanti, anche ai mezzi leggeri, di modo che gli operatori nuovi entranti non fossero più tenuti, per offrire il servizio di telepedaggio per i mezzi leggeri in Italia, a effettuare l'accreditamento al sistema SET, più oneroso; c) nell'avviare un monitoraggio ai fini del completamento, da parte di tutte le concessionarie autostradali, dell'adeguamento di varchi e cartellonistica per i nuovi operatori; d) nella previsione del riconoscimento anche ai clienti degli altri *service provider* di tutti gli sconti applicati ai clienti Telepass, tra i quali il cosiddetto sconto moto, l'unico applicato sull'intero territorio nazionale; e) nell'implementazione di soluzioni tecniche tese a minimizzare i problemi di gestione connessi alla fatturazione degli errati transiti; f) in merito ai contratti tra *service provider* e concessionarie autostradali, nell'eliminazione delle clausole contestate in sede di avvio; g) in relazione ai parcheggi in struttura,

nell'offerta ai gestori di un aggiornamento *software* per consentire anche la lettura dei dispositivi basati sullo *standard SET*, oltre a quella dei dispositivi *Telepass*; h) nell'istituzione di un tavolo di lavoro volto all'integrazione in fattura del *cash back* dovuto in caso di code per cantieri.

L'Autorità, ritenendo gli impegni presentati dalle due società idonei a rimuovere le preoccupazioni concorrenziali evidenziate nel provvedimento di avvio, ha deliberato di renderli obbligatori e di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione.

FOCUS La nuova piattaforma di whistleblowing antitrust

Secondo le *best practice* della Commissione europea e di numerose altre autorità di concorrenza degli Stati membri, nel febbraio 2023 l'Autorità ha attivato una piattaforma di *whistleblowing* antitrust sul proprio sito *internet*. Scopo della piattaforma è quello di incentivare la segnalazione in forma anonima da parte di chiunque sia in possesso di informazioni su presunte violazioni della concorrenza (in particolare cartelli, ma non solo). Lo strumento si rivolge, in particolare, a soggetti che detengono informazioni "privilegiate" su illeciti antitrust in quanto ne sono venuti a conoscenza nell'ambito della propria attività lavorativa e per i quali il mantenimento dell'anonimato è una condizione indispensabile per determinarsi a denunciare i fatti di cui si trovano a conoscenza. Le informazioni relative alla formazione di cartelli possono provenire non solo dai lavoratori interni all'azienda che si suppone abbia commesso l'illecito, ma anche da concorrenti, fornitori o acquirenti delle imprese partecipanti ai cartelli. Esigenze di anonimato possono manifestarsi anche da parte di tali categorie di soggetti, preoccupati di non pregiudicare i rapporti in essere e non subire, anche in tal caso, possibili ritorsioni di natura commerciale.

Si tratta di uno strumento che, al pari dei programmi di clemenza, ha lo scopo di rafforzare la lotta ai cartelli. Tuttavia, mentre i programmi di clemenza sono strumenti messi a disposizione delle imprese, la piattaforma di *whistleblowing* si indirizza principalmente alle persone fisiche. I due strumenti presentano significativi elementi di complementarità anche dal punto di vista degli incentivi. Nella consapevolezza che un illecito può essere più facilmente scoperto grazie a un *whistleblower*, un'impresa potrebbe decidere più celermente di presentare una domanda di clemenza al fine di non correre il rischio di arrivare "troppo tardi", quando ormai il cartello è già noto all'Autorità e, quindi, quando non è più accessibile il beneficio dell'immunità.

Elemento centrale della piattaforma è la possibilità di interazione tra segnalante e Autorità, che garantisce il pieno rispetto dell'anonimato attraverso un portale nel quale inviare e ricevere messaggi criptati senza che si possa risalire all'identità dell'interlocutore. Accedendo al sito *internet* dell'Autorità, chi intenda trasmettere una segnalazione anonima può collegarsi con semplicità alla pagina dedicata al *whistleblowing* antitrust e compilare un modulo in cui specificare i soggetti coinvolti, il luogo interessato e le condotte presuntivamente illecite. Oltre a ciò, il sistema dà anche la possibilità di allegare file e documenti. Al momento della trasmissione della denuncia si crea un identificativo, che consente al segnalante di ricollegarsi al sistema e di ricevere - sempre mantenendo l'anonimato - eventuali comunicazioni da parte dell'Autorità e di trasmettere a sua volta nuovi elementi o informazioni.

Nei primi 10 mesi di operatività della piattaforma sono pervenute 118 segnalazioni anonime, di cui una larga parte è stata oggetto di successivi approfondimenti pre-istruttori. Lo strumento si è rivelato prezioso non solo nella

lotta ai cartelli ma anche nell'ambito della valutazione di condotte ulteriori di rilevanza sia per la tutela della concorrenza che per la tutela del consumatore. Più nel dettaglio, su 118 segnalazioni pervenute, 3 hanno dato vita ad altrettanti procedimenti istruttori per presunta violazione dell'art. 101 del TFUE ([I864](#) - Prezzo del biocarburante per autotrazione, [I866](#) - Accordi tra fonderie, [I867](#) - Aumenti dei prezzi del vetro cavo), 5 sono confluite in procedimenti istruttori già aperti e numerose altre segnalazioni hanno dato origine ad approfondimenti per verificare possibili abusi di posizione dominante o di dipendenza economica, la realizzazione di operazioni di concentrazione sottosoglia foriere di criticità concorrenziali e ipotesi di violazioni del Codice del consumo.

In molteplici occasioni, inoltre, l'Autorità ha interagito, in forma anonima, con i denunciati raccogliendo informazioni preziose per l'analisi delle condotte segnalate.

Nel corso del 2023, è stato emanato il d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24, recante "Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali" a cui è seguita l'approvazione, da parte dell'ANAC, con delibera n. 311 del 12 luglio 2023, delle "Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali". Tali provvedimenti hanno introdotto specifici obblighi di reciproca trasmissione tra AGCM e ANAC delle segnalazioni di *whistleblowing* che non rientrano nella propria competenza, al fine di rendere maggiormente efficiente l'uso delle piattaforme delle rispettive Autorità e implementare l'*enforcement* sulle violazioni segnalate.



SERVIZI

I847 - GARE D'APPALTO BANDITE DALL'ARSENALE MARINA MILITARE DI TARANTO

Nel luglio 2023, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ([I847](#)), accertando la sussistenza di un'intesa anticoncorrenziale, in violazione dell'art. 101 del TFUE, volta a condizionare gli esiti di una serie di procedure di gara bandite dall'Arsenale di Taranto nel corso dell'anno 2018 e posta in essere dai principali operatori del settore della manutenzione di navi della Marina Militare nazionale in sosta presso il bacino di Taranto: Co.m.e.r.i.n. S.r.l., COMES S.p.a., Electra S.r.l., Manutenzione Impianti e Bonifiche Meridionali S.r.l., Maren S.r.l., Officine Jolly S.r.l., Omega Engineering Marine S.r.l., Ricerca, Innovazione, Tecnologie (R.I.T.)

S.r.l., Technomont Taranto S.r.l., TPS Taranto S.r.l., S.I.P.L.E.S. S.r.l., Consorzio Chio.me, Chiome S.r.l., Consorzio Navalmeccanico Taranto-C.N.T..

Nel corso dell'istruttoria, il procedimento è stato esteso soggettivamente ad un'ulteriore società: la IMET S.r.l. Il mercato interessato dall'istruttoria è stato circoscritto all'insieme delle gare per la fornitura nei confronti della Marina Militare Italiana di servizi di manutenzione di navi in sosta presso il bacino di Taranto e di servizi vari per la medesima amministrazione, in cui è stata riscontrata la concertazione anticoncorrenziale. L'attività istruttoria ha fornito un quadro di elementi gravi, precisi e concordanti idonei a comprovare la sussistenza di un accordo tra concorrenti avente ad oggetto la ripartizione del mercato ai fini dell'aggiudicazione di una serie di procedure di gara per l'affidamento dei servizi di interesse dell'Arsenale nel corso del 2018. Il coordinamento della reciproca

strategia partecipativa alle gare, da parte delle imprese coinvolte nelle procedure selettive in esame, è stato attuato attraverso atti di natura commissiva e omissiva consistenti nella definizione “a tavolino” di schemi di offerte incrociate, offerte di comodo e/o atti di non belligeranza per creare l'apparenza di un effettivo confronto concorrenziale e nascondere la manipolazione delle procedure. L'artificiale aggiudicazione delle procedure tra i sodali è stata attuata anche attraverso la costituzione di ATI, variamente dimensionate, piegando a finalità anticoncorrenziali di tale istituto, di per sé lecito. Alla luce delle evidenze acquisite, l'Autorità ha ritenuto che le condotte poste in essere dai principali player dell'indotto di Taranto, volte all'eliminazione del rischio del confronto concorrenziale reciproco tra i diversi competitor nelle procedure pubbliche in esame (c.d. *bid rigging*) e alla conseguente ripartizione del mercato, costituissero un'intesa segreta, unica e continuata, espressamente vietata dall'art. 101, paragrafo 1, del TFUE. Pertanto, in considerazione della gravità e della durata dell'intesa, l'Autorità ha irrogato alle società responsabili sanzioni pecuniarie per un totale di 488.932,37 euro.



INDUSTRIA PETROLIFERA

1858 - COMUNE DI LIVIGNO/PREZZO DEI CARBURANTI PER AUTOTRAZIONE

Nel luglio 2023, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio (1858) accertando un'intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'art. 2 della l. 287/1990, consistente in una concertazione relativa alla determinazione dei prezzi futuri da praticare alla clientela e posta in essere da diverse società di distribuzione di carburanti per autotrazione operanti nel comune di Livigno (SO): Cus.Car. S.r.l., Tre.Car. S.r.l., Ges.Car. S.r.l., Cu.Ba. S.r.l. e Fibo S.r.l. (riconducibili al gruppo Cusini), Bondi Carburanti di Bormolini Luigi S.r.l., Silroc S.r.l. e Global Service S.r.l.

Il mercato interessato dall'istruttoria è stato individuato in quello della distribuzione dei carburanti per autotrazione su rete stradale ordinaria nel territorio di Livigno. In tale mercato sono presenti, dal lato dell'offerta, i titolari dei distributori e, dal lato della domanda, i consumatori - residenti a Livigno, turisti e possibilmente residenti in zone limitrofe - che effettuano il rifornimento per i propri autoveicoli presso tali distributori.

Nel corso dell'istruttoria è emerso che le società di distribuzione di carburanti ricevevano e-mail contenenti indicazioni puntuali dei prezzi futuri, da applicare al dettaglio, per il gasolio e per la benzina, nei propri impianti. Tali comunicazioni, che provenivano da una persona fisica ed erano inviate ad un indirizzario, visibile a tutti i riceventi, venivano effettuate regolarmente, su base settimanale, per tutto il periodo considerato, pari a quasi un decennio (2012-2022). La sistematica indicazione dei prezzi futuri determinava, inequivocabilmente, l'eliminazione di ogni forma di concorrenza di prezzo tra i diversi operatori, essendo palese la corrispondenza tra i prezzi indicati nelle comunicazioni e quelli effettivamente praticati dai distributori.

Alla luce delle evidenze acquisite, l'Autorità ha ritenuto le condotte descritte inquadrabili in un'intesa anticoncorrenziale segreta, unica e continuata posta in essere dalle otto società di distribuzione di carburanti nel comune di Livigno e volta a fissare il livello dei corrispettivi richiesti per la vendita al dettaglio dei carburanti nel territorio di riferimento, per un orizzonte temporale lungo quasi un decennio. Tale intesa, restrittiva per oggetto, ha avuto piena implementazione, eliminando il confronto competitivo tra le Parti e compromettendo irrimediabilmente il fisiologico gioco concorrenziale a danno dei consumatori finali. In ragione della gravità e della durata dell'infrazione accertata, l'Autorità ha sanzionato le società per un importo complessivo di oltre 4 milioni di euro.



DIRITTI TELEVISIVI



Il caso

Accordo TIM-DAZN Serie A 2021/2024 (I857)



Profili e valutazione

Nel giugno 2023, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio accertando la violazione dell'art. 101 del TFUE da parte di TIM S.p.A., DAZN Limited e DAZN Media Services S.r.l. (di seguito, congiuntamente, DAZN), in relazione a talune clausole contenute nell'accordo di partnership - denominato "Deal Memo Distribution" - per la distribuzione e il supporto tecnologico nell'erogazione dei contenuti dei Pacchetti 1 e 3 dei diritti per la visione delle partite del campionato di Serie A, assegnati a DAZN a seguito della gara indetta dalla Lega Calcio nel 2021.

In sede di avvio, sono state contestate, in quanto potenzialmente restrittive della concorrenza, le clausole contenute nel suddetto accordo - concluso tra le Parti nel gennaio 2021 e divenuto efficace a luglio 2021, in coincidenza con l'inizio della commercializzazione dei diritti della Serie A - che prevedevano un'esclusiva in favore di TIM, con il divieto per DAZN di formulare offerte in partnership con altri operatori concorrenti, individuati nominativamente, per tutta la durata del rapporto contrattuale (tre anni, rinnovabili per un ulteriore triennio), nonché limitazioni alla distribuzione diretta da parte di DAZN dei propri servizi.

A seguito dell'avvio, nel luglio 2021 l'Autorità ha deliberato la non adozione di un provvedimento cautelare, in virtù delle iniziative adottate da TIM e DAZN per modificare i contenuti del "Deal Memo Distribution".

In considerazione della portata dell'accordo e delle attività delle imprese coinvolte, sono stati considerati mercati rilevanti: *i)* il mercato della vendita al dettaglio dei servizi televisivi a pagamento (mercato della pay-tv); *ii)* il mercato dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa a banda larga e ultra-larga; *iii)* il mercato dei servizi di telecomunicazioni al dettaglio su rete fissa a banda larga e ultra-larga; tutti di dimensione geografica nazionale.

L'istruttoria ha consentito di accertare che le previsioni del "Deal Memo Distribution", in particolare le clausole sugli obblighi di esclusiva in favore di TIM, risultavano suscettibili di sottrarre ai concorrenti di tale operatore la possibilità di associare ai propri servizi di connettività contenuti di particolare pregio, quali i diritti per la visione delle partite del Campionato di Serie A per il ciclo 2021/2024, limitandone la capacità di esercitare un'effettiva pressione concorrenziale nei confronti della stessa TIM. Alcune clausole risultavano, inoltre, idonee a ridurre le opzioni commerciali di DAZN in relazione allo sviluppo di offerte di contenuti audiovisivi su altre piattaforme tecnologiche. Infine, le previsioni dell'accordo risultavano restrittive della concorrenza altresì sotto un profilo di carattere tecnologico, nella misura in cui erano idonee a diluire gli incentivi di DAZN a investire per dotarsi della tecnologia necessaria a concludere accordi di interconnessione diretti con gli operatori concorrenti di TIM, in quanto la maggior parte dei propri clienti, in virtù della clausola di esclusiva, sarebbero stati contrattualizzati da TIM, la quale stava procedendo autonomamente in tal senso. Alla luce delle evidenze istruttorie, l'Autorità ha ritenuto che le clausole contenute nel "Deal Memo Distribution", limitando commercialmente e tecnicamente DAZN nell'offerta di servizi di televisione a pagamento e ostacolando gli operatori di telecomunicazioni concorrenti di TIM dall'intraprendere iniziative commerciali con DAZN, fossero idonee a determinare effetti dannosi per le dinamiche competitive in atto nei mercati interessati, in violazione dell'art. 101 del TFUE. L'Autorità ha, peraltro, rilevato come gli effetti anticoncorrenziali delle previsioni contrattuali in esame siano stati

“sterilizzati” dall’avvio del procedimento e del sub-procedimento cautelare, intervenuti a ridosso dell’inizio della prima stagione calcistica del triennio 2021/2024, ossia dell’inizio della commercializzazione dei diritti assegnati a DAZN, in conseguenza delle misure volontarie adottate dalle Parti nell’ambito del sub-procedimento cautelare. L’originario accordo è stato, quindi, sostituito da un nuovo contratto, stipulato nell’agosto 2022, denominato “Distribution Agreement”, che ha eliminato del tutto l’esclusiva fra TIM e DAZN consentendo a tutti gli operatori della comunicazione di concludere partnership con DAZN e, quindi, di offrire in combinazione servizi di connettività e contenuti audiovisivi relativi al massimo campionato di calcio italiano.



Sanzioni

L’Autorità ha ritenuto, dunque, che gli operatori TIM e DAZN, in relazione a talune clausole dell’accordo di partnership, “Deal Memo Distribution”, concluso nel gennaio 2021, avessero posto in essere un’intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell’art. 101, comma 1, del TFUE. Tenuto conto della gravità e della durata della violazione, l’Autorità ha irrogato a TIM una sanzione pari a 760.776,82 euro e a DAZN pari a 7.240.250,84 euro.



ATTIVITÀ SPORTIVE

FOCUS *Le federazioni sportive e il diritto della concorrenza*

Nel corso del 2023 alcune importanti sentenze della Corte di Giustizia UE in materia di attività sportiva hanno riaperto il dibattito, per la verità mai sopito, in merito alla compatibilità con le norme di diritto della concorrenza del duplice ruolo rivestito dalle federazioni sportive che, da un lato, sono titolari del potere esclusivo di regolamentare un determinato sport e di autorizzare l’organizzazione delle relative competizioni, dall’altro, organizzano esse stesse le competizioni e gestiscono le attività economiche connesse (Corte di giustizia, *European Superleague Company*, 21 dicembre 2023, C-333/21; Corte di giustizia, *International Skating Union c. Commission*, 21 dicembre 2023, C-124/21). In termini generali, nelle citate sentenze, la Corte ha ricordato *in primis* che l’ordinamento sportivo è soggetto al diritto europeo e che le federazioni sono configurabili alla stregua di imprese o associazioni di imprese; di conseguenza, le loro condotte possono rientrare nell’ambito di applicazione delle disposizioni del TFUE in materia di concorrenza. Inoltre, l’organizzazione di competizioni così come lo sfruttamento dei relativi diritti commerciali o mediatici sono, evidentemente, attività economiche e in quanto tali devono essere esercitate nel rispetto delle regole di concorrenza e di libera prestazione di servizi nell’Unione Europea. In tale contesto, l’adozione o attuazione di norme che prevedano l’autorizzazione preventiva delle competizioni e la definizione dei criteri di partecipazione alle stesse, volte anche a stabilire sanzioni, richiede di stabilire preventivamente un quadro di principi sostanziali e di regole procedurali che consentano di qualificare il regime autorizzatorio come trasparente, oggettivo, non discriminatorio e proporzionato. Diversamente, tali norme si pongono in contrasto con le regole del diritto euro-unitario della concorrenza.

Già da tempo, l'Autorità si è pronunciata con riferimento al settore sportivo affermando principi analoghi a quelli enunciati dalla Corte, anche in termini di valutazione della proporzionalità e non discriminazione delle misure adottate dalle singole federazioni (A378 - Federitalia/Federazione Italiana Sport Equestre; I812 - F.I.G.C. Regolamentazione dell'attività di direttore sportivo, collaboratore della gestione sportiva, osservatore calcistico e match analyst).

Nel 2023, l'Autorità ha avuto modo di ribadire quegli stessi principi nel caso I861 - FIPAV/Vincolo sportivo (su cui vedi *infra*), concluso con accettazione degli impegni e relativo alle criticità concorrenziali derivanti dal vincolo sportivo imposto agli atleti non professionisti. In particolare, il procedimento istruttorio era stato avviato nei confronti della Federazione Italiana Pallavolo - FIPAV per accertare l'esistenza di eventuali violazioni dell'art. 101 del TFUE in relazione ai contenuti dello Statuto federale adottato nell'ottobre 2021. L'Autorità ha evidenziato come l'imposizione di un vincolo sportivo particolarmente lungo, non essendo proporzionata allo scopo di remunerare l'investimento effettuato sull'atleta, limitasse eccessivamente la libertà di muoversi da una società/associazione sportiva all'altra e, conseguentemente, la concorrenza tra le medesime società/associazioni, disincentivandole a competere mediante l'offerta di servizi migliori per l'acquisizione di nuovi affiliati (in termini, ad esempio, di costi di iscrizione e rette inferiori, di impianti sportivi messi a disposizione per gli allenamenti e le partite, di personale tecnico sportivo impiegato, ecc.). Lo stesso legislatore è intervenuto in materia con il d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 36, rimuovendo da un lato il vincolo sportivo e riconoscendo dall'altro un premio a favore delle società dilettantistiche che hanno formato l'atleta nel momento in cui decida di passare da una società a un'altra.

Sempre nel 2023, sono stati avviati due nuovi procedimenti in cui al centro dell'istruttoria sono gli ostacoli frapposti allo svolgimento di manifestazioni sportive a carattere ludico-amatoriale da parte degli operatori dominanti nell'organizzazione di competizioni agonistiche.

Nel caso [A562](#) - FIGC/Regolamento organizzazione tornei ludico amatoriali, oggetto di approfondimento sono taluni comportamenti posti in essere dalla Federazione Italiana Giuoco Calcio, che potrebbero essere volti a estendere la propria posizione dominante sull'organizzazione dei tornei a carattere agonistico anche al mercato nell'organizzazione delle competizioni giovanili a carattere ludico-amatoriale, dove opera in concorrenza con gli enti di promozione sportiva. Analogamente, nel caso [A570](#) - ACI/Manifestazioni automobilistiche ludico amatoriali, sono contestati ad ACI - in posizione dominante nell'organizzazione di eventi sportivi automobilistici a carattere agonistico a livello nazionale grazie ai poteri esclusivi di regolamentazione e coordinamento attribuiti dal CONI - una serie di comportamenti che potrebbero essere volti ad ostacolare gli enti di promozione sportiva, le associazioni sportive dilettantistiche e i club automobilistici nell'organizzazione di manifestazioni non agonistiche allo scopo di estendere la propria posizione in tale mercato e accrescere il numero dei propri affiliati.

In definitiva, anche la casistica più recente conferma il costante e sostanziale allineamento dell'*enforcement* nazionale agli indirizzi euro-unitari nel settore sportivo, così come da ultimo ribaditi nelle sentenze della Corte di Giustizia citate, che in questo senso rafforzano e consolidano il valore degli interventi dell'Autorità in materia.

1861 – FEDERAZIONE ITALIANA PALLAVOLO – VINCOLO SPORTIVO

Nel maggio 2023, l’Autorità ha concluso con accettazione degli impegni un procedimento istruttorio ([1861](#)) avviato nei confronti della Federazione Italiana Pallavolo – FIPAV per possibile violazione dell’art. 101 del TFUE in relazione ai contenuti dello Statuto federale adottato nell’ottobre 2021. In sede di avvio, l’Autorità ha ritenuto che lo Statuto federale – modificato a seguito di precedenti interlocuzioni tra FIPAV e Autorità, avvenute nel 2019 – in ragione dell’eccessiva e ingiustificata durata del “vincolo sportivo” (ossia del vincolo di permanenza imposto agli atleti non professionisti tesserati presso società o associazioni sportive affiliate alla FIPAV) sollevasse criticità concorrenziali, potendo condurre, oltre che a un diretto peggioramento della situazione degli atleti, anche a una generale riduzione dell’incentivo a competere per le società/associazioni sportive. In particolare, il testo del nuovo Statuto: i) riduceva, rispetto al precedente, il vincolo sportivo decennale prevedendo un vincolo di un anno fino ai 12 anni di età, di 6 anni dai 12 ai 24 anni di età e di 5 anni tra i 24 e i 34 anni di età; ii) introduceva un periodo transitorio, con un’entrata in vigore delle nuove norme scaglionata a seconda dell’età. In virtù di tale previsione, solo per i nuovi iscritti si applicava immediatamente la nuova tempistica del vincolo sportivo, mentre per tutti gli altri l’entrata in vigore sarebbe avvenuta al termine dell’anno sportivo in cui l’atleta compiva 24 anni. Tali previsioni statutarie risultavano significativamente peggiorative rispetto alle modifiche prospettate da FIPAV nel 2019, sulla base delle quali l’Autorità aveva proceduto all’archiviazione del caso.

Il mercato interessato dal procedimento è stato individuato nell’insieme delle attività svolte dalle società e associazioni sportive che operano nel settore della pallavolo, del *beach volley* e del *sitting volley* e che sono elencate nell’articolo 2, comma 1, lettera a), b) e c) dello Statuto FIPAV, in quanto consentono ai propri “tesserati” di poter apprendere e sviluppare lo sport della pallavolo. Sulla materia *de qua* è intervenuto il legislatore che, con il d.lgs. 36/2021, ha previsto l’abolizione del vincolo

sportivo, riconoscendo comunque un premio – secondo modalità e parametri che tengono conto della durata e del contenuto formativo del rapporto – a favore delle società dilettantistiche che hanno formato l’atleta, nel momento in cui il medesimo dovesse passare da una società ad un’altra. Il termine per l’abolizione di tale vincolo, previsto inizialmente al 1° luglio 2022, è stato prorogato dal d.l. 198/2022 (c.d. decreto Milleproroghe) al 1° luglio 2023 per i nuovi tesserati e al 1° luglio 2024 per coloro che sono già tesserati.

Al fine di porre rimedio alle criticità concorrenziali sollevate in sede di avvio, FIPAV ha presentato ai sensi dell’art. 14-ter, comma 1, della l. 287/1990 impegni consistenti, in sintesi: i. nella modifica dello Statuto federale, volta all’abolizione del “vincolo sportivo” di durata pluriennale e alla sua sostituzione con il “tesseramento” di durata pari a quella dell’anno sportivo (1° luglio – 30 giugno); ii. nella previsione dell’entrata in vigore della citata modifica nei termini previsti dal d.lgs. 36/2021, così come prorogati dal d.l. 198/2022 o, in ogni caso, a conclusione della stagione sportiva 2023-2024 (considerato come termine ultimo, in modo da vincolare a una data certa e predefinita l’applicazione delle modifiche statutarie).

L’Autorità, ritenendo gli impegni presentati dalla FIPAV idonei a rimuovere le preoccupazioni concorrenziali evidenziate nel provvedimento di avvio, ha deliberato di renderli obbligatori e di chiudere il procedimento senza accertare l’infrazione.



ISTRUZIONE

1860 – CORSI CQC CONSORZIO AUTOSCUOLE PROVINCIA DI ENNA

Nel marzo 2023, l’Autorità ha concluso con accettazione degli impegni un procedimento istruttorio ([1860](#)) avviato nei confronti del Consorzio Interprovinciale Autoscuole di Enna (di seguito, anche il Consorzio) per una possibile violazione dell’art. 2 della l. 287/1990, in relazione a due delibere assembleari con le quali aveva negato al segnalante, l’autoscuola Cammarata di Enna, il rilascio

della “dichiarazione di disponibilità” per l’espletamento della parte pratica dei corsi per il conseguimento della carta di qualificazione del conducente (CQC)².

In proposito, la normativa di settore dispone che possono svolgere i corsi di qualificazione iniziale e la formazione periodica previsti per il conseguimento della CQC, previo rilascio di apposito nulla osta, le autoscuole e i centri di istruzione automobilistica – costituiti da consorzi di autoscuole – che svolgono corsi di teoria e di guida per il conseguimento di tutte le patenti. Le autoscuole che aderiscono ad un consorzio che ha formato un centro di istruzione automobilistica possono svolgere la parte teorica del corso, demandando la parte pratica al centro di istruzione. In tal caso, il nulla osta è rilasciato all’autoscuola che deve esibire una dichiarazione del centro di istruzione attestante la disponibilità, in favore dell’autoscuola medesima, di istruttori e veicoli per l’espletamento della parte pratica del corso.

Nel provvedimento di avvio, sono state contestate le deliberazioni con cui il Consorzio ha negato il rilascio della “dichiarazione di disponibilità” all’autoscuola segnalante – avendo lo stesso deciso di avocare a sé lo svolgimento dei corsi per il conseguimento della CQC nella loro interezza, quindi sia con riferimento alla parte pratica che alla parte teorica – in quanto potenzialmente idonee a eliminare la concorrenza in una parte sostanziale del mercato, in violazione dell’art. 2 della l. 287/1990. In particolare, attraverso il diniego di fornire la “dichiarazione di disponibilità”, il Consorzio avrebbe impedito alle imprese consorziate (e in particolare all’autoscuola Cammarata) di effettuare una parte di attività in concorrenza, *i.e.* la parte teorica dei corsi per il conseguimento della CQC.

Il mercato interessato dall’istruttoria è stato individuato nella prestazione, su base professionale, dei

servizi di autoscuola, in cui tipicamente rientrano tutte le attività riguardanti il conseguimento e il rinnovo delle patenti di guida relativi alle diverse categorie e la concessione della CQC, nella provincia di Enna, in cui opera un unico Consorzio.

Al fine di porre rimedio alle criticità concorrenziali sollevate in sede di avvio, il Consorzio ha presentato, ai sensi dell’art. 14-ter, comma 1, della l. 287/1990, impegni consistenti nella modifica della propria politica in merito alla concessione delle “dichiarazioni di disponibilità”, fornendo “*totale e immediata disponibilità*” del proprio parco veicoli a tutte le autoscuole che ne avessero fatto semplice richiesta e prevedendo una gestione in totale autonomia del medesimo.

L’Autorità, ritenendo gli impegni presentati dal Consorzio idonei a rimuovere le preoccupazioni concorrenziali evidenziate nel provvedimento di avvio, ha deliberato di renderli obbligatori e di chiudere il procedimento senza accertare l’infrazione.



RIFIUTI

I838C – RESTRIZIONI NELL’ACQUISTO DEGLI ACCUMULATORI AL PIOMBO ESAUSTI

Nel luglio 2023, l’Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ([I838C](#)), revocando parzialmente gli impegni resi obbligatori nei confronti di COBAT S.p.A. e COBAT RIP A con la delibera del 15 giugno 2021 n. 29718, di chiusura del procedimento I838 – Restrizioni nell’acquisto degli accumulatori al piombo esausti. In particolare, il procedimento è stato avviato su istanza dei due sistemi di raccolta, COBAT e COBAT RIP A, che avevano chiesto di revocare, in ragione della forte

2. L’ottenimento della carta di qualificazione del conducente – CQC, sulla base della direttiva 2003/59/CE del 15 luglio 2003 e del decreto di recepimento, il d.lgs. 286/2005, come da ultimo modificato dal d.lgs. 50/2020, è subordinato al conseguimento di una qualificazione iniziale e a una formazione periodica quinquennale richieste per: i) l’attività di guida su strada aperta all’uso pubblico per mezzo di veicoli adibiti al trasporto di cose per i quali è necessaria una patente di guida di categoria C1, C1E, C o CE e ii) l’attività di guida su strada aperta all’uso pubblico per mezzo di veicoli adibiti al trasporto di persone per i quali è necessaria una patente di guida di categoria D1, D1E, D o DE.

evoluzione del settore interessato: - gli impegni di COBAT *sub ii*) (allocare gli accumulatori esausti da esso raccolti, nell'ambito della c.d. raccolta libera di accumulatori, esclusivamente tramite aste telematiche aperte a tutti i soggetti autorizzati, italiani e stranieri) e *sub iii*) (nella parte relativa al meccanismo e ai criteri di determinazione della base d'asta); - l'impegno n. 2 di COBAT RIPA, che, dal lato suo, si era vincolata a delegare lo svolgimento delle proprie attività istituzionali (attraverso contratti di *outsourcing* o altri strumenti giuridici) solo a società o consorzi che si fossero impegnati a cedere gli accumulatori al piombo esausti a COBAT RIPA attraverso un sistema di aste sul modello di quello illustrato nell'impegno n. 2 presentato da COBAT. Secondo i due operatori, infatti, le aste non rappresentavano più uno strumento concretamente percorribile per l'allocazione delle batterie al piombo esauste, come dimostrato dal fatto che le ultime gare erano andate deserte. Il procedimento era volto a comprendere le dinamiche del mercato del riciclo delle batterie al piombo esauste e le sue evoluzioni al fine di valutare l'opportunità o meno di eliminare l'obbligo di allocazione delle batterie esauste tramite gara da parte dei sistemi di raccolta COBAT e COBAT RIPA.

Alla luce delle evidenze acquisite nel corso dell'istruttoria, l'Autorità ha ritenuto meritevole di accoglimento l'istanza di revisione parziale degli impegni da parte di COBAT e COBAT RIPA. Ciò in quanto il mercato della vendita di batterie esauste al piombo ai riciclatori, nel contesto geografico italiano, risultava caratterizzato da: *i*) discrezionalità in capo agli operatori (riciclatori e produttori) in ordine alla modalità di acquisto delle batterie esauste (che potevano essere, quindi, negoziate a trattativa privata); *ii*) un obbligo di allocazione tramite asta in capo a un solo consorzio (COBAT RIPA) tra quelli

presenti in questo mercato; *iii*) una situazione di limitata capacità di trattamento da parte di imprese operanti in Italia da cui discendeva una domanda limitata di batterie esauste da parte dei riciclatori nazionali e *iv*) un eccesso di offerta di batterie al piombo.

Nello stesso tempo, il meccanismo dell'asta competitiva non appariva neanche indispensabile per garantire il corretto operato del COBAT in quanto, da un lato, la fuoriuscita degli *smelter* (o riciclatori) dalla compagine della società benefit (a seguito di specifico impegno di natura strutturale assunto nell'ambito del procedimento I838) aveva fatto venire meno ogni legame strutturale e funzionale tra COBAT e COBAT RIPA e tale categoria di operatori, ai quali in passato erano riservate aste ad hoc; dall'altro, le modalità alternative di allocazione rappresentavano un vincolo competitivo di per sé rispetto all'attività di intermediazione svolta dal COBAT. Inoltre, l'Autorità ha ritenuto che le trattative private fossero suscettibili di garantire un congruo livello di competitività nel mercato nonché maggiore flessibilità nell'organizzazione delle vendite e nella loro tempistica, alla luce della concorrenza tra negoziazioni dirette delle batterie esauste da parte dei detentori con gli *smelter* e le vendite per il tramite dei consorzi di *compliance* all'EPR (Extended Producer Responsibility), come COBAT RIPA tramite COBAT. In conclusione, alla luce delle caratteristiche e dell'evoluzione del mercato della vendita delle batterie esauste, l'Autorità ha ritenuto che il mutato contesto competitivo facesse venire meno la necessità di mantenere la vincolatività degli impegni di COBAT *sub ii*) e *iii*) (quest'ultimo nella parte relativa al meccanismo e ai criteri di determinazione della base d'asta) e dell'impegno n. 2 di COBAT RIPA, e ha, pertanto, deliberato l'accoglimento dell'istanza di revoca parziale degli stessi presentata dai due operatori.

FOCUS *L'indagine conoscitiva sui prezzi dei carburanti per autotrazione*

Nel gennaio 2023, l'Autorità, a fronte dei forti aumenti dei carburanti registrati a partire dal mese di marzo 2022, ha avviato un'indagine conoscitiva relativa ai prezzi dei carburanti per autotrazione in Italia e alla filiera petrolifera nel suo complesso (IC54). Dall'indagine, conclusa nel mese di giugno 2023, è emerso che le tensioni di prezzo sono dipese in maniera preminente da eventi eccezionali di tipo globale, quali la ripresa dei consumi post-Covid e l'erompere del conflitto russo-ucraino. Tali elementi si sono innestati sulle ordinarie, ma di per sé peculiari, dinamiche internazionali dei prezzi della materia prima (petrolio greggio) e dei principali raffinati a livello internazionale, legate a decisioni di soggetti, come Stati sovrani e loro apposite organizzazioni, che non rispondono necessariamente a logiche concorrenziali e non sono assoggettabili a efficaci interventi di tipo antitrust.

Interventi regolatori eccezionali, quali il temporaneo taglio delle accise, hanno contribuito in maniera significativa alle dinamiche nazionali dei prezzi, in particolare al momento dell'eliminazione delle agevolazioni fiscali nel gennaio 2023: i prezzi dei carburanti in Italia sono infatti, in assoluto, tra i più alti d'Europa, proprio in ragione dell'elevata imposizione fiscale.

I prezzi dei carburanti in autostrada sono più alti di quelli lungo la rete ordinaria a causa di particolari condizioni – royalty da pagare ai concessionari autostradali e oneri di servizio – che comportano maggiori costi a carico dei sub-concessionari e che andrebbero, pertanto, riviste tenendo conto dell'evoluzione dei consumi.

L'indagine ha, inoltre, consentito di approfondire, da un lato, fasi della filiera petrolifera, come le attività estrattive nazionali e relative concessioni, dall'altro, di verificare lo stato attuale della rete distributiva all'interno del Paese. Quanto a quest'ultima, il numero elevato di impianti – anche con basso erogato medio – rispetto ai principali Paesi europei potrebbe rappresentare, nell'ambito della transizione energetica in corso, un inatteso elemento di vantaggio se convertito in una rete capillare di stazioni di rifornimento anche per le nuove esigenze di mobilità elettrica: ciò a patto che siano sviluppate le necessarie infrastrutture tecnologiche e che gli eventuali incentivi siano concessi in condizioni di piena concorrenzialità.

L'indagine, anche sulla base di una *survey* che ha interessato oltre 2.000 consumatori, ha, infine, preso in esame recenti misure normative volte a consentire una maggiore trasparenza delle informazioni relative ai prezzi dei carburanti: alcune di queste misure – in particolare l'obbligo di esposizione negli impianti di prezzi medi rispetto ad ampie aree geografiche – non sarebbero di particolare utilità per i consumatori, risultando, anzi, potenzialmente pregiudizievoli per la concorrenza, in quanto elemento di facilitazione della convergenza dei prezzi tra gli operatori.

FOCUS La trasformazione tecnologica e gli strumenti di indagine dell'Autorità

Nel corso dell'ultimo decennio, l'innovazione e la diffusione delle tecnologie digitali hanno trasformato radicalmente i processi direzionali, gestionali e operativi, rendendo possibili, e per certi versi imprescindibili, nuovi approcci al lavoro sia nei contesti aziendali che per le autorità antitrust.

Le imprese hanno integrato gli strumenti digitali nei loro processi produttivi, decisionali e comunicativi; le tecnologie basate sui dati hanno cambiato i mercati esistenti e ne hanno fatto nascere di nuovi. Ai vantaggi dell'innovazione si affianca, però, una sempre maggiore asimmetria informativa tra le imprese e le autorità pubbliche sui dati raccolti e sul funzionamento degli algoritmi.

L'innovazione digitale rende necessario che anche le autorità antitrust aggiornino le proprie competenze, abbracciando la trasformazione tecnologica al fine di perseguire in maniera efficace il proprio mandato istituzionale e, al tempo stesso, di migliorare l'efficienza delle proprie prestazioni operative.

L'aggiornamento delle competenze di pari passo con il progresso tecnologico presenta dei vantaggi tangibili nelle pratiche di lavoro delle autorità antitrust. L'utilizzo di specifiche tecniche informatiche, tra cui l'intelligenza artificiale e l'apprendimento automatico, consente, infatti, di potenziare la capacità di monitorare i mercati, individuare potenziali cartelli, acquisire e gestire grandi basi di dati, condurre ricerche documentali e comunicare informazioni garantendo la massima riservatezza.

Per indagare efficacemente i mercati digitali (e non solo), le autorità antitrust hanno spesso bisogno, da un lato, di acquisire e analizzare i dati utilizzati dalle imprese verificandone i flussi e inferendo il funzionamento degli algoritmi adottati; dall'altro, di applicare le tecnologie informatiche per gestire, analizzare e rendere interoperabili i dati acquisiti nel corso delle attività istruttorie e sviluppare algoritmi a supporto di queste ultime per migliorare le proprie prestazioni operative.

Per tali motivi, negli ultimi anni, molte autorità antitrust hanno iniziato ad assumere personale qualificato in materia di dati e di tecnologia, puntando al rafforzamento delle competenze nelle discipline di scienza e ingegneria dei dati, tecnologia informatica, economia comportamentale, *e-Discovery* (processo di identificazione, raccolta e selezione delle prove elettroniche durante le indagini) e *Digital forensics* (recupero e analisi del materiale trovato nei dispositivi digitali).

Anche l'Autorità ha acquisito e sviluppato competenze di *data science*, impiegate nei casi in cui la tecnologia digitale svolge un ruolo rilevante (ad esempio, Big Data; algoritmi di prenotazione e tariffazione; algoritmi di *ranking*; portabilità dei dati; *self-preferencing* nelle piattaforme *online*).

L'Autorità ha altresì sviluppato strumenti informatici che consentono di acquisire dati dalle imprese in maniera automatizzata e strutturata al fine di semplificare la loro elaborazione. In particolare, lo sviluppo di una sofisticata piattaforma per le richieste di informazioni *online* ha consentito all'Autorità di ottenere importanti benefici, come ad esempio l'automazione del processo di invio delle richieste di informazioni, l'acquisizione dei dati via *web* in un formato strutturato e la possibilità di acquisire i dati in maniera massiva da molteplici imprese in brevissimo tempo;

inoltre, i sistemi di controllo dell'*input* possono guidare le imprese nell'invio dei dati, mentre le funzionalità della piattaforma consentono un'analisi efficace degli stessi.

In un'ottica sperimentale, l'Autorità sta esaminando metodi di *web scraping* delle piattaforme *online*. Inoltre, sono in corso di sviluppo processi automatizzati per l'identificazione delle operazioni di concentrazione di potenziale interesse per le attività istruttorie (con specifico riferimento alle operazioni sotto-soglia) nonché in fase di studio le possibilità di applicazione di sistemi di intelligenza artificiale all'interno delle attività di lavoro dell'Autorità, come ad esempio l'utilizzo di metodi di comprensione, sintesi e analisi dei testi e di metodi automatizzati per l'individuazione e l'acquisizione di documenti rilevanti durante le ispezioni presso le imprese.

Lo sviluppo di tali competenze beneficia anche della partecipazione attiva dell'Autorità a diversi gruppi di lavoro internazionali nell'ambito della scienza dei dati, che sono stati istituiti sia all'interno dell'*European Competition Network* che dell'*International Competition Network*.

2.2 Abusi di dipendenza economica

A543 – BENETTON RAPPORTI CON I RIVENDITORI

Nel gennaio 2023, l'Autorità ha concluso con l'accoglimento degli impegni un procedimento (A543) avviato nei confronti delle società Benetton S.r.l. e Benetton Group S.r.l. (di seguito, anche congiuntamente, Benetton), volto all'accertamento di un possibile abuso di dipendenza economica perpetrato ai danni di un soggetto affiliato alla relativa rete di *franchising*. Nel provvedimento di avvio dell'istruttoria l'Autorità aveva ipotizzato che talune clausole del contratto di *franchising*, imponendo impegni economici e oneri eccessivi in capo all'affiliato, determinassero uno squilibrio eccessivo nei rapporti tra le parti, rendendo difficoltosa la ricerca sul mercato di alternative soddisfacenti. Inoltre, in considerazione della posizione di sicuro rilievo detenuta da Benetton, tali clausole avrebbero potuto generare un potenziale quanto significativo impatto su tutti gli imprenditori della rete, a detrimento del gioco concorrenziale nel mercato interessato. Più specificamente, le contestazioni sollevate in sede di avvio avevano ad oggetto, in sintesi, la possibile adozione di condotte abusive favorite da clausole

contrattuali idonee a conferire al *franchisor* una discrezionalità eccessiva nella gestione dei rapporti commerciali e tale da privare del tutto il *franchisee* di qualsivoglia autonomia imprenditoriale, soprattutto con riguardo alla definizione degli ordini di acquisto. In particolare, il contratto utilizzato da Benetton prevedeva forme di automatismo nella definizione degli ordini di acquisto e vincolava lo svolgimento del rapporto di *franchising* anche al pagamento di debiti inerenti precedenti rapporti contrattuali. Tali condotte destavano specifiche preoccupazioni consistenti: i) nell'irrigidimento dell'attività aziendale del rivenditore, al quale residuava un margine di flessibilità alquanto limitato riguardo alla possibilità di adeguare gli acquisti delle merci alle reali esigenze di vendita; nonché ii) negli effetti anti-competitivi derivanti dall'utilizzo di un siffatto modello contrattuale da parte di un operatore che gestisce una significativa rete commerciale in *franchising* (collocandosi nel 2017 al quinto posto per fatturato nel settore dell'abbigliamento in Italia, attraverso un marchio che gode di una forte attrattiva commerciale), con un notevole impatto su tutti gli imprenditori affiliati alla rete in questione.

Nel corso del procedimento istruttorio, al fine di superare le criticità emerse in sede di avvio, Benetton ha presentato impegni volti essenzialmente a modificare il contratto di *franchising*. In particolare, Benetton si è impegnata ad eliminare dal modello contrattuale standard ogni riferimento alla ricognizione dei debiti pregressi, sia con riferimento ai contratti di futura stipulazione che per quelli in corso di esecuzione; si è impegnata inoltre a modificare le clausole che prevedevano meccanismi di riassortimento automatico della merce e ha disciplinato in modo trasparente

e puntuale la procedura di ordine e l'eventuale inadempimento contrattuale.

L'Autorità ha ritenuto che gli impegni formulati da Benetton fossero idonei a ripristinare una dinamica commerciale equilibrata e informata ai principi di leale collaborazione tra imprese indipendenti, che devono caratterizzare i rapporti di *franchising* nel rispetto di quanto stabilito dalla l. 129/2004 e, pertanto, ha deliberato di rendere obbligatori tali impegni, ai sensi dell'art. 14-ter della l. 287/1990, chiudendo il procedimento senza accertare l'infrazione.

2.3 Concentrazioni

C12535 – IP ITALIANA PETROLI/ESSO ITALIANA

Nell'agosto 2023, l'Autorità ha autorizzato con condizioni l'operazione di concentrazione (C12535) consistente nell'acquisizione del controllo esclusivo, da parte di Italiana Petroli S.p.A. (di seguito, IP), di una società di nuova costituzione nella quale Esso Italiana S.r.l. (di seguito Esso Italiana o ESSO) avrebbe conferito le proprie attività petrolifere c.d. downstream, al netto del ramo lubrificanti e prodotti chimici.

I mercati rilevanti interessati dall'operazione sono stati individuati nei: i) mercati della distribuzione extra-rete di prodotti petroliferi all'ingrosso (B2B, nei confronti di grossisti e grandi rivenditori) e al dettaglio (B2C, nei confronti di singole stazioni di servizio e di consumatori finali), ulteriormente ripartiti in base allo specifico prodotto petrolifero commercializzato (benzina, diesel, gasolio agricolo, gasolio per riscaldamento, gasolio marino, GPL, kerosene, oli combustibili), ii) mercati della distribuzione rete di carburanti per autotrazione su rete stradale ordinaria e su rete autostradale.

La dimensione geografica dei mercati extra-rete è stata considerata di tipo locale, in conseguenza dei costi di trasporto e di spedizione dei prodotti. Essa, in coerenza con la prassi più recente dell'Autorità, è stata definita tramite il criterio di tipo sostanziale delle c.d. *catchment area*, volto a identificare gli effettivi vincoli competitivi

di ciascun punto vendita in ragione della distanza, o del tempo di percorrenza. Nel caso di specie, sono stati inclusi nei mercati rilevanti gli impianti collocati entro 150 km dalle basi logistiche utilizzate da IP per effettuare le vendite extra-rete.

Per quanto riguarda la dimensione geografica dei mercati della distribuzione al dettaglio di carburanti per autotrazione su rete stradale ordinaria e su rete autostradale, anch'essa è stata circoscritta a livello locale, sempre facendo ricorso al criterio delle c.d. *catchment area*, definite in termini di tempo di percorrenza tra i diversi impianti (15 minuti, nel caso della rete ordinaria) o di distanza tra di essi (60 km, nel caso della rete autostradale). La dimensione geografica di tali mercati è stata individuata anche sulla base delle evidenze nell'ambito di una *survey* ai consumatori commissionata dall'Autorità. Sulla base dell'istruttoria svolta, l'Autorità ha rilevato che l'operazione presentava effetti concorrenziali significativi, anche attraverso la creazione di una posizione dominante, con criticità rilevate in diversi mercati extra-rete e rete. Al riguardo si è osservato, in particolare, che l'entità risultante dall'operazione di concentrazione: i) rappresentava un operatore verticalmente integrato in tutte le fasi della filiera, in posizione di controllo di due delle principali raffinerie presenti in Italia e di un'ampia e capillare rete logistica, nonché un importante fornitore delle pompe

bianche presenti nei diversi mercati locali, soprattutto in talune aree del Paese; ii) avrebbe controllato contestualmente due importanti marchi “storici” nella distribuzione di carburanti in Italia, assurgendo a primo operatore in termini di consistenza della rete (29% degli impianti, rispetto al 18% del secondo operatore ENI) e di volumi (quasi il 25%), con una presenza ramificata su tutto il territorio italiano. Tale circostanza appariva ancora più rilevante tenuto conto che nei suddetti mercati non risultava verosimile attendersi un ingresso sostanziale di nuovi operatori in un futuro prossimo né un allargamento delle reti distributive concorrenti. Nello specifico, l'istruttoria ha permesso di appurare che la concentrazione in esame sarebbe stata suscettibile di ostacolare, ai sensi dell'art. 6, comma 1, della l. 287/1990, in modo significativo la concorrenza effettiva, anche attraverso la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante, in 17 mercati locali extra-rete (11 di tipo B2B e 6 di tipo B2C) e 537 mercati locali rete (di cui 532 su rete ordinaria e 5 su rete autostradale). Al fine di risolvere le preoccupazioni emerse in corso di istruttoria riguardo ai possibili effetti anticoncorrenziali

derivanti dall'operazione, l'Autorità ha deliberato di autorizzarla subordinatamente all'esecuzione, da parte di IP, di misure correttive consistenti, in estrema sintesi: a) nella messa a disposizione di capacità di transito e stoccaggio sul sistema SIGEMI di una data quantità di prodotti petroliferi (benzina, diesel, gasolio) a favore di operatori terzi non verticalmente integrati e a tariffe relative eque e non discriminatorie, per un periodo di quindici anni a partire dal 1° gennaio 2024; b) nella messa a disposizione, per un periodo di cinque anni a partire dal 1° gennaio 2024, di determinate quantità di prodotti (benzina B2B, GPL B2B, Kerosene B2B) a favore di operatori terzi a un prezzo orientato al costo; c) nel riportare in un'apposita sezione del sito web di IP, raggiungibile dalla homepage dello stesso - e con adeguata evidenza grafica - il contenuto delle presenti misure e le relative condizioni di offerta; d) nella eliminazione delle esclusive nell'approvvigionamento degli impianti di distribuzione a marchio Esso nei mercati locali rete ritenuti critici; e) nella nomina di un fiduciario incaricato del monitoraggio (“Monitoring Trustee”) dell'attuazione delle misure a) e b).

3. L'attività di promozione della concorrenza

3.1 L'attività di *advocacy* svolta nel corso del 2023

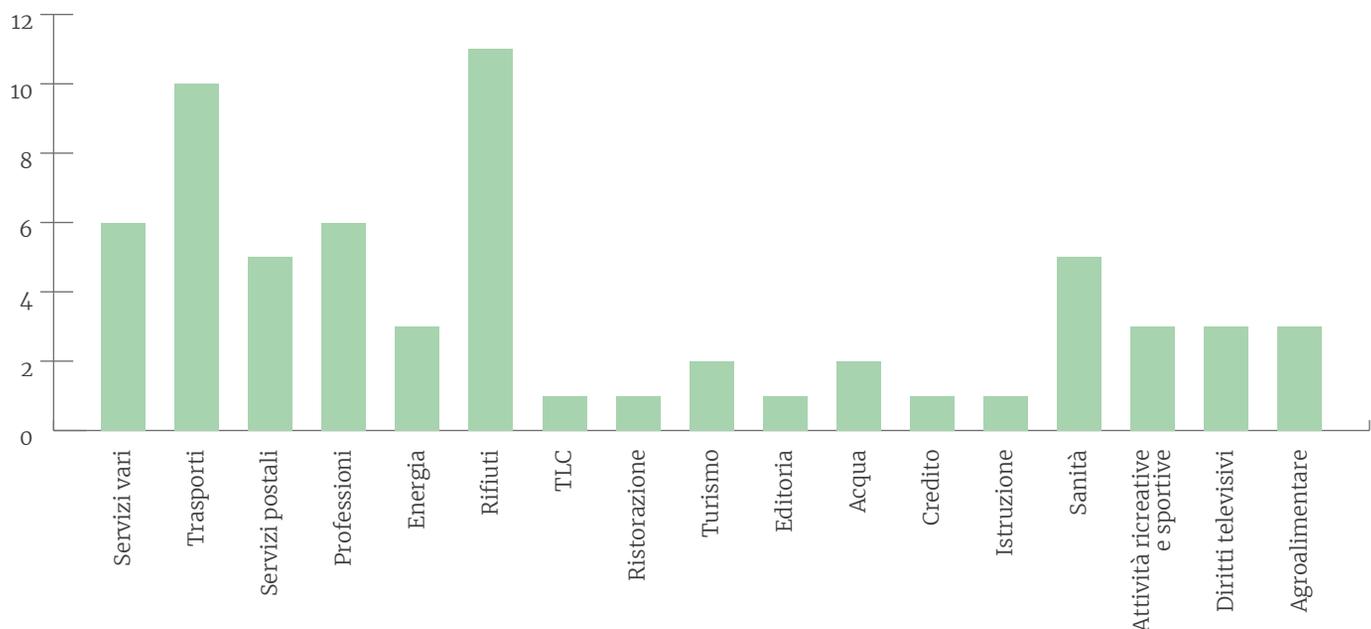
Nel 2023 l'Autorità ha realizzato 64 interventi di *advocacy* pubblicati, che hanno riguardato numerosi

settori di mercato, affrontando diversi profili e criticità concorrenziali.

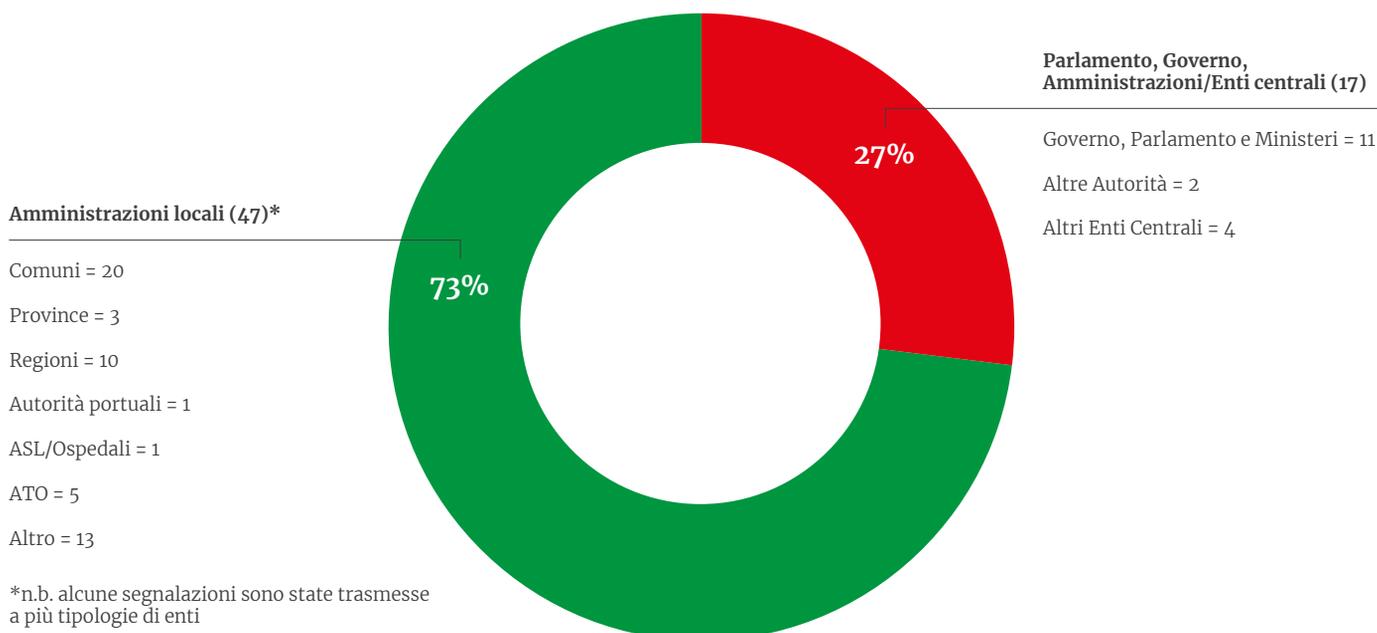
INTERVENTI DI ADVOCACY PUBBLICATI PER TIPO DI STRUMENTO NORMATIVO UTILIZZATO

STRUMENTO NORMATIVO	NUMERO DI INTERVENTI
Segnalazioni ai sensi dell'art. 21 della l. 287/1990	22
Pareri ai sensi dell'art. 22 della l. 287/1990	14
Pareri motivati ai sensi dell'art. 21-bis della l. 287/1990	23
di cui ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. 175/2016 (TUSPP)	6
Pareri ai sensi di altre normative	5
di cui ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 142/2020	2
di cui ai sensi dell'art. 6, comma 6, del d.lgs. 9/2008	3
Totale	64

Numero di interventi di *advocacy* pubblicati (2023), suddivisi per settore



Destinatari degli interventi di *advocacy* pubblicati (2023)



3.2 I profili anticoncorrenziali segnalati

Gli interventi di *advocacy* realizzati dall'Autorità nel corso del 2023 hanno messo in evidenza l'esistenza di numerose criticità concorrenziali concernenti la definizione dei bandi di gara e i requisiti di partecipazioni alle procedure ad evidenza pubblica, l'imposizione di possibili ostacoli all'apertura dei mercati alla concorrenza, nonché l'introduzione di limitazioni all'esercizio dell'attività di impresa. Tali criticità sono spesso risultate trasversali rispetto ai settori interessati. L'Autorità ha, inoltre, profuso un particolare impegno nel monitorare e valutare la legittimità degli atti relativi all'affidamento e alla gestione dei servizi pubblici locali (con particolare riferimento a quelli *in house*), alla luce delle disposizioni del nuovo d.lgs. 201/2022, anche avvalendosi della piattaforma ANAC ivi prevista, oltre che nel valutare le operazioni di acquisto di partecipazioni e costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche ai sensi del d.lgs. 175/2016 (TUSPP), incrementando il numero dei pareri resi, in tali specifiche materie, ai sensi degli artt. 21 e 21-bis della l. 287/1990.

PRINCIPI IN MATERIA DI GARE PUBBLICHE

Le procedure di gara a evidenza pubblica, mediante il confronto concorrenziale fra gli operatori attivi in un dato settore di mercato, consentono alle pubbliche amministrazioni di selezionare le imprese più efficienti e maggiormente rispondenti alle proprie esigenze, con benefici che si riflettono anche sul benessere dei cittadini/utenti. Tuttavia, affinché le procedure siano veramente efficaci in questo senso, è necessario che esse vengano disegnate in modo tale da incentivare la partecipazione del maggior numero possibile di imprese interessate e da garantire a tutte un trattamento equo e non discriminatorio (*favor participationis*).

L'Autorità è in proposito intervenuta, da un lato, in relazione alla suddivisione in lotti e alla formulazione dei requisiti di partecipazione alle gare, che non devono essere tali da avvantaggiare l'operatore incumbent, precludendo ingiustificatamente la partecipazione anche delle imprese di minori dimensioni; dall'altro, ha posto la sua attenzione sulla previsione di esclusive

e sulla durata delle assegnazioni, che non devono immobilizzare il mercato per un periodo temporale eccessivamente lungo, tale da pregiudicare eventuali dinamiche di innovazione, a scapito non solo del contesto competitivo, ma anche dei consumatori.



POSTE E SERVIZI

Nel corso del 2023 l'Autorità, nell'ambito della propria attività istituzionale, ha proseguito la verifica del corretto dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali con riguardo al settore dei servizi postali, del quale continua a seguire con attenzione gli sviluppi del processo di liberalizzazione.

In tale ambito, l'Autorità ha, innanzitutto, effettuato un intervento di carattere generale inviando un parere all'AGCOM sulla regolazione prevista dalla delibera n. 77/18/CONS del 20 febbraio 2018, relativa al rilascio delle licenze per svolgere il servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse e delle violazioni del Codice della strada ([AS1881](#)). Nel parere in oggetto, reso in ordine alla regolazione *in fieri* e nel contesto della consultazione pubblica avviata con la delibera n. 455/22/CONS, l'Autorità ha favorevolmente riscontrato il recepimento di numerose previsioni mutuata da suoi precedenti orientamenti.

Inoltre, sempre in materia di servizi di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse e delle violazioni del Codice della strada, l'Autorità è, altresì, intervenuta in occasione di specifiche gare, soffermandosi sull'inidonea suddivisione in lotti territoriali e sulla previsione di elevate coperture territoriali che - unitamente alla fissazione di sovrabbondanti requisiti di partecipazione e di criteri di valorizzazione degli ulteriori gradi di copertura e punti di giacenza disponibili rispetto a quelli minimi ovvero alla previsione di riparametrazioni dei coefficienti tecnici in base alle percentuali di copertura offerte - non garantivano il *favor participationis* ed erano tali da avvantaggiare il Fornitore Unico del Servizio Postale Universale, Poste Italiane S.p.A. ([AS1883](#), [AS1887](#), [AS1896](#), [AS1919](#)).

In relazione, poi, ad altri settori e tipologie di servizi, l'Autorità è intervenuta segnalando le criticità concorrenziali derivanti da alcune previsioni contenute in avvisi pubblici per l'affidamento esternalizzato dei servizi legali da parte di una pluralità di Comuni e stazioni appaltanti pubbliche ([AS1888](#)). In tale ambito, è stata rilevata, in primo luogo, la presenza di requisiti di partecipazione (che talvolta divenivano anche criteri di valutazione della componente tecnico-professionale dell'offerta) consistenti nell'aver maturato una qualificata attività pregressa, nel settore dei servizi legali, esclusivamente con riferimento a enti di natura pubblica/pubblicistica (pubbliche amministrazioni, enti locali, Asl, etc.). In aggiunta, è stata, altresì, riscontrata la presenza di vincoli di partecipazione impostati su base territoriale (iscrizione all'Albo di un determinato Foro geografico, localizzazione dello studio legale del professionista in una certa area geografica, etc.). Al riguardo, l'Autorità ha segnalato come le predette fattispecie costituissero restrizioni concorrenziali che non risultavano proporzionate né, comunque, giustificate e necessarie ai fini del perseguimento di un obiettivo di interesse generale da parte della stazione appaltante.



DIRITTI AUDIOVISIVI SPORTIVI

In materia di diritti audiovisivi sportivi, il d.lgs. 9/2008, recante "Disciplina della titolarità e della commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi e relativa ripartizione delle risorse" (c.d. "decreto Melandri") si propone come obiettivo fondamentale la realizzazione di un mercato trasparente ed efficiente dei diritti audiovisivi. A tal fine, gli articoli 6 e 7 del decreto impongono all'organizzatore della competizione di mettere tutti gli operatori di tutte le piattaforme in condizione di concorrere per acquisire i diritti audiovisivi attraverso apposite procedure competitive idonee a garantire ai partecipanti condizioni di equità, trasparenza e non discriminazione. In tale contesto, il predetto decreto prevede un intervento *ex ante* dell'Autorità, chiamata a valutare e approvare le Linee

Guida predisposte dall'organizzatore della competizione prima di procedere alla gara.

Nel corso del 2023 l'Autorità ha reso tre pareri ([SR43B](#), [SR44](#) e [SR45](#)) ai sensi della richiamata normativa, modificata da ultimo dal d.l. 176/2022 (c.d. Aiuti *quater*) che ha disposto l'estensione della durata massima dei contratti di licenza da tre a cinque anni.

Con particolare riferimento al caso [SR43B](#), nel febbraio 2023 la Lega Nazionale ha ritrasmesso le Linee Guida Serie A (già approvate dall'Autorità nel dicembre 2022) per la vendita centralizzata dei diritti audiovisivi relativi alle cinque stagioni sportive 2024/2025, 2025/2026, 2026/2027, 2027/2028, 2028/2029.

L'Autorità ha condotto l'esame delle Linee Guida, raccogliendo i contributi emersi in una consultazione pubblica che ha visto partecipare tre operatori attivi nella commercializzazione dei diritti audiovisivi, un operatore di telecomunicazione e un'associazione di consumatori. Inoltre, si è avvalsa delle informazioni raccolte dalle altre autorità nazionali di concorrenza per tenere conto delle caratteristiche e delle condizioni competitive dei maggiori campionati nazionali delle federazioni aderenti all'Unione Europea delle Federazioni Calcistiche Europee (UEFA).

Sulla base delle suddette informazioni, l'Autorità ha *in primis* osservato come, in comparazione con i principali campionati europei, solamente alcuni Paesi hanno previsto, con discipline assimilabili al c.d. Decreto Melandri, una normativa specifica in materia di commercializzazione dei diritti sportivi, mentre la maggior parte degli Stati membri ha proceduto ad un'analisi competitiva della commercializzazione di tali diritti tramite una valutazione ai sensi dell'art. 101 del TFUE (e, ove sussistessero le condizioni per un'esenzione, ai sensi del comma 3 del medesimo articolo). Quanto alla durata dei diritti sportivi, l'Autorità ha rilevato che la possibilità di commercializzazione di lunga durata (e nel caso specifico di un quinquennio) è attualmente prevista solo in Italia e in pochi altri campionati nazionali e che l'esperienza dei maggiori campionati esteri ha dimostrato, invece, come il confronto competitivo tra più operatori – anche ove

attivi su distinte piattaforme (televisiva, satellitare, internet) – per cicli di commercializzazione limitati (e comunque non superiori a tre o quattro anni) rappresenti un imprescindibile strumento di sviluppo tecnologico. In conformità ai principi espressi dalla giurisprudenza euro-unitaria in materia, infatti, l'Autorità ha sottolineato che la previsione di contratti in esclusiva di lunga durata poteva essere idonea a limitare i miglioramenti tecnologici nella produzione e fruizione dei servizi in oggetto, in maniera tale da pregiudicare eventuali dinamiche di innovazione, a scapito dei consumatori. Per queste ragioni, l'Autorità, nel marzo 2023, ha deliberato di approvare le citate Linee Guida, segnalando tuttavia che ove la Lega Nazionale avesse inteso procedere alla commercializzazione dei propri diritti per un ciclo superiore ai tre anni, la corrispondente gara avrebbe dovuto prevedere l'eliminazione degli ambiti di trasmissione esclusiva, tramite la formulazione di pacchetti di eventi idonei a consentire a più operatori di trasmettere – quantomeno con riferimento ad una ampia parte delle licenze – gli stessi eventi, come accade peraltro nei maggiori campionati esteri, quali ad esempio la Bundesliga o LaLiga.

OSTACOLI ALL'ACCESSO AL MERCATO DI NUOVI OPERATORI

Favorire e agevolare il processo di progressiva liberalizzazione e apertura dei mercati alla concorrenza (sia nella forma della concorrenza *per* il mercato che in quella della concorrenza *nel* mercato), rimuovendo gli ostacoli di natura normativa o regolamentare che ne impediscono l'accesso da parte di nuovi operatori, ha rappresentato da sempre uno dei temi centrali dell'attività di *advocacy* svolta dall'Autorità, nell'ottica di promuovere una più intensa competizione tra le imprese, con il conseguente innalzamento dei livelli di efficienza produttiva e degli stimoli all'innovazione, di cui beneficiano tanto il sistema economico nel suo complesso che i singoli consumatori.

In questo senso, l'Autorità è intervenuta, tra l'altro, per censurare qualsiasi misura avente l'effetto di chiudere un dato mercato, bloccando o anche solo posticipando

l'ingresso di nuovi operatori. Nei casi in cui sia possibile solo una "concorrenza *per* il mercato", l'Autorità ha censurato, ad esempio, atti di proroga delle concessioni in essere o dei contratti già stipulati, tali da determinare un rinvio del confronto competitivo, che impedisce di cogliere i benefici derivanti da una periodica concorrenza per l'affidamento attraverso procedure ad evidenza pubblica. Nei casi in cui, invece, sia possibile una "concorrenza *nel* mercato", l'Autorità è intervenuta per contestare, ad esempio, la previsione di esclusive ingiustificate o altre misure che impediscono, di fatto, il libero accesso degli operatori ad un dato mercato.



ENERGIA

Nell'ambito dell'importante processo di liberalizzazione dei mercati della vendita *retail* dell'energia elettrica e del gas, volto al definitivo abbandono del regime di maggior tutela, nel maggio 2023 è stato deliberato, su richiesta del Ministero per l'Ambiente e la Sicurezza Energetica (MASE), un parere ([AS1890](#)) avente ad oggetto lo schema di decreto dello stesso Ministero sulla disciplina dell'ingresso consapevole dei clienti domestici nel mercato libero dell'energia elettrica.

Nel parere, dopo aver espresso apprezzamento per l'impianto complessivo del decreto, in quanto ulteriore passo avanti per realizzare il definitivo superamento in Italia del regime di maggior tutela, l'Autorità ha svolto alcune osservazioni più critiche rispetto alla scelta di escludere dalle prime procedure di gara i clienti domestici rientranti nella nozione di c.d. vulnerabilità, auspicando anche per questi ultimi una successiva e ravvicinata assegnazione attraverso procedure competitive.

In secondo luogo, l'Autorità ha ribadito l'importanza della previsione di massicce campagne informative istituzionali di accompagnamento alla transizione in atto, utilizzando anche i canali televisivi e in orari di

maggior ascolto, essendo la corretta informazione cruciale a rendere i consumatori/utenti parte attiva e consapevole del processo di liberalizzazione del settore.



CONCESSIONI DI GRANDE DERIVAZIONE IDROELETTRICA

Con riferimento alle modalità di affidamento delle concessioni di grande derivazione idroelettrica, l'Autorità è ripetutamente intervenuta in passato, sia con riferimento alla normativa nazionale che a quella regionale e provinciale, promuovendo la piena apertura concorrenziale del mercato e censurando qualsiasi ingiustificato *favor* per il gestore uscente (AS233, AS650, AS730, AS1151, AS1550, AS1697). Da ultimo, conformemente a quanto auspicato dall'Autorità nella segnalazione AS1730, la l. 118/2022 è intervenuta sulla normativa vigente³ dettando criteri uniformi per lo svolgimento delle gare per l'affidamento delle concessioni di grande derivazione idroelettrica, con l'obiettivo di favorire l'ingresso di nuovi operatori tramite meccanismi di concorrenza *per* il mercato uguali sul territorio nazionale, con effetti positivi in termini di efficienza, investimenti, innovazione e qualità dei servizi. Ciò premesso, nel corso del 2023 l'Autorità è intervenuta in tale settore, inviando segnalazioni ai sensi dell'art. 21 della l. 287/1990 alla Regione Piemonte ([AS1907](#)) e alla Provincia Autonoma di Trento ([AS1880](#)). Nella segnalazione inviata alla Regione Piemonte l'attenzione dell'Autorità si è concentrata sulle distorsioni concorrenziali causate dalla l.r. 26/2020, riguardante l'assegnazione delle grandi derivazioni idroelettriche, e dai due regolamenti attuativi che disciplinavano, rispettivamente, le modalità di svolgimento del procedimento unico di assegnazione di dette concessioni e i contenuti e le modalità di redazione del rapporto di fine concessione. L'Autorità ha evidenziato che la normativa regionale era suscettibile di azzerare il confronto competitivo poiché ammetteva

3. Cfr. il decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 recante "Attuazione della direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica".

l'aggiudicazione di concessioni mediante l'istituto del *project financing* a iniziativa privata, senza porre i potenziali soggetti interessati, diversi dall'*incumbent*, nella condizione di presentare progetti di fattibilità alternativi. Veniva, infatti, previsto che il rapporto di fine concessione, predisposto dal concessionario uscente e che conteneva informazioni necessarie per la redazione della proposta di *project financing*, fosse reso pubblico solo con il bando di gara. Un siffatto *modus procedendi* non garantiva quel confronto competitivo necessario in un settore, come quello delle concessioni di grande derivazione idroelettrica, in cui, data la scarsità dei titoli che legittimano lo sfruttamento di risorse naturali limitate, l'unica forma di concorrenza possibile è quella *per il mercato*. L'Autorità ha, quindi, sollecitato la Regione Piemonte a modificare la suddetta normativa in modo tale da rendere possibile la presentazione di proposte di *project financing* per l'affidamento di concessioni di grande derivazione idroelettrica anche da parte di soggetti diversi dal gestore uscente.

Nella segnalazione inviata alla provincia Autonoma di Trento sono state evidenziate alcune restrizioni concorrenziali discendenti dalla l.p. 16/2022 che

prorogava, oltre i termini previsti dallo Statuto Speciale del Trentino-Alto Adige, le concessioni di grande derivazione idroelettrica fino al 1° aprile 2029. Tale proroga era subordinata all'approvazione, da parte della Provincia, di un piano industriale presentato dai concessionari *incumbent* che prevedesse, *inter alia*, investimenti sulle strutture di produzione e misure di efficientamento. Al riguardo, conformemente a quanto già espresso in diversi precedenti (AS1151, AS1697, AS1730), l'Autorità ha ribadito che la competenza legislativa provinciale in materia di rilascio delle concessioni di grande derivazione idroelettrica deve essere esercitata nel rispetto dell'ordinamento euro-unitario (ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost.) e dei principi fondamentali dell'ordinamento nazionale, compresa la tutela della concorrenza, materia di esclusiva competenza statale (ex art. 117, comma 2, lett. e), Cost.). In particolare, le proroghe di concessioni idroelettriche esistenti in scadenza o scadute non possono essere giustificate, se non nella misura in cui siano funzionali all'espletamento dei processi competitivi di selezione del nuovo concessionario, i quali devono essere improntati ai principi di massima partecipazione, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità.



TRASPORTI

FOCUS L'intervento dell'Autorità sulle licenze taxi

Il settore del trasporto mediante taxi è da tempo oggetto di attenzione da parte dell'Autorità che ha evidenziato in numerose occasioni la necessità di adeguare il numero delle licenze alla reale domanda dell'utenza.

Le condizioni di fornitura del servizio hanno rappresentato un tema sul quale l'Autorità è intervenuta anche nel corso del 2023, alla luce dei gravi disservizi riscontrati in termini di qualità ed efficienza del servizio reso. Lo stesso Governo, d'altra parte, ha inteso fronteggiare la situazione problematica in cui versa il settore, introducendo, con l'art. 3 del d.l. 104/2023 (c.d. decreto Asset) una procedura semplificata per il rilascio di licenze aggiuntive, volta a consentire alle amministrazioni locali di far fronte in modo più snello e veloce a una situazione considerata contingente ed emergenziale.

Consapevole delle criticità concorrenziali che affliggono il settore, l'Autorità ha ritenuto opportuno esercitare i propri poteri di *advocacy* al fine di proporre una serie di misure volte a garantire una maggiore regolarità, efficienza e completezza del servizio nell'ottica di tutelare le esigenze dell'utenza, incrementando il benessere complessivo derivante dal trasporto pubblico locale.

In particolare, nei mesi di luglio e agosto 2023 l'Autorità ha inviato richieste di informazioni ai Comuni di Milano, Napoli e Roma e alle principali cooperative e piattaforme di prenotazione al fine di valutare le condizioni di fornitura del servizio taxi nei rispettivi territori.

Alla luce dei dati e delle informazioni acquisite, l'Autorità ha riscontrato una situazione di generale e consistente insufficienza dell'offerta rispetto alla domanda, destinata peraltro ad essere esacerbata a causa degli ingenti flussi turistici che interesseranno le città nei mesi a venire, ad esempio, in concomitanza con il Giubileo a Roma a partire da dicembre 2024.

In considerazione di ciò, l'Autorità ha adottato un parere nell'ottobre 2023 ([AS1921](#)), invitando i suddetti Comuni ad adeguare il numero delle licenze alla richiesta effettiva del servizio taxi - di cui una parte significativa è risultata costantemente insoddisfatta - e a predisporre in tempi brevi i relativi bandi di concorso pubblico.

L'Autorità ha, inoltre, suggerito ai medesimi Comuni di collaborare più attivamente con le cooperative e le *app* taxi attive nei propri territori, e di richiedere loro, in maniera sistematica, tutte le informazioni necessarie per verificare l'adeguatezza del servizio, in modo da attivare tempestivamente la procedura per il rilascio di nuove licenze, qualora necessario. Infine, l'Autorità ha anche suggerito di rendere più flessibile la disciplina dei turni, fatte salve le tutele in materia di lavoro e gli obblighi dei servizi minimi garantiti.

L'intervento dell'Autorità, volto a superare in via definitiva un problema strutturale di inadeguatezza dell'offerta del servizio taxi rispetto alla domanda, si pone, dunque, in un rapporto di complementarietà rispetto alla menzionata disciplina normativa che ha, invece, introdotto misure di carattere straordinario e contingente.

Sempre con riferimento al trasporto pubblico locale, l'Autorità, su richiesta dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), ha adottato un parere nel contesto della consultazione sullo schema di atto di regolazione recante le condizioni minime di qualità dei servizi di trasporto locale su strada connotati da obblighi di servizio pubblico. Nel parere ([AS1935](#)) l'Autorità ha espresso le proprie preoccupazioni circa la possibilità che l'adozione da parte dell'ente affidante dei criteri qualitativi migliorativi specificamente individuati dall'ART possa configurare una sorta di automatismo nell'assolvimento dell'obbligo motivazionale circa il mancato ricorso al mercato, nel caso di affidamenti *in house*, in contrasto con l'art. 17, comma 2, del d.lgs. 201/2022. Peraltro, è stato altresì rilevato che il contenuto di detti criteri qualitativi, così come individuati dall'ART, non appare comunque sufficiente a soddisfare l'obbligo motivazionale dell'ente, dato che il mercato, in astratto, potrebbe raggiungere i medesimi risultati. L'Autorità ha, inoltre, formulato alcuni suggerimenti circa altri profili, quali la trattazione organica in un'unica misura degli obblighi di trasparenza in capo all'ente affidante e all'affidatario, la valorizzazione dei risultati delle indagini di *customer satisfaction* anche ai fini dell'individuazione di azioni correttive, il rafforzamento dei sistemi di misurazione automatica dei passeggeri trasportati per una corretta rilevazione dell'indice di affollamento, la definizione di alcuni indicatori di conformità nonché la tempistica delle informazioni da fornire prima e durante il viaggio. Inoltre, in un settore contiguo a quello dei trasporti, l'Autorità ha formulato una segnalazione ai sensi dell'art. 22 ([AS1884](#)) in merito agli ostacoli all'accesso al mercato dei servizi di pagamento della sosta mediante *app*. In particolare, l'Autorità ha evidenziato come la prassi di numerosi gestori della sosta (Comuni e società concessionarie) di attribuire un diritto di esclusiva per l'erogazione dei suddetti servizi ad un unico operatore, o ad un numero limitato di essi, vada a discapito di tutte le altre imprese attive sul mercato, che sarebbero in grado di offrirli sia sotto il profilo tecnico che economico, con l'effetto di ridurre il confronto concorrenziale a danno degli

utenti finali. L'Autorità ha sottolineato che, anche qualora le specifiche condizioni della domanda e dell'offerta siano tali da non permettere un sistema di commissioni in favore delle *app* o di sostenere i costi di adeguamento dei sistemi informatici, il servizio di pagamento della sosta reso con tale modalità potrebbe essere finanziato anche con i proventi pagati dagli utenti (c.d. redditività *stand alone*), disposti a pagare un sovrapprezzo per usufruire di servizi aggiuntivi, che altrimenti non sarebbero disponibili, per i quali esistono dei vantaggi consistenti nella maggiore immediatezza (rispetto ai parchimetri o all'acquisto dei titoli di sosta in tabaccheria) o nella possibilità di personalizzazione dei servizi.



RIFIUTI

In materia di rifiuti, l'Autorità ha adottato due diversi interventi di *advocacy* aventi ad oggetto criticità concorrenziali riscontrate, rispettivamente, in relazione alla interpretazione e alle modalità applicative dell'art. 238, comma 10, del d.lgs. 152/2006 (TUA), che disciplina la scelta delle utenze non domestiche (UND) di conferire al di fuori del servizio pubblico i rifiuti simili agli urbani ([AS1912](#)), nonché in relazione all'acquisto di una partecipazione pubblica e all'affidamento *in house* della realizzazione e gestione degli impianti per il trattamento della frazione organica dei rifiuti solidi urbani (FORSU) prodotta dai Comuni pugliesi ([AS1908](#)). In ordine alla prima problematica, l'Autorità ha inviato al Consiglio di Bacino Venezia Ambiente, a Veneziana Energia Risorse Idriche Territorio Ambiente Servizi S.p.A. (Veritas) e all'ANCI un parere ai sensi dell'art. 22 nel quale ha censurato l'interpretazione da essi fornita della suddetta norma del TUA, ai sensi della quale le UND che conferiscano al di fuori del servizio pubblico i rifiuti simili agli urbani – e che dimostrino di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero stessa – non sono tenute alla corresponsione della componente tariffaria rapportata alla quantità dei rifiuti conferiti. In particolare, gli Enti destinatari del parere

ritenevano escluse dalla tassazione solo le UND che fuoriuscivano dal servizio pubblico per la *totalità* dei rifiuti prodotti, da avviare a *recupero o riciclo*, e quelle che decidevano di ricorrere ai gestori privati *per una parte* dei rifiuti prodotti ma solo nel caso in cui fossero avviati a *riciclo*. Tale interpretazione escludeva, quindi, dalla detassazione i quantitativi di rifiuti conferiti dalle UND al recuperatore privato, avviati alle operazioni di “recupero” di energia, concedendola esclusivamente per i rifiuti avviati a “riciclo” (o recupero di materia). Dato il tenore letterale della norma, l’Autorità ha evidenziato che l’interpretazione fornita dal Consiglio di Bacino e da Veritas comportava un ingiustificato ampliamento della privativa in favore del gestore del servizio pubblico di igiene urbana, privando di effettiva cogenza la facoltà, riconosciuta alle UND, di conferire i propri rifiuti urbani al di fuori del servizio pubblico. Di conseguenza, l’Autorità ha sollecitato il Consiglio di Bacino e Veritas a promuovere un’interpretazione della normativa *de qua* in senso pro-concorrenziale sulla base di quanto già indicato in precedenti segnalazioni (AS1858 e AS1893⁴). In ordine alla seconda problematica, nel maggio 2023, l’Autorità ha inviato ad AGER Puglia (Agenzia territoriale della Regione Puglia per il servizio di gestione dei rifiuti) e alla Regione Puglia un parere motivato ai sensi dell’art. 21-bis in merito alle deliberazioni del Comitato dei Delegati e del Direttore Generale di AGER Puglia aventi ad oggetto l’acquisto da parte della stessa AGER Puglia del 40% del capitale sociale di ASECO da Acquedotto Pugliese S.p.A., nonché l’affidamento *in house* ad ASECO della realizzazione e gestione degli impianti per il trattamento della frazione organica dei rifiuti solidi urbani (FORSU) prodotta dai Comuni pugliesi. L’operazione non appariva tale da soddisfare i requisiti di cui all’art. 4, comma 1 del TUSPP, in quanto ASECO non risultava soggetta al controllo dei Comuni pugliesi, cui spettano le funzioni di organizzazione e gestione del

ciclo dei rifiuti urbani, ma a quello della Regione Puglia, tra le cui finalità istituzionali non rientrano le attività svolte da detta società.

In riscontro al parere motivato, AGER Puglia e la Regione Puglia si sono sostanzialmente limitate a ribadire la legittimità dell’operazione considerata. Pertanto, preso atto del mancato adeguamento da parte delle Amministrazioni, l’Autorità ha deliberato di proporre ricorso dinanzi al TAR Puglia avverso le deliberazioni contestate.



SETTORE SANITARIO

Nel 2023 l’Autorità ha svolto un’importante attività di *advocacy* nell’ambito dell’esercizio delle professioni sanitarie, con particolare riguardo all’autorizzazione all’esercizio dell’attività da parte delle strutture sanitarie private (AS1917) e al successivo accreditamento e convenzionamento delle stesse con i Sistemi Sanitari Regionali (AS1886 e AS1916).

Per quanto concerne le autorizzazioni dei soggetti privati alla realizzazione di strutture sanitarie e allo svolgimento delle relative attività, l’Autorità ha ribadito che la valutazione del fabbisogno regionale non può portare a ingiustificate e sproporzionate restrizioni all’esercizio di tali attività. Nell’ambito dell’esame delle richieste di autorizzazione, è necessario, infatti, che la valutazione del fabbisogno sia svolta in maniera ragionevole e proporzionata, nonché condotta in concreto dalle Regioni – a prescindere dall’esistenza di uno strumento di pianificazione generale – e preceduta e sorretta da un’idonea istruttoria in ordine alla domanda sanitaria espressa sul territorio e alla correlativa offerta da parte delle strutture private, senza che ciò si traduca nella frapposizione di ostacoli all’accesso dei potenziali concorrenti al mercato. Al contrario, l’inerzia delle Regioni, ove protratta per

4. In tale segnalazione, inviata al Parlamento e al Governo ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza – 2023, l’Autorità ha auspicato che il contrasto insorto sull’interpretazione dell’art. 238, comma 10, del TUA venga sanato in via definitiva attraverso una modifica della normativa primaria.

parecchi anni e senza l'aggiornamento dei dati relativi al fabbisogno, potrebbe tradursi sostanzialmente in un illegittimo blocco, a tempo indeterminato, all'accesso di nuovi operatori sul mercato.

Con gli interventi in tema di accreditamento e convenzionamento delle strutture private con i SSR, tra i quali merita particolare attenzione quello diretto alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome ([AS1916](#)), l'Autorità si è nuovamente espressa in merito alla prassi regionale di reiterata proroga dei contratti stipulati con soggetti privati accreditati e convenzionati, ricordando che la stessa genera una cristallizzazione delle posizioni e degli assetti di mercato. Di contro, al fine di garantire una più efficiente allocazione delle risorse pubbliche e una migliore efficacia delle prestazioni sanitarie, è necessario incentivare la concorrenza nell'accesso delle strutture private all'erogazione delle prestazioni sanitarie. L'obiettivo dell'apertura dei sistemi di accreditamento a dinamiche concorrenziali, finalizzata a far emergere efficienze e risparmi, deve essere perseguito attraverso procedure adeguatamente pubblicizzate, che operano su base selettiva, non discriminatoria, periodica e trasparente - così come dispone l'art. 8-quinquies, comma 1-bis, del d.lgs. 502/1992 - e che fanno seguito a verifiche sistematiche degli operatori già convenzionati funzionali ad una effettiva razionalizzazione della rete in convenzionamento.

L'Autorità ha, infine, messo nuovamente in evidenza gli effetti negativi della definizione dei tetti di spesa in materia sanitaria prevalentemente in base al criterio della spesa storica, che consiste nell'attribuire ogni anno a ciascuna branca/struttura della ASL considerata lo stesso *budget* dell'anno precedente. Tale prassi produce un ulteriore effetto di cristallizzazione delle posizioni degli operatori preesistenti sul mercato in danno di nuovi operatori e/o di strutture che potrebbero risultare maggiormente efficienti, sia in termini di contenimento dei costi che di soddisfacimento della domanda. Viceversa, fermo restando il tetto massimo di spesa, la ripartizione dei *budget* tra i soggetti accreditati dovrebbe avvenire

in condizioni di parità e secondo criteri qualitativo-prestazionali (quali la misura delle prestazioni rese, la reale capacità erogativa, la dislocazione territoriale, gli investimenti nella dotazione tecnologica, le unità di personale qualificato aggiuntive rispetto a quelle minime richieste, le modalità di prenotazione e di accesso alle prestazioni sanitarie, nonché la qualità di eventuali servizi aggiuntivi rispetto a quelli minimi richiesti offerti all'utenza).

LIMITAZIONI ALL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ DI IMPRESA

In modo complementare all'attività sopra richiamata, diversi interventi realizzati nel corso dell'anno dall'Autorità hanno avuto quale obiettivo la rimozione dall'ordinamento di previsioni che risultavano idonee a limitare in maniera sproporzionata o ingiustificata l'esercizio della libertà di iniziativa economica e, di conseguenza, la possibilità e la capacità delle imprese di competere efficacemente su un dato mercato.



SERVIZI VARI

Con riferimento al settore dei servizi di scuola nautica, oggetto di censura è stata la previsione, inserita in una disposizione del d.lgs. 171/2005 (Codice della nautica da diporto), di un tariffario minimo per l'erogazione di tali prestazioni. A tale previsione è stata data attuazione, da ultimo, con il D.M. 142/2023, il quale è intervenuto sulla fissazione, da parte delle scuole nautiche, delle tariffe all'utenza, che in particolare devono rispettare dei valori minimi espressamente indicati in allegato al decreto stesso ([AS1933](#)). In merito, l'Autorità ha segnalato come la previsione di un tariffario minimo sia idonea a integrare una restrizione ai sensi della normativa antitrust - peraltro non necessaria né proporzionata, alla luce dell'esigenza di assicurare la qualità e/o la sicurezza dei servizi resi alla clientela - consistente nell'indicazione di valori di riferimento, per di più minimi, relativamente a un'importante variabile strategica quale il prezzo delle prestazioni erogate.



SPORT

L'Autorità è anche intervenuta nel settore dello sport, con riferimento alla tematica del vincolo sportivo, mediante una segnalazione ([AS1900](#)) nella quale ha formulato - in vista della conversione in legge del d.l. 75/2023 - alcune considerazioni in merito alle criticità concorrenziali derivanti dall'art. 41 del medesimo decreto legge, rubricato "Disposizioni urgenti in materia di vincolo sportivo". Più precisamente, l'articolo *de quo*, escludendo l'applicazione della norma (art. 31, comma 1, del d.lgs. 36/2021) che prevedeva l'abolizione del vincolo sportivo a partire dal 1° luglio 2023, riconosce, al contrario, in capo alle Federazioni sportive nazionali e alle Discipline sportive associate la possibilità di prevedere, per gli atleti praticanti discipline sportive dilettantistiche, un tesseramento soggetto a vincolo per una durata massima di due anni. Nella segnalazione, l'Autorità, in linea con i propri precedenti interventi in materia, ha sottolineato come la disposizione in oggetto, nella misura in cui dispone la permanenza del vincolo sportivo, generi una distorsione della concorrenza tra società sportive a detrimento degli atleti che vedrebbero significativamente ridotta la loro autonomia contrattuale, nonché le loro scelte di formazione, con evidenti ricadute negative in danno del modello sportivo nazionale ed europeo.



ATTIVITÀ DI NOLEGGIO SENZA CONDUCENTE

Nel novembre 2023 l'Autorità ha deliberato un parere ([AS1928](#)) sul regolamento comunale del Comune di Bagnoli Irpino disciplinante l'attività di noleggio senza conducente di veicoli vari, in cui sono state espresse considerazioni critiche in merito alle disposizioni relative alle distanze minime per le attività di noleggio di veicoli senza conducente, alle restrizioni quantitative del numero massimo dei veicoli utilizzabili per le sole nuove attività di noleggio, nonché a quelle afferenti al noleggio di quadricicli a motore (consentito esclusivamente

per escursioni guidate effettuate da specifici soggetti individuati). L'Autorità ha rilevato come ciascuna delle richiamate disposizioni introduca limiti ingiustificati all'esercizio dell'attività di noleggio, in contrasto con i principi a tutela della concorrenza, e ne ha auspicato pertanto la modifica.

PRINCIPI IN MATERIA DI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Nella prima fase di applicazione della nuova disciplina in materia di servizi pubblici locali, dettata dal d.lgs. 201/2022, l'Autorità è intervenuta in diverse occasioni - soprattutto nei confronti di affidamenti *in house* di alcuni servizi rilevanti per tipologia, valore dell'affidamento e bacino di utenza interessato - attraverso l'adozione di pareri ex art. 21-bis e di segnalazioni ex art. 21 della l. 287/1990.

In particolare, nel settore dei rifiuti, meritevoli di essere richiamati sono gli interventi volti a censurare le delibere di affidamento *in house* di servizi di gestione dei rifiuti urbani caratterizzati da rilevanti inefficienze e irregolarità nella Regione Campania ([AS1909](#), [AS1897](#), [AS1898](#), [AS1899](#), [AS1918](#)), nonché nella Regione Piemonte ([AS1915](#) e [AS1925](#)) e nella Regione Liguria ([AS1929](#)).

In sintesi, è stata contestata la legittimità delle deliberazioni di costituzione di società, di acquisto di partecipazioni o di mantenimento di partecipazioni da parte degli Enti d'Ambito in società affidatarie *in house* del servizio di gestione dei rifiuti urbani per alcune o tutte le seguenti ragioni: *i*) in virtù della decisione degli Enti d'Ambito di partecipare al capitale sociale del soggetto incaricato della gestione di un servizio pubblico locale a rete; *ii*) per la significativa carenza di motivazione analitica circa la forma di affidamento scelta e le ragioni del mancato ricorso al mercato; *iii*) per la carenza di evidenze circa la proporzionalità della durata dell'affidamento; *iv*) per l'insussistenza del requisito del controllo analogo sulla società *in house*. Con particolare riguardo alle ragioni circa il mancato ricorso al mercato, è stata contestata l'inadeguatezza delle motivazioni adottate dagli Enti a soddisfare l'obbligo di motivazione qualificata previsto dalla normativa a giustificazione della scelta della forma

di affidamento *in house*. In particolare, l'Autorità ha ritenuto che le analisi S.W.O.T. (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*), fornite spesso come principale, se non unico, strumento argomentativo a supporto della scelta compiuta, descrivessero in modo generico e non circostanziato le caratteristiche di ognuna delle possibili modalità alternative di affidamento (con gara, con società mista o *in house*), finendo così per fornire una giustificazione della superiorità dell'*in house* aprioristica in quanto priva di riferimenti al caso concreto. In aggiunta, le suddette analisi S.W.O.T. – per loro natura discrezionali in quanto strumenti qualitativi di analisi – presentavano anche elementi di confronto e ponderazione tra le diverse alternative non condivisibili poiché sbilanciati a favore dell'*in house*. Infine, si è contestata la carenza e inadeguatezza della descrizione dei numerosi elementi economico-finanziari – previsti dal d.lgs. 201/2022 – a supportare l'eventuale convenienza economica dell'affidamento rispetto al ricorso al mercato.

Nel settore del servizio idrico integrato, l'Autorità ha adottato due pareri ai sensi dell'art. 21-bis in relazione agli affidamenti *in house* disposti dall'Ente Idrico Campano, rispettivamente, nel territorio del Distretto di Napoli Nord ([AS1895](#)) e in quello di Caserta ([AS1939](#)). Nel primo parere, l'Autorità ha ritenuto che l'Ente Idrico Campano, nella propria delibera di affidamento, non avesse ottemperato agli obblighi motivazionali previsti dalla normativa vigente *ratione temporis* (art. 192, comma 2, del d.lgs. 50/2016 e art. 34, comma 20, del d.l. 179/2012), deliberando il ricorso a una forma di gestione del servizio idrico interamente pubblicistica, senza compiere alcuna valutazione circa la convenienza e la congruità della scelta dell'affidamento *in house* rispetto ai modelli alternativi riconosciuti dall'ordinamento. Nel secondo parere, l'Autorità ha sottolineato la carenza di motivazione relativa alle ragioni del mancato ricorso al mercato, con particolare riferimento alle considerazioni circa la capacità della società *in house* affidataria di garantire gli obiettivi di qualità del servizio previsti nel preliminare di Piano d'Ambito, anche tenuto conto dei risultati peggiori di gestione e dell'importante

ampliamento della scala delle operazioni previsto ogni anno fino alla scadenza dell'affidamento.

Nel settore del trasporto pubblico locale l'Autorità ha adottato tre pareri motivati ai sensi dell'art. 21-bis e una segnalazione ai sensi dell'art. 21.

Due dei tre pareri motivati, indirizzati a Roma Capitale, hanno avuto ad oggetto, rispettivamente, la proroga al 31 dicembre 2023 dell'affidamento *in house* del servizio di trasporto pubblico locale e dei servizi complementari alla società ATAC S.p.A. ([AS1910](#)) e la delibera di approvazione della relazione sulla scelta di affidamento *in house* del servizio di trasporto pubblico locale non periferico, per il periodo 2024-2027, sempre alla società ATAC S.p.A. ([AS1936](#)).

Nel primo caso, l'Autorità ha evidenziato come la deliberazione di proroga dell'affidamento fosse priva di copertura normativa e in contrasto con la disciplina di cui al d.lgs. 201/2022, con il regolamento (CE) 1370/2007 e con gli artt. 49 e 56 del TFUE, in quanto idonea a ritardare e ostacolare ingiustificatamente l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale nel territorio di Roma Capitale tramite una procedura conforme alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti. Nel secondo, invece, sono state contestate le valutazioni svolte dall'Ente a supporto della decisione di affidare nuovamente ad ATAC S.p.A. i servizi di trasporto pubblico locale, in quanto ritenute insufficienti e inadeguate ad assolvere agli oneri istruttori e motivazionali richiesti dall'art. 14, commi 2 e 3, del d.lgs. 201/2022, sia con riguardo agli aspetti quantitativi e qualitativi dell'offerta, sia in merito alle ragioni economico-finanziarie dell'affidamento *in house*, anche tenuto conto dei risultati delle precedenti gestioni da parte del medesimo operatore. L'Autorità ha, dunque, auspicato che Roma Capitale valutasse la possibilità di una iniziale e quantomeno graduale apertura alla concorrenza del mercato del trasporto pubblico locale non periferico, per esempio, attraverso una divisione in lotti opportunamente individuati e costituiti da sub-aree del territorio cittadino, nell'ambito di un piano programmatico di progressiva messa a gara. In tale materia, l'Autorità ha inoltre inviato un

parere motivato alla Regione Calabria ([AS1914](#)) e una segnalazione alla Regione Sicilia ([AS1902](#)) in merito alle criticità concorrenziali riscontrate in relazione all'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma. Anche in questi casi, l'Autorità ha ritenuto che la proroga degli affidamenti fosse illegittima in quanto priva di copertura normativa e in contrasto con il regolamento (CE) 1370/2007, oltre che con il d.lgs. 201/2022 e con gli artt. 49 e 56 del TFUE.

Nel corso del 2023, l'Autorità ha esaminato anche la legittimità di affidamenti aventi ad oggetto servizi pubblici locali non a rete, trasmettendo, in particolare, due segnalazioni ai sensi dell'art. 21 al Comune di Milano in merito all'affidamento a due società *in house* dei servizi di gestione degli impianti sportivi e ricreativi ([AS1924](#)) e di refezione scolastica ([AS1926](#)). Entrambi i casi, originati dall'attività di monitoraggio condotta dall'Autorità sugli atti pubblicati nell'apposito portale telematico gestito dall'ANAC, hanno riguardato la durata eccessivamente lunga degli affidamenti *in house* – oltre 55 anni, nel primo caso, e 42 anni, nel secondo – causata dalle numerose proroghe dei contratti di servizio disposte dal Comune, in violazione dei principi concorrenziali di proporzionalità, parità di trattamento e non discriminazione, oltre che delle norme da ultimo intervenute con l'entrata in vigore del d.lgs. 201/2022. Nel caso relativo alla gestione degli impianti sportivi e ricreativi, inoltre, l'Autorità ha contestato anche la genericità delle motivazioni addotte a sostegno delle suddette proroghe, non ancorate agli investimenti effettuati dalla società *in house*, e l'assenza di motivazione in ordine alle ragioni del mancato ricorso al mercato.

Infine, anche nel 2023, l'Autorità ha proseguito l'attività di monitoraggio e *advocacy* in materia di concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative. Con il primo intervento ([AS1894](#)), l'Autorità ha segnalato il contrasto con la normativa e i principi posti a tutela della concorrenza della procedura indetta dal Comune

di Castiglione della Pescaia (GR) per l'assegnazione di due concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative. Nello specifico, anziché avviare una reale competizione per il mercato, il Comune aveva condotto una procedura solo apparentemente rispondente ai criteri di trasparenza, imparzialità, pubblicità e *par condicio* richiesti dall'art. 12 della c.d. Direttiva servizi, di fatto precludendo l'accesso da parte di nuovi operatori alla procedura, che ha visto la partecipazione di soli due soggetti (incluso l'attuale concessionario). L'Autorità ha, inoltre, colto l'occasione per contestare la posizione assunta dal Comune in merito all'asserita legittimità della durata fino al 31 dicembre 2033 delle concessioni demaniali marittime insistenti nel territorio dell'ente locale, ribadendo in questo modo considerazioni già svolte in numerose precedenti pronunce. Il secondo intervento ([AS1930](#)), invece, consiste nel parere rivolto al Comune di Jesolo (VE) in merito al processo di revisione della disciplina comunale finalizzata all'adeguamento della stessa ai principi enunciati dalla giurisprudenza nazionale e unionale. Al riguardo, l'Autorità ha auspicato la previsione di forme procedurali di avvio d'ufficio anziché su istanza di parte, invitando il Comune a declinare sin dall'atto di avvio della procedura, in maniera trasparente, non discriminatoria e proporzionata, tutti i criteri da valutare nell'assegnazione delle concessioni demaniali marittime con il relativo punteggio massimo attribuibile. L'Autorità, inoltre, ha suggerito una modifica delle norme del regolamento comunale suscettibili di limitare la concorrenza tra operatori e ha ribadito l'illegittimità delle disposizioni che prevedono il rinnovo automatico delle concessioni. Con riferimento alla durata, infine, l'Autorità ha evidenziato la necessità di limitarla, commisurandola al valore degli investimenti effettuati e delle concessioni, oltreché alla loro complessità organizzativa.

4.

Analisi di impatto e monitoraggio degli esiti dell'attività di tutela e promozione della concorrenza

4.1 L'analisi di impatto degli interventi antitrust

Da alcuni anni l'Autorità effettua una stima dei benefici per la collettività determinati dalla propria attività di contrasto alle condotte restrittive della concorrenza. Nell'analisi antitrust, i benefici sono denominati *customer savings* e consistono nei risparmi conseguiti dagli acquirenti dei prodotti e dei servizi in ragione degli interventi dell'Autorità che hanno fatto cessare le condotte relative ad abusi di posizione dominante o intese restrittive o che hanno impedito la realizzazione di concentrazioni lesive della concorrenza.

L'analisi di impatto degli interventi dell'Autorità per l'anno 2023 e sul periodo 2015-2023 è stata effettuata sulla base delle linee guida sviluppate in sede OCSE⁵, applicando delle ipotesi semplificate per pervenire ad una stima prudenziale e affidabile del beneficio per i consumatori attribuibile all'attività di tutela della concorrenza. In base a tale metodologia, i benefici stimati dell'azione *antitrust* consistono nei costi che gli acquirenti dei prodotti e/o dei servizi interessati avrebbero continuato a sostenere in assenza dell'intervento a tutela della concorrenza e che quindi sono stati evitati in conseguenza dei provvedimenti dell'Autorità. I benefici sono calcolati applicando ai fatturati delle imprese destinatarie dei provvedimenti antitrust nei mercati in cui si realizzano gli effetti della condotta (nel caso delle concentrazioni il fatturato considerato è quello complessivo dei mercati interessati), delle ipotesi standard circa gli effetti anticoncorrenziali (sovrapprezzo e durata)

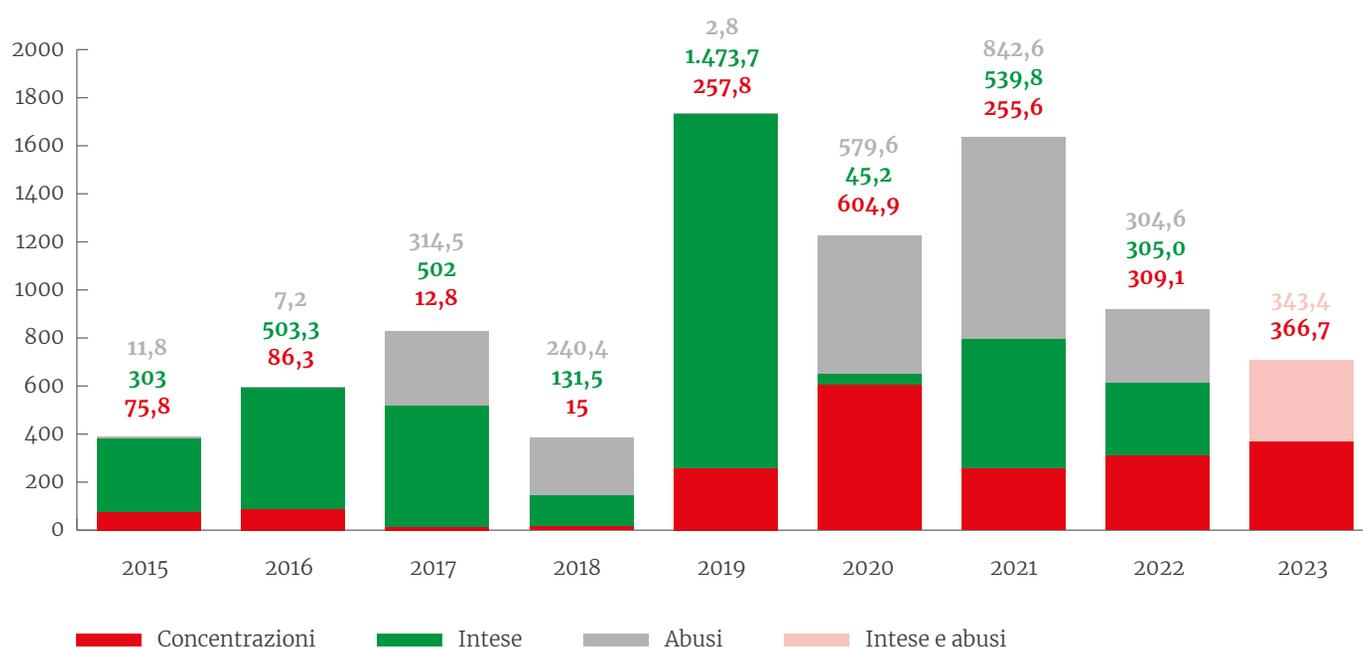
che si sarebbero verificati in assenza dell'intervento antitrust. La stima può essere affinata laddove per uno specifico caso si disponga di dati più dettagliati circa gli effetti delle condotte restrittive contestate. La stima dei benefici così calcolati è molto conservativa e tende a sottostimare i risparmi effettivi per la collettività, poiché utilizza ipotesi standard di impatto prudenziali e non considera né l'effetto di deterrenza, né gli effetti dinamici su innovazione, qualità ed efficienza, che pure sono generati dagli interventi a tutela della concorrenza. L'Autorità ha applicato tale metodologia alle istruttorie per intese restrittive della concorrenza e abusi di posizione dominante chiuse con l'accertamento della violazione, alle istruttorie relative a concentrazioni chiuse con il divieto o l'autorizzazione condizionata dell'operazione, nonché alle istruttorie per intese e abusi chiuse rendendo obbligatori gli impegni presentati dalle imprese parti: si è, infatti, ritenuto che, anche in questi casi, con la cessazione della pratica contestata, vi siano stati effetti positivi, pur stimando i benefici in misura ancora più prudenziale.

Nelle tabelle e nei grafici che seguono si riportano i risultati delle analisi dell'impatto dell'attività antitrust dell'Autorità dal 2015 al 2023. I dati si riferiscono alle istruttorie chiuse ogni anno per intese restrittive, abusi di posizione dominante e concentrazioni, anche se iniziate negli anni precedenti. Nell'intero periodo considerato il totale dei *customer savings* è stimabile in oltre 8 miliardi di euro.

5. OECD "Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities", April 2014.

STIME DEI CUSTOMER SAVINGS 2015-2023 (MLN. DI €)										
FATTISPECIE	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2015-2023
Intese	303,0	503,3	502,0	131,5	1.473,7	45,2	539,8	305,0		
Abusi	11,8	7,2	314,5	240,4	2,8	579,6	842,6	304,6	343,4	6.450,6
Concentrazioni	75,8	86,3	12,8	15,0	257,8	604,9	255,6	309,1	366,7	1.984,0
Totale	390,6	596,8	829,3	386,9	1.734,3	1.229,7	1.638,0	918,7	710,1	8.434,6

Stime annuali dei customer savings 2015-2023

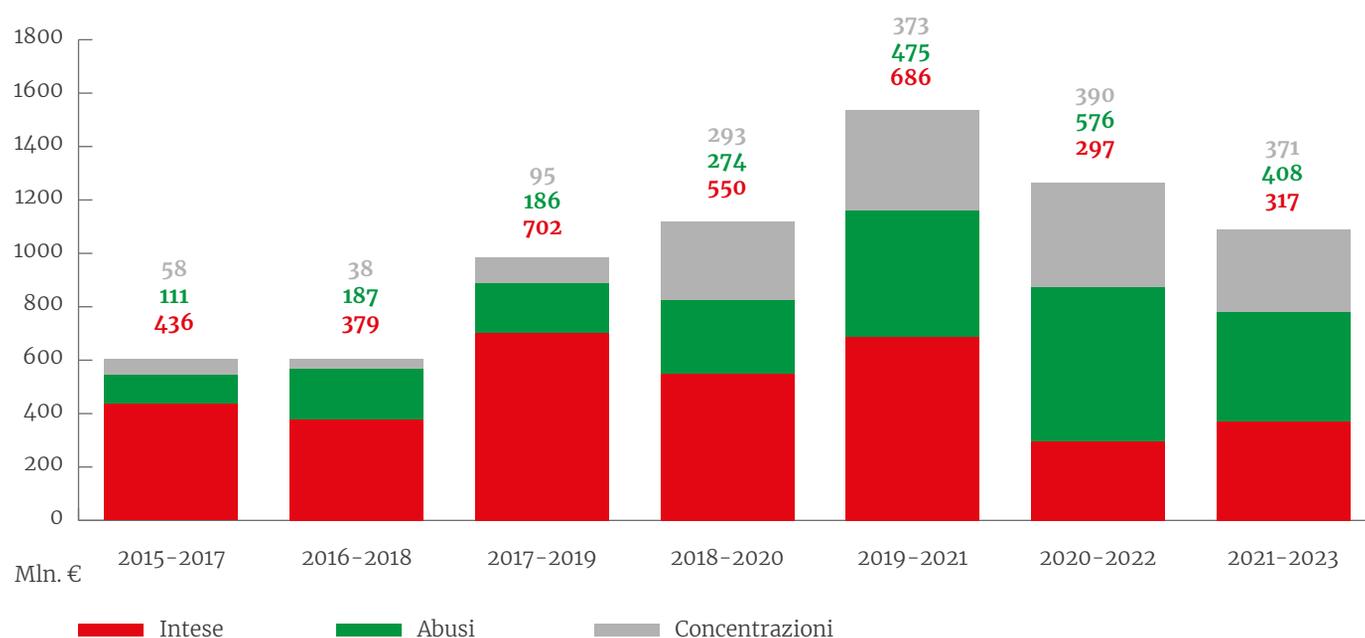


I dati annuali possono, tuttavia, variare in misura rilevante da un anno all'altro, anche in ragione delle dimensioni dei mercati interessati dalle istruttorie concluse in un dato anno. Per depurare i dati da questa elevata variabilità tra i singoli anni, sono state elaborate medie mobili triennali che forniscono un quadro più

rappresentativo del *trend* nel periodo considerato. Nell'ultimo triennio considerato, 2021-2023, i benefici per i consumatori derivanti dall'intervento antitrust sono stimabili in media in 1,1 miliardi di euro all'anno, confermando l'ordine di grandezza riscontrato a partire dal triennio 2017-2019.

STIME DEI CUSTOMER SAVINGS: MEDIE MOBILI TRIENNALI (MLN. DI €)							
FATTISPECIE	2015-2017	2016-2018	2017-2019	2018-2020	2019-2021	2020-2022	2021-2023
Intese	436	379	702	550	686	297	371
Abusi	111	187	186	274	475	576	408
Concentrazioni	58	38	95	293	373	390	310
Totale	606	604	984	1.117	1.534	1.262	1.089

Stime annuali - medie mobili triennali



Per fornire un quadro analitico più dettagliato sulle tipologie di interventi che determinano il maggiore impatto positivo per i consumatori/utilizzatori di beni e servizi, si è proceduto a calcolare l'incidenza percentuale delle tre fattispecie (intese, abusi, concentrazioni) in cui si articola l'intervento dell'Autorità in materia di concorrenza. Le tabelle che seguono riportano la ripartizione percentuale annuale, nonché le relative

medie mobili triennali, sempre allo scopo di depurare le statistiche dalla variabilità tipica del dato del singolo anno. Sull'intero periodo 2015-2023 poco meno di un quarto dell'impatto complessivo è dovuto al controllo delle operazioni di concentrazione, circa tre quarti agli interventi di contrasto alle intese restrittive e agli abusi di posizione dominante.

RIPARTIZIONE PERCENTUALE PER FATTISPECIE

FATTISPECIE	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2015-2023
Intese	77,6%	84,3%	60,5%	34,0%	85,0%	3,7%	33,0%	33,2%	48,4%	76,5%
Abusi	3,0%	1,2%	38,0%	62,1%	0,2%	47,1%	51,4%	33,2%		
Concentrazioni	19,4%	14,5%	1,5%	3,9%	14,9%	49,2%	15,6%	33,6%	51,6%	23,5%

RIPARTIZIONE PERCENTUALE PER FATTISPECIE (MEDIE MOBILI TRIENNALI)

FATTISPECIE	2015-2017	2016-2018	2017-2019	2018-2020	2019-2021	2020-2022	2021-2023
Intese	72,0%	62,7%	71,4%	49,3%	44,7%	23,5%	34,1%
Abusi	18,4%	31,0%	18,9%	24,6%	31,0%	45,6%	37,4%
Concentrazioni	9,6%	6,3%	9,7%	26,1%	24,3%	30,9%	28,5%

4.2 Monitoraggio dell'attività di *advocacy*

L'Autorità svolge, ormai da diversi anni, l'attività di monitoraggio del tasso di rispondenza dei destinatari degli interventi di *advocacy* alle raccomandazioni in essi contenute, anche allo scopo di migliorarne costantemente l'efficacia.

Nel corso del 2023 il [monitoraggio](#) ha avuto ad oggetto, in particolare, 169 interventi adottati, nel biennio 2021-2022 (101 nel 2021 e 68 nel 2022), ai sensi degli artt. 21, 21-bis e 22 della l. 287/1990, oppure di altre normative settoriali⁶. La valutazione si riferisce a 143 interventi (79 nel 2021 e 64 nel 2022), tenuto conto che sul totale di 169 casi sono stati ritenuti non valutabili 26 interventi.

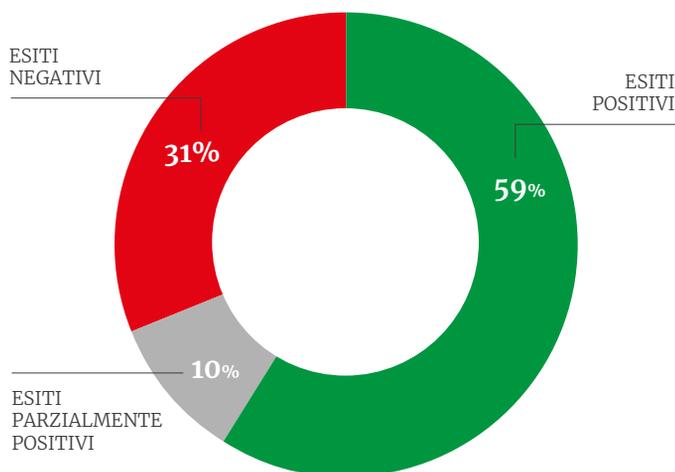
Dal monitoraggio è emerso che nel 69% dei casi l'esito degli interventi è stato positivo, alla luce del fatto che i destinatari hanno ottemperato totalmente (59%) o parzialmente (10%) alle richieste dell'Autorità; mentre nel restante 31% dei casi la valutazione è stata negativa. Il tasso di ottemperanza risulta, dunque, ampiamente superiore alla metà degli interventi e in costante crescita rispetto a quanto emerso dai monitoraggi svolti negli anni precedenti (61% nel biennio 2019-2020 e 66% nel biennio 2020-2021).

Anche i dati relativi al tasso di successo dei singoli strumenti confermano i *trend* già emersi nel corso degli ultimi monitoraggi: in particolare, i pareri rilasciati ai sensi dell'art. 22 si confermano lo strumento più

efficace, con un tasso di successo complessivo pari al 76%. Inoltre, quando il parere è reso dall'Autorità su richiesta di una pubblica amministrazione il dato aumenta al 92% dei casi (percentuale che sale al 100% se si considerano solo i casi in cui la richiesta provenga da un'amministrazione/istituzione locale o mista).

Le segnalazioni ex art. 21 fanno registrare nel complesso un tasso di successo pari al 52%, in diminuzione rispetto al precedente monitoraggio, mentre in netta crescita è risultato il tasso di successo degli interventi ex art. 21-bis, pari al 66% (rispetto al 39% del 2020-2021).

Esiti monitoraggio 2023 [su 2021-2022]



6. Il lasso temporale che intercorre tra il momento dell'adozione degli interventi e quello in cui si svolge il monitoraggio dipende dal fatto che, da un lato, i destinatari necessitano di un certo periodo di tempo per adeguarsi ai contenuti degli interventi di *advocacy* e, dall'altro, l'Autorità deve poter svolgere le verifiche necessarie.

5. Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela della concorrenza

Le pronunce del giudice amministrativo, di primo e secondo grado, hanno affrontato nel corso del 2023 numerosi aspetti dell'attività dell'Autorità in materia di tutela della concorrenza, dal punto di vista sostanziale e procedurale, confermando e chiarendo i precedenti orientamenti e affrontando, altresì, fattispecie per la prima volta all'attenzione della giurisprudenza. In estrema sintesi, i principali aspetti di novità in materia di intese riguardano l'imputabilità delle condotte e alcuni profili relativi alla determinazione della sanzione pecuniaria; in tema di abuso di posizione dominante, il giudice ha avuto modo di soffermarsi sull'onere probatorio gravante in capo all'Autorità, sia in relazione all'attuazione della condotta, che con riguardo alle analisi economiche svolte al fine di accertare la natura abusiva di un dato comportamento. Infine, talune pronunce hanno sviluppato rilevanti direttrici interpretative in materia di abuso di dipendenza economica.

Per quanto concerne i profili procedurali, il giudice ha nuovamente affrontato, in numerose pronunce e con orientamento non sempre omogeneo, il tema della tardività dell'avvio del procedimento istruttorio, ai sensi dell'art. 14 della l. 689/1981. A fronte delle oscillazioni giurisprudenziali e del rischio, più volte paventato, che l'orientamento che si andava consolidando si rivelasse in contrasto con il diritto euro-unitario, il TAR Lazio ha infine deciso di sottoporre la questione alla Corte di Giustizia UE, in sede di rinvio pregiudiziale. Di particolare interesse, infine, risulta altresì la decisione del giudice amministrativo di disporre una CTU per valutare nel merito gli accertamenti svolti dall'Autorità.

PROFILI SOSTANZIALI



INTESE RESTRITTIVE DELLA CONCORRENZA E IMPUTABILITÀ DELLA CONDOTTA

Nel corso del 2023, il giudice amministrativo ha avuto

occasione di chiarire a quali condizioni le condotte restrittive della concorrenza possano essere imputate alle associazioni di imprese, ovvero ai loro aderenti o associati. Con particolare riferimento all'onere probatorio, nel contezioso relativo al caso I794 - ABI/SEDA, il Consiglio di Stato (con sentenze 10 febbraio 2023, nn. 1457, 1458, 1463, 1465, 1466) ha affrontato il tema della prova del coinvolgimento del singolo membro di un'associazione di imprese in un'intesa conclusa in sede associativa. Nel rigettare l'appello proposto dall'Autorità, il Consiglio di Stato si è soffermato sulla prova - asseritamente carente - della partecipazione delle imprese associate, osservando che l'affiliazione di un'impresa ad un'associazione di categoria, nel cui ambito si ritiene sia stata conclusa una concertazione contraria all'art. 101 del TFUE, "non implica automaticamente che i vari comportamenti illeciti di quest'ultima debbano essere imputati alla singola impresa, se manca la prova di una qualche forma di partecipazione personale dell'impresa alla concertazione di cui si tratta. Pertanto, ricade sull'Autorità l'onere di dimostrare l'esistenza di un quid partecipativo rispetto a ciascuna impresa coinvolta nel procedimento, che non può essere identificato nella semplice circostanza di essere una delle più importanti imprese aderenti ad una certa associazione, tenendo, altresì, conto del 'momento storico' in cui si realizzano le condotte delle parti, al fine di valutare l'eventuale liceità dei contatti tra le imprese".

In proposito, si segnala, altresì, la pronuncia relativa al caso I839 - Trasporti speciali infiammabili e rifiuti da e per le isole campane, in cui il TAR Lazio (sentenza del 3 gennaio 2023, n. 125) ha confermato la natura anticoncorrenziale dell'oggetto del consorzio Cotrasir, istituito dalle società armatrici operanti nel golfo di Napoli nel trasporto di infiammabili e di rifiuti dalle isole al continente. In particolare, è stato riconosciuto, in accordo con la prospettazione dell'Autorità, che tale consorzio fosse finalizzato a ripartire mercati e a fissare direttamente o indirettamente i prezzi di vendita, e per

questo era idoneo a configurare un'intesa per oggetto. In tal senso è stato valorizzato il fatto che il Cotrasir non fosse utilizzato solo per conseguire economie di scala, ovvero un più efficiente servizio di bigliettazione e gestione amministrativa, bensì (anche) per ripartire costi e ricavi secondo le quote storiche tramite un complesso sistema di compensazioni. Nel caso in esame, quindi la condotta illecita non è stata imputata al consorzio in quanto sede in cui si è realizzata la concertazione tra le imprese aderenti, ma in considerazione della sua specifica partecipazione materiale alla condotta, in violazione dell'art. 101 del TFUE.



ABUSI DI POSIZIONE DOMINANTE

Nel corso del 2023, sono intervenute pronunce di particolare interesse in tema di abuso di posizione dominante, relative ai casi A513 - Acea/Condotte anticoncorrenziali nel mercato della vendita di energia elettrica, A484 - Unilever/Distribuzione gelati, A493 - Poste italiane/Prezzi recapito e A500A - Vodafone/Sms informativi aziendali.

Nel caso A513, il Consiglio di Stato ha ritenuto che mancasse la prova della condotta materiale in cui si era sostanziato l'abuso ascritto ad Acea: secondo il giudice, l'Autorità non avrebbe provato che le società del gruppo Acea avessero effettivamente sfruttato l'esclusiva disponibilità delle anagrafiche dei clienti serviti in maggior tutela, nonché le informazioni sul posizionamento di mercato dei concorrenti di Acea Energia detenute in via esclusiva da Areti, per indurre gli utenti del mercato tutelato ad aderire alle offerte del medesimo operatore sul mercato libero. In particolare, la sentenza ha rilevato che nel caso di specie gli elementi probatori raccolti non avevano ad oggetto *“la condotta concretamente posta in essere dalla società, ma solo i piani e le strategie che questa si era prefissata di attuare, ma che, di fatto, pare non aver più implementato (...)”*. Mentre, dunque, sussistevano inequivoci elementi di prova dell'ideazione di tali strategie, non altrettanto poteva dirsi con riguardo alla loro attuazione concreta. Pertanto,

la condotta di Acea non poteva considerarsi abusiva, dal momento che il potenziale effetto restrittivo della condotta può essere preso in considerazione *“solo laddove sia stata di fatto integrata un'effettiva condotta abusiva”*. Nel caso A484, il Consiglio di Stato (sentenza, 11 luglio 2023, n. 6806 - resa a valle della pronuncia pregiudiziale della Corte di Giustizia del 19 gennaio 2023, causa C-680/20) ha confermato integralmente il provvedimento con cui l'Autorità aveva sanzionato Unilever, accertando la responsabilità dell'impresa per le condotte abusive poste in essere sul mercato dei gelati preconfezionati da impulso. Tenendo conto dei principi espressi dalla Corte UE - secondo cui vanno imputati all'impresa in posizione dominante i comportamenti anticoncorrenziali dei suoi distributori, laddove sia dimostrato che tali comportamenti non sono stati adottati in modo indipendente da questi ultimi, ma sono riconducibili alla politica aziendale decisa unilateralmente dal produttore dominante - il Consiglio di Stato ha anzitutto confermato le valutazioni dell'Autorità in ordine alla imputabilità ad Unilever dell'abuso contestato, nella misura in cui la sua rete di distributori altro non era che la longa manus dell'impresa dominante nell'attuazione della sua strategia escludente. Per il tramite dei distributori, infatti, Unilever riusciva ad obbligare i rivenditori a rifornirsi esclusivamente da essa, a nulla rilevando che la condotta fosse stata realizzata da soggetti formalmente indipendenti, dal momento che erano tenuti a eseguirne le istruzioni. In tema di onere probatorio, il Consiglio di Stato ha ritenuto che l'Autorità avesse puntualmente vagliato le difese economiche di Unilever (fondate sull'AECT- *As Efficient Competitor Test*), reputandole, tuttavia, non pertinenti rispetto ai fatti oggetto del procedimento istruttorio. In particolare, è stata condivisa la conclusione dell'Autorità secondo l'AECT test non sarebbe decisivo, né tanto meno utile, in presenza di politiche anti-competitive che, come nel caso di specie, comportino il ricorso a clausole di esclusiva e ad altre condizioni contrattuali parimenti finalizzate a mantenere l'esclusiva delle forniture sulla clientela. Nel caso A493, il TAR Lazio (sentenza 30 agosto 2023,

n. 13477) ha confermato *in toto* l'accertamento condotto dall'Autorità sull'abuso escludente attuato da Poste Italiane nei confronti del concorrente Nexive S.p.A. per il recapito del servizio c.d. *posta massiva* – più oneroso e rientrante nell'ambito del servizio universale – invece del servizio c.d. *posta time* – più economico e tracciato. Quest'ultimo veniva, nel contempo, offerto da Poste ai propri clienti finali a prezzi (al dettaglio) inferiori a quelli (all'ingrosso) praticati dalla stessa Poste alle imprese concorrenti, in tal modo costringendole a operare con costi superiori ai prezzi praticati ai clienti finali dell'impresa dominante, con compressione dei relativi margini di guadagno. Al riguardo, il giudice amministrativo ha rilevato che *“richiedere ad un cliente finale un corrispettivo (scontato) risultante inferiore al prezzo praticato ai concorrenti per l'input necessario ad offrire il servizio al medesimo cliente costituisce circostanza che rende impossibile l'operatività del concorrente”*. Inoltre, il TAR ha confermato la correttezza della metodologia sulla replicabilità dell'offerta seguita dall'Autorità, ossia l'*equally efficient competitor test* *“ampiamente avallata dal diritto antitrust europeo e nazionale”* (in luogo del *reasonably efficient competitor test*) che l'Autorità *“ha prudenzialmente calcolato”*, sebbene non necessaria nel caso in esame. Sempre in tema di abuso di posizione dominante, significativa è la sentenza resa nel caso A500A, con cui il Consiglio di Stato, riformando la pronuncia di primo grado, ha avallato le modalità con cui l'Autorità ha ricostruito il *“prezzo soglia”*, al fine di dimostrare la compressione dei margini a danno dei concorrenti di Vodafone nel mercato a valle della vendita dei servizi di trasmissione degli SMS *bulk* (SMS massivi), escludendo una particolare categoria di operatori (c.d. aggregatori) dal perimetro degli acquirenti a livello *wholesale* rispetto a cui calcolare tale prezzo soglia e limitandosi a considerare i soli operatori D43 (operatori titolari di numerazioni in decade 43). Al riguardo, la sentenza ha osservato che *“l'opzione dell'Autorità di assimilare*

(...) gli aggregatori ai clienti retail risulta in linea con le differenze tra tali soggetti e gli operatori D43 che si ripercuotono sulle dinamiche concorrenziali dei mercati di riferimento. (...) Del resto, deve considerarsi come la logica dell'accertamento operato dall'Autorità si muova nella direzione della verifica di una condotta abusiva specificamente calibrata in danno di soggetti che, per le loro capacità strutturali, risultano in grado di operare in effettiva situazione di concorrenza con gli MNO (...)”.

Il Consiglio di Stato ha, altresì, confermato la qualificazione da parte dell'Autorità dei servizi di terminazione su rete Vodafone come *input* indispensabile per garantire la concorrenza nel mercato a valle, *“ove si consideri che il servizio di SMS bulk ha un senso nella misura in cui assicura che gli SMS inviati dai clienti “retail” siano effettivamente ricevuti/ricevibili dai loro destinatari a prescindere dal gestore telefonico utilizzato da questi ultimi”*. Pertanto, poiché per ragioni tecniche e infrastrutturali non esiste un prodotto sostituto ai servizi di terminazione erogati da Vodafone sulle proprie utenze, ne deriva che il servizio di Vodafone si atteggia a *input* indispensabile nel mercato a valle degli SMS *bulk*.



PROFILI SANZIONATORI

In linea generale, la giurisprudenza amministrativa appare avallare la prassi applicativa dell'Autorità in sede di determinazione della sanzione pecuniaria alla luce dei criteri stabiliti dall'art. 11 della l. 689/1981; tuttavia, appaiono meritevoli di attenzione le pronunce del Consiglio di Stato relative al caso I805 – Prezzi del cartone ondulato, con cui era stata accertata l'esistenza di due intese anticoncorrenziali, in violazione dell'art. 101 del TFUE, nel mercato della produzione/commercializzazione di fogli e in quello degli imballaggi in cartone ondulato. Tali pronunce – per un totale di 25⁷ – pur interamente confermando l'accertamento effettuato dall'Autorità,

7. *Ex multis*, CdS sentenze 27 gennaio 2023, n. 941 (Ondulati Nordest), n. 951 (Scatolificio Idealkart), n. 938 (Topazzini), anche sentenze 1° marzo 2023, n. 2117 (Grimaldi) e n. 2118 (Imballaggi piemontesi).

dispongono, tuttavia, per la maggior parte delle imprese partecipanti all'intesa la rideterminazione della rispettiva sanzione, sul presupposto che la quantificazione avrebbe violato i principi di adeguatezza e proporzionalità.

Le sentenze in questione si fondano sull'assunto che vi sia una discrasia tra il coefficiente di gravità del 15% previsto dalle Linee Guida sanzioni e il tetto del 10% del fatturato di cui all'art. 15 l. 287/1990, che farebbe venire meno la concreta personalizzazione della sanzione. Infatti, il Consiglio di Stato ha ritenuto che lo scarto esistente fra il minimo valore percentuale del 15% del coefficiente di gravità (applicato ai volumi di vendita) e il massimo valore percentuale del tetto imposto dalla norma nel 10%, determini un appiattimento della sanzione su quest'ultimo valore, frustrando la ratio della disciplina di settore, improntata a una differenziazione della sanzione in funzione delle specificità delle condotte e dei ruoli imputabili a ciascun singolo operatore. Da ciò il giudice inferisce che, sia pur in termini non assoluti ma percentuali, il tetto legale determina una riduzione tanto più significativa quanto è maggiore lo scostamento in aumento della sanzione, determinando il risultato "paradossale" per cui maggiore è la gravità della condotta, maggiore può rivelarsi il vantaggio che il trasgressore ricava. Sulla base di tale ragionamento le sentenze hanno concluso che la ratio della norma di legge, volta a contenere l'entità della sanzione entro limiti di sostenibilità finanziaria, di fatto limita la possibilità di graduarla in funzione delle effettive responsabilità degli autori delle condotte illegittime; da ciò il Consiglio di Stato fa discendere la necessità di eliminare tale discrasia in sede di rideterminazione della sanzione, chiedendo all'Autorità di dare "rilievo al coinvolgimento pieno, medio e lieve di ogni singola impresa coinvolta".

PROFILI PROCEDURALI



TARDIVITÀ

Oggetto di attenzione anche nel 2023 è stata l'applicabilità del termine ex art. 14 della l. 689/1981

ai procedimenti antitrust. Mentre la giurisprudenza prevalente afferma l'applicabilità delle norme del Capo I della l. 689/1981 a tutti i procedimenti amministrativi in esito ai quali sia irrogata una sanzione pecuniaria, al contrario, altro filone giurisprudenziale nega l'applicabilità del termine di cui all'art. 14 della l. 689/1981, pur osservando che l'attività preistruttoria non potrebbe comunque legittimamente prolungarsi per un lasso di tempo irragionevole, in quanto ciò si porrebbe in contrasto con i principi della l. 241/1990 e, più in generale, con l'esigenza di efficienza dell'agire amministrativo. In questo complicato quadro giurisprudenziale, rileva l'ordinanza del TAR Lazio n. 12962 del 1° agosto 2023, con la quale il giudice ha posto alla Corte di Giustizia un quesito pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 del TFUE.

Il TAR Lazio, nella propria ordinanza di rinvio, ha osservato che, a fronte di un più risalente orientamento della giurisprudenza amministrativa italiana che non reputava riferibile ai procedimenti dell'AGCM l'art. 14 della l. 689/1981, è intervenuto negli ultimi anni un *revirement* che, invece, ha concluso per l'applicabilità del termine di 90 giorni ai procedimenti antitrust. Secondo questo più recente orientamento, l'Autorità, una volta completata la fase pre-istruttoria, sarebbe tenuta a contestare la violazione entro 90 giorni, a pena di decadenza, mediante la notifica dell'atto di apertura del procedimento. *Il dies a quo* coinciderebbe con il completamento della raccolta degli elementi fattuali necessari a contestare l'illecito. L'eventuale sforamento (anche solo di un giorno) del termine di contestazione si traduce nell'annullamento in sede giurisdizionale del provvedimento dell'Autorità. La riscontrata tardività determinerebbe, peraltro, l'impossibilità di riaprire successivamente una nuova istruttoria per il medesimo fatto, anche nelle ipotesi di illecito permanente, in quanto l'Autorità decadrebbe dal potere di accertare la condotta illecita.

Il TAR Lazio ha osservato ulteriormente che la giurisprudenza nazionale impone un termine decadenziale di 90 giorni, mentre la Corte di Giustizia, in relazione agli accertamenti antitrust condotti dalla Commissione europea, ha solo statuito l'obbligo di

concludere il procedimento entro un termine ragionevole. Sul punto, il TAR Lazio ricorda che la riconducibilità delle sanzioni irrogate dall’Autorità al campo para-penalistico determina il rispetto delle garanzie, anche procedurali, di cui all’art. 6 della Cedu e all’art. 41 della Carta di Nizza, ivi incluso l’obbligo, per l’autorità pubblica, di contestare la violazione “nel più breve tempo possibile”, al fine di garantire la parità delle armi ed evitare che il tempo trascorso possa tornare in danno dell’accusato, ledendo il suo diritto di difesa. Tuttavia, l’art. 14, comma 2, come applicato dalla giurisprudenza nazionale, si spinge ben oltre, determinando una vera e propria presunzione assoluta di lesione del diritto di difesa dell’impresa collegata allo spirare del termine decadenziale. In questo contesto, secondo il TAR Lazio, appare dirimente, ai fini della risoluzione della controversia, sciogliere il dubbio circa la compatibilità con il diritto europeo dell’applicazione dell’art. 14, comma 2, della l. 689/1981, come interpretato dalla giurisprudenza nazionale ormai prevalente, ai procedimenti antitrust condotti dall’Autorità. Pertanto, con ordinanza n. 12962, pubblicata in data 1° agosto 2023, il TAR Lazio ha disposto il rinvio alla Corte di Giustizia chiedendo, in sostanza, se l’applicazione di un termine perentorio, come quello di cui all’art. 14 co. 2, sia incompatibile con l’effettivo *enforcement* delle norme europee poste a tutela della concorrenza (nella specie, l’art. 102 del TFUE). Si rileva come, a valle di tale ordinanza, nell’attesa della pronuncia della Corte, il giudice amministrativo abbia in alcuni casi disposto la sospensione del processo⁸; in altri, il giudice ha, invece, ritenuto di non dover disporre la sospensione del giudizio per il rinvio pregiudiziale pendente dinnanzi alla Corte di Giustizia sulla questione della tardività, sull’assunto per cui, per un verso, non vi sarebbero dubbi circa la conformità al diritto unionale dell’orientamento interpretativo seguito dal Consiglio

di Stato, per altro verso, nel caso di specie, la questione della compatibilità di tale previsione con il diritto UE non sarebbe stata in concreto rilevante ai fini del decidere, in quanto l’avvio non è stato ritenuto tardivo⁹. In proposito, il giudice d’appello ha osservato che il *dies a quo* del termine decadenziale di cui all’art. 14 della l. 689/1891 decorre “dal momento in cui l’amministrazione è nelle condizioni per operare la detta contestazione, ossia da quando ha acquisito quell’insieme di elementi che le consentono di perimetrare l’oggetto dell’indagine da svolgere in sede istruttoria nel contraddittorio con i soggetti interessati”. E infatti una diversa soluzione che facesse decorrere il termine per la contestazione dell’illecito immediatamente dall’acquisizione da parte dell’Autorità “di qualsivoglia elemento che in astratto potrebbe tradursi in un illecito antitrust” sarebbe irragionevole, perché non consentirebbe a quest’ultima “di operare una scrematura di quelle notizie che si rivelino irrilevanti o del tutto infondate o per le quali non sussistono le condizioni necessarie per promuovere un procedimento sanzionatorio”. Ammettendo che le istruttorie dell’Autorità “spesse volte involgono questioni particolarmente complesse sia in fatto che in diritto”, il giudice ha, anche, espressamente riconosciuto che “sarebbe inesigibile – oltre che talvolta inutilmente pregiudizievole per le stesse imprese “incolpate” – richiedere [all’Autorità] di operare un accertamento preliminare con obbligo di contestazione entro 90 giorni dalla prima notizia dell’illecito”.



LA RICHIESTA DI CTU

Di interesse è l’ordinanza del 1° giugno 2023, n. 5413 con cui il Consiglio di Stato ha disposto per la prima volta nell’ambito di un contenzioso in materia di concorrenza (relativo al caso A514 – Condotte fibra Telecom Italia)

8. Cfr. per tutti, TAR Lazio ordinanza del 15.11.2023 n. 17065/23, in cui il giudice ha ritenuto sussistenti i presupposti per disporre la sospensione impropria del giudizio, nelle more dei chiarimenti interpretativi richiesti alla Corte di Giustizia, essenziali ai fini del decidere e ha, di conseguenza, sospeso il processo fino alla data futura e incerta di pubblicazione della sentenza che la Corte di Giustizia pronuncerà sulla questione pregiudiziale sollevata.

9. CdS sentenza 31 ottobre 2023, n. 9380 e sentenza 18 dicembre 2023 n. 10914.

una consulenza tecnica d'ufficio (CTU). In tale caso, l'Autorità aveva accertato che Telecom aveva posto in essere un'unitaria strategia escludente - in violazione dell'art. 102 del TFUE - volta a preservare la posizione dominante da essa detenuta nel mercato dei servizi di accesso all'ingrosso e al dettaglio alla rete fissa a banda larga e ultra-larga. Nell'ambito di tale strategia, la società aveva dapprima dichiarato di non voler effettuare investimenti senza finanziamento pubblico per la realizzazione della rete in fibra nella sua forma più innovativa (FTTH) nelle cc.dd. aree bianche, ritenendo tale investimento non profittevole, salvo poi annunciare e intraprendere una repentina infrastrutturazione autonoma proprio delle aree interessate dall'intervento pubblico. Tale condotta risultava confermata dalle analisi interne svolte da Telecom, dalle quali si evinceva l'assenza di ritorni economici derivanti da investimenti privati in infrastrutture di rete UBB nelle suddette aree. Il cambio di strategia era stato attuato, dunque, senza che Telecom potesse contare su un ritorno economico e nonostante le reti che la società intendeva realizzare presentassero un livello tecnologico inferiore (reti FTTC) rispetto a quello FTTH. Un simile piano strategico acquistava ragionevolezza solo se letto alla luce dei reali

intenti di Telecom, i.e. indurre alla sospensione del piano di infrastrutturazione pubblico e quindi, in ultima analisi, bloccare l'ingresso di un nuovo concorrente sul mercato. Con l'ordinanza istruttoria summenzionata, il Consiglio di Stato ha ritenuto necessario - *“stante la divergenza delle parti”* in merito alla redditività dei piani di investimento sopra citati - disporre una CTU sulla questione, proprio al fine di verificare l'attendibilità delle contrapposte tesi circa l'economicità degli investimenti decisi da Telecom nelle aree bianche, sia in sé stessi (onde stabilire se sia corretta la valutazione di antieconomicità effettuata dall'Autorità, o se invece siano corrette le repliche di Telecom sul punto); sia in quanto, pur a volerli considerare redditizi, aventi comunque ad oggetto soluzioni subottimali (FTTC anziché FTTH). Nel motivare tale decisione - che sottende una specifica interpretazione del giudice dell'ambito del sindacato giurisdizionale sulle decisioni dell'Autorità, implicante una verifica diretta e penetrante dei fatti di causa - il Consiglio di Stato richiama la giurisprudenza amministrativa più recente, rilevando come nell'esercizio del proprio sindacato sia rimessa al giudice amministrativo una *“piena conoscenza del fatto e del percorso intellettuale e volitivo seguito dall'amministrazione”*.

FOCUS *L'abuso di dipendenza economica e le piattaforme digitali*

Nel corso del 2023, il TAR Lazio ha esaminato per la prima volta - nella sentenza 30 ottobre 2023, n. 16069 (caso [A559](#) - Meta/Siae) - una fattispecie di abuso di dipendenza economica realizzata mediante piattaforme digitali, fornendo importanti indicazioni in ordine all'interpretazione da dare alla presunzione introdotta dall'art. 33 della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 all'interno dell'art. 9 della l. 192/1998.

Nel respingere le singole censure avanzate da Meta avverso il provvedimento cautelare adottato dall'Autorità il 20 aprile 2023, il giudice amministrativo ha anzitutto rilevato come dalla norma *“Risulta quindi palese la volontà del legislatore di approntare una più robusta tutela ai soggetti che si interfacciano commercialmente con le piattaforme digitali, atteso il notorio potere di mercato di queste ultime, nonché la palese inadeguatezza dei preesistenti mezzi di tutela: lo strumento normativo impiegato è quello della presunzione (relativa) di dipendenza economica nei confronti della piattaforma”*.

Lo stesso ha chiarito poi come, ai fini dell'operatività della predetta presunzione, debba essere considerato il *“ruolo*

determinante [di una piattaforma digitale] per raggiungere utenti finali o fornitori, anche in termini di effetti di rete o di disponibilità dei dati”. In particolare, il TAR ha evidenziato come Meta gestisca due piattaforme digitali, Facebook e Instagram, qualificabili come social network, che permettono di raggiungere un’enorme platea di consumatori. A fronte di tale capacità di intermediazione, il ruolo di Meta è apparso “*determinante*” nel consentire il raccordo tra i suoi utenti e le opere tutelate da Siae. Sul punto, il giudice ha precisato che, nel caso in esame, la dipendenza economica è strettamente correlata alla possibilità di far conoscere le opere musicali protette, mentre ha considerato secondaria la circostanza che solo una frazione minima del fatturato di Siae derivasse dai rapporti con la ricorrente.

Quanto affermato dal giudice amministrativo appare di notevole rilievo in quanto conferma l’interpretazione posta dall’Autorità alla base del provvedimento, svincolando l’accertamento della condizione di dipendenza economica dall’entità del fatturato derivante dalle transazioni commerciali oggetto di accertamento. Allo stesso modo, il giudice ha ritenuto non rilevante la posizione di dominanza di Siae sul mercato delle licenze d’uso, in quanto tale elemento non ha inciso in alcun modo sui rapporti tra le parti, stante l’assenza di alternative soddisfacenti alla relazione commerciale con Meta.

Quanto alla sussistenza dell’abuso, il giudice amministrativo ha rilevato come l’interruzione arbitraria delle relazioni commerciali non vada intesa solo in senso assoluto come rifiuto di stipulare un contratto, bensì riguardi anche quelle condotte che determinano un evidente stallo o comunque un brusco arresto nelle negoziazioni, con possibilità di successiva riattivazione onde giungere a un’intesa. Inoltre, è precluso all’impresa dominante (Meta) imporre in maniera (sostanzialmente) unilaterale la propria volontà, recedendo dalla trattativa ove questa non venga accettata. Infine, il giudice, ha ritenuto palesi gli effetti sulla concorrenza in quanto, visto il ruolo determinante delle piattaforme della società ricorrente nella diffusione dei contenuti digitali, può sussistere il serio rischio che Siae venga abbandonata dagli autori in favore di soggetti gestori che abbiano concluso un accordo con Meta, verosimilmente a condizioni meno favorevoli.

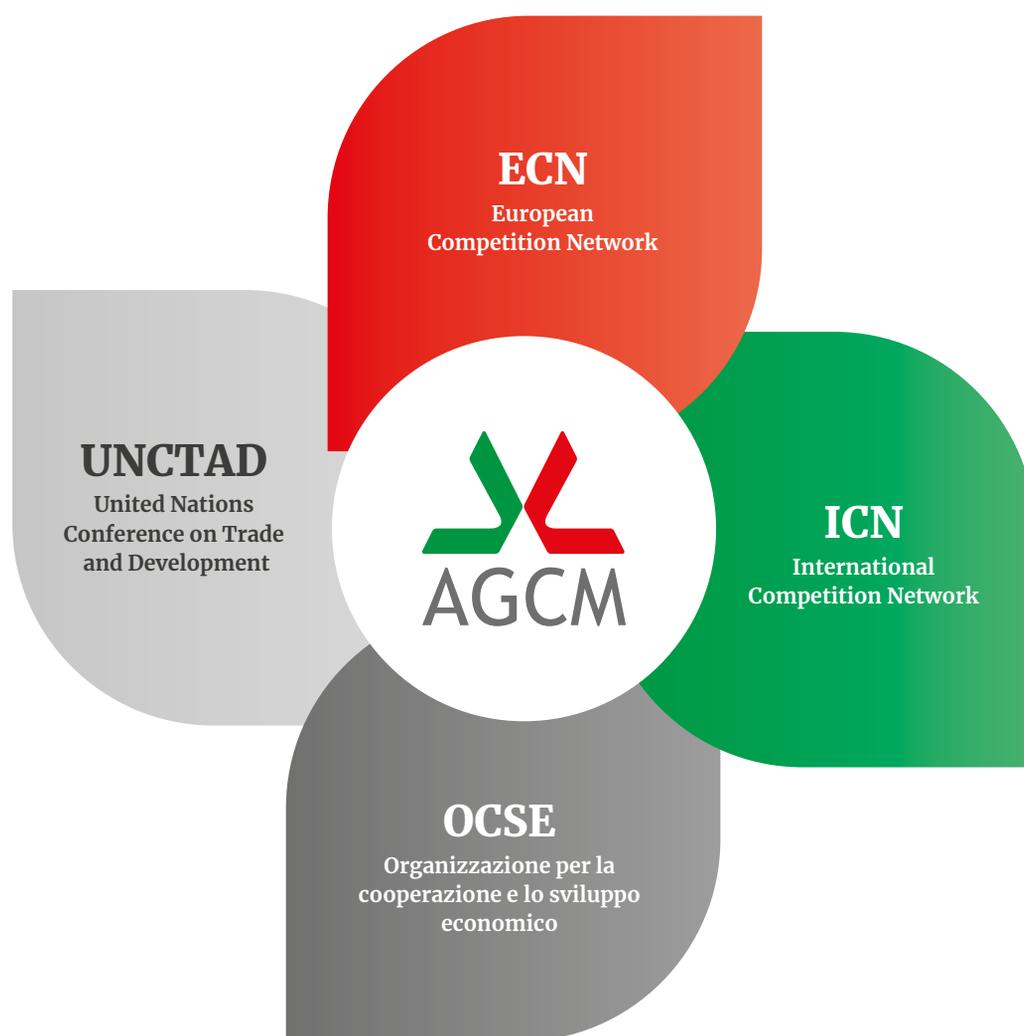
Dall’esame della sentenza emerge come, con specifico riguardo al settore delle transazioni digitali, la capacità di intermediazione della piattaforma rappresenti di fatto il criterio decisivo per la definizione della presunzione di dipendenza economica, anche a prescindere da elementi quali il fatturato concretamente realizzato nell’ambito delle relazioni commerciali oggetto di accertamento o la posizione di rilievo del soggetto fruitore dei servizi. La sentenza, dunque, conferma l’interpretazione della novella normativa fornita dall’Autorità, là dove ha ritenuto che un’efficace tutela delle imprese che utilizzano i servizi di intermediazione forniti da una piattaforma graviti essenzialmente intorno all’esigenza di sottoporre ad uno speciale regime di responsabilità i più importanti operatori del mercato digitale.

6.

Attività internazionale in materia di concorrenza

Nel corso del 2023, tre sono stati i principali filoni di discussione e confronto tra le autorità antitrust nei diversi organismi internazionali cui l'Autorità partecipa, quali la Rete Europea della concorrenza

(ECN), l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), la Rete internazionale della concorrenza (ICN) e la Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD).



In primo luogo, le autorità antitrust sono impegnate a rivedere criticamente e adattare il proprio strumentario per far fronte alle sfide di un mondo in rapida evoluzione. La Commissione Europea, in particolare, ha avviato un ambizioso processo di revisione di alcuni documenti fondanti del proprio enforcement, relativi, tra gli altri, all'applicazione dell'art. 102 del TFUE, alla

definizione del mercato rilevante e alle modalità di cooperazione tra le autorità dell'UE. Inoltre, è iniziato il processo di designazione dei *gatekeepers*, ossia delle imprese che gestiscono piattaforme digitali che offrono importanti servizi di intermediazione, alle quali saranno applicati gli obblighi previsti dal Digital Markets Act a partire da marzo 2024.

Sono state riviste due importanti raccomandazioni dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE), riguardanti il rapporto tra concorrenza e proprietà intellettuale e l'applicazione del diritto antitrust nel public procurement. Inoltre, le autorità antitrust dei Paesi G7 hanno intrapreso una discussione sulle implicazioni concorrenziali delle nuove tecnologie, quali l'intelligenza artificiale e la "corsa" delle Big Tech per gestire questa nascente industria. Il secondo tema chiave del 2023 riguarda la crescente esigenza di cooperazione e coordinamento tra le autorità antitrust, a fronte di imprese globali che, operando in più giurisdizioni, fanno sì che le autorità di concorrenza nazionali possano trovarsi a valutare condotte simili. A livello europeo, la trasposizione della direttiva (UE) 1/2019 (ECN+) ha dato maggiore impulso a questo trend. Le autorità nazionali e la Commissione europea hanno quindi intensificato le richieste di assistenza investigativa reciproca, sia per accertamenti ispettivi che per richieste di informazioni, rafforzando, inoltre, il confronto su casi e questioni di policy. Infine, la terza area interessata dal confronto internazionale condotto nel corso del 2023 concerne la questione se e in quale misura sia opportuno incorporare ulteriori preoccupazioni o finalità nelle valutazioni tipicamente svolte dalle autorità antitrust. A livello europeo è stato, infatti, aggiornato il quadro di riferimento per la valutazione dei benefici ambientali delle condotte delle imprese che hanno anche riflessi sulla concorrenza, anche con riferimento agli accordi nel settore agricolo. Inoltre, le autorità antitrust stanno verificando come promuovere la transizione ecologica attraverso le proprie decisioni. Più in generale, gli organismi internazionali stanno riflettendo su come coniugare la libera concorrenza

con le esigenze della politica industriale, che intende ridisegnare le catene del valore di alcune industrie ritenute strategiche, al fine di migliorare la resilienza dei sistemi economici di fronte a sfide globali.



ATTIVITÀ NELL'AMBITO DELLA RETE EUROPEA DELLA CONCORRENZA

Nel corso del 2023 l'Autorità ha partecipato attivamente alle attività della Rete europea della concorrenza (ECN o Rete), che si è affermata come *forum* privilegiato per la discussione degli indirizzi interpretativi, la circolazione dei modelli applicativi e lo scambio di informazioni tra le autorità dell'UE, all'interno di gruppi di lavoro settoriali o orizzontali¹⁰.

Intensa è stata l'attività di coordinamento e consultazione dell'Autorità con la Commissione e le altre autorità ECN sui casi avviati o conclusi ai sensi della normativa euro-unitaria, in particolare con riferimento alle decisioni antitrust con effetti extraterritoriali o a indagini condotte in parallelo in più Paesi. L'attività di consultazione e coordinamento, che avviene tramite conference call tra i funzionari dei team istruttori, è essenziale per garantire un'applicazione uniforme delle norme antitrust, evitando esiti discordanti o incoerenti. La Rete ha facilitato, inoltre, le attività formali di collaborazione e cooperazione investigativa, direttamente finalizzate all'applicazione della disciplina antitrust. Nel corso del 2023 l'Autorità ha richiesto assistenza investigativa ai sensi dell'art. 22(1) del regolamento (CE) 1/2003 alle autorità di concorrenza di Germania e Paesi Bassi per lo svolgimento di accertamenti ispettivi nella giurisdizione delle autorità

10. In particolare, l'Autorità ha preso parte ai gruppi settoriali relativi ai settori energia, assicurazioni e banche, agro-alimentare, comunicazioni e farmaceutico. Tra i gruppi dedicati a questioni di carattere orizzontale, l'Autorità ha seguito il Gruppo Cartelli, il Gruppo Concentrazioni, il Gruppo *Cooperation Issues and Due Process* (che si è riunito presso la sede dell'Autorità il 6 ottobre), il Gruppo *Chief Economist*, il Gruppo Art. 101, il Gruppo Art.102, il Gruppo Digital, il Gruppo Intese Verticali, il Gruppo Investigazioni Digitali e Intelligenza Artificiale e il Gruppo di Lavoro DMA per discutere le questioni relative all'applicazione della nuova legge sui mercati digitali.

adite¹¹. A propria volta, l'Autorità italiana ha prestato assistenza investigativa in due occasioni, eseguendo accertamenti ispettivi per conto della Commissione europea e di un'autorità nazionale. Infine, le autorità della Rete intrattengono continui contatti rispetto ai fascicoli istruttori in corso, sia tramite richieste di informazioni ai sensi dell'art. 12 del regolamento (CE) 1/2003, sia mediante call informali.



SVILUPPI LEGISLATIVI E DI POLICY A LIVELLO EURO-UNITARIO

Diversi sono gli sviluppi legislativi che hanno interessato il 2023.

In primo luogo, si evidenziano le prime fasi di attuazione del regolamento (UE) 2022/1925 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale (di seguito, *Digital Markets Act* o DMA), entrato in vigore dal 1° novembre 2022. Nel corso del 2023 si è svolto il processo di valutazione delle informazioni fornite dalle imprese, culminato in data 6 settembre 2023 con la designazione delle imprese *gatekeepers* e l'individuazione dei singoli *core platforms services* (di seguito anche CPS) rilevanti ai sensi dell'art. 3 del DMA¹². Sono stati designati sei

gatekeepers (Alphabet, Amazon, Apple, ByteDance, Meta e Microsoft) e un totale di 22 CPS. L'Autorità ha organizzato al riguardo la conferenza internazionale "Concorrenza, mercati digitali, investimenti. Il ruolo guida dell'Europa", tenutasi a Roma il 15 e 16 settembre 2023. Nel 2023 sono proseguiti anche i lavori propedeutici all'eventuale revisione del regolamento (CE) 1/2003 e del regolamento (CE) 773/2004, che stabiliscono le procedure per l'applicazione delle norme europee in materia di concorrenza, alla luce dei mutamenti indotti dalla digitalizzazione dei mercati e della connessa priorità di creare un'Europa adatta all'era digitale. In particolare, nel corso dell'anno, mediante appositi questionari e workshop, la Direzione Generale della Concorrenza della Commissione ha raccolto le opinioni delle autorità nazionali di concorrenza e di altri soggetti interessati su efficacia, efficienza, pertinenza, coerenza e valore aggiunto per l'UE del vigente quadro normativo. Una sintesi dei risultati di tale valutazione è prevista per il secondo trimestre del 2024.

Infine, la Commissione ha rivisto i regolamenti di esenzione per categoria relativi a talune tipologie di accordi e pubblicato una nuova versione delle Linee guida sugli accordi di tipo orizzontale tra imprese concorrenti¹³.

11. Cfr. il [comunicato stampa](#) del 18 settembre 2023 (istruttoria A567).

12. Cfr. anche il comunicato stampa della Commissione: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_23_4328

13. È stato, invece, prorogato di cinque anni il regolamento di esenzione per categoria relativo agli accordi verticali riguardanti il settore automobilistico, fino al 31 maggio 2028, quando sarà oggetto di una nuova valutazione. La Commissione ha, inoltre, provveduto ad aggiornare gli orientamenti aggiuntivi in materia di restrizioni verticali negli accordi per la vendita e la riparazione di autoveicoli e per la distribuzione di pezzi di ricambio per autoveicoli, al fine di aiutare le imprese nell'autovalutazione dei loro accordi, garantendo al contempo che gli operatori del mercato post-vendita, comprese le officine, continuino ad avere accesso ai dati generati dai veicoli necessari per la riparazione e la manutenzione.

FOCUS *Gli accordi di sostenibilità nelle nuove Linee guida sulla cooperazione orizzontale tra imprese concorrenti*

A luglio 2023, la Commissione ha aggiornato le Linee guida sugli accordi orizzontali¹⁴ che forniscono orientamenti sull'applicabilità dell'articolo 101 del TFUE a una pluralità di tipologie di accordi di cooperazione tra imprese concorrenti.

La novità più rilevante contenuta nelle Linee guida è costituita dall'introduzione di un nuovo capitolo relativo agli "accordi di sostenibilità", nell'ottica di non ostacolare intese tra concorrenti che perseguono genuinamente un simile obiettivo. I nuovi orientamenti contengono una definizione ampia di sostenibilità, basata sugli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, ed elencano vari esempi di accordi che generalmente non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, del TFUE.

Durante la fase di consultazione pubblica delle nuove Linee guida, il tema della valutazione degli "accordi di sostenibilità" ha suscitato un ampio dibattito pubblico, soprattutto in relazione all'interpretazione della seconda condizione che, ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 3, del TFUE, deve essere soddisfatta perché un'intesa restrittiva possa beneficiare di un'esenzione dal divieto generale, cioè la circostanza che ai consumatori sia riservata una congrua parte dell'utile che ne deriva.

In primo luogo, le Linee guida ribadiscono il principio per cui i consumatori ricevono una congrua parte degli utili quando i benefici derivanti dall'accordo superano il danno che viene causato da quest'ultimo (in termini, ad esempio, di prezzi più elevati o riduzione della scelta) di modo che l'effetto complessivo sui consumatori nel mercato rilevante sia quanto meno neutro. In secondo luogo, le Linee guida descrivono i tre tipi di benefici che le imprese possono valorizzare nell'esame della menzionata condizione: i "benefici individuali diretti", che derivano dall'uso del prodotto e migliorano direttamente l'esperienza del consumatore; i "benefici individuali indiretti", derivanti dalla valutazione positiva, da parte dei consumatori, dell'impatto del loro consumo sostenibile sugli altri; i "benefici collettivi" che si verificano indipendentemente dalla valutazione individuale del prodotto da parte dei consumatori e vanno a vantaggio di una parte più ampia della società.

La novità di assoluto rilievo rispetto alla precedente *policy* della Commissione è la possibilità di valorizzare i "benefici collettivi" che il consumo di prodotti sostenibili determina, sotto forma di esternalità positive per la collettività, sia pure nella misura in cui essi riguardino anche direttamente i consumatori sul mercato rilevante oggetto dell'accordo di sostenibilità.

In base alla terza condizione di cui all'articolo 101, paragrafo 3, del TFUE, l'accordo di sostenibilità non deve imporre restrizioni della concorrenza che non siano indispensabili per realizzare i vantaggi da esso generati. Al fine di soddisfare tale condizione, le parti devono essere in grado di dimostrare che il loro accordo in quanto tale e ciascuna

14. Cfr. [Linee direttrici sull'applicabilità dell'articolo 101 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli accordi di cooperazione orizzontale](#) (2023/C 259/01).

delle restrizioni della concorrenza che esso comporta siano ragionevolmente necessari affinché i benefici in termini di sostenibilità asseriti si concretizzino e che non esistano altri mezzi economicamente praticabili e meno restrittivi per conseguire tali benefici.

Infine, per quanto riguarda la quarta condizione di cui all'articolo 101, paragrafo 3, del TFUE, essa può essere soddisfatta anche se l'accordo restrittivo della concorrenza riguarda l'intero settore, purché le parti dell'accordo continuino a competere vigorosamente su almeno un parametro importante della concorrenza.

Da ultimo, le Linee guida forniscono una disciplina specifica per gli accordi di “standardizzazione ambientale”, ovvero gli accordi con cui le imprese stabiliscono standard o caratteristiche minime di sostenibilità per i prodotti e/o i relativi processi produttivi. Per tali accordi, la Commissione prevede un c.d. “*soft safe harbour*” di legittimità al ricorrere di una serie di condizioni cumulative, tra cui *inter alia*: i) la facoltà per le imprese partecipanti di attuare unilateralmente misure più favorevoli sul piano ambientale, migliorative rispetto allo standard comune; ii) la natura aperta e non discriminatoria dell'accordo; iii) l'assenza di un significativo incremento dei prezzi o di un significativo calo della qualità dei prodotti derivante dall'accordo, oppure - alternativamente - la quota di mercato aggregata delle imprese partecipanti non superiore al 20% del mercato interessato.

FOCUS *Gli accordi di sostenibilità nel settore agricolo*

Con specifico riferimento al settore agricolo, il legislatore europeo, discostandosi dall'impostazione "classica" di deroga prevista all'art. 101, paragrafo 3, del TFUE, ha previsto, con l'introduzione dell'art. 210-bis del regolamento (UE) 1308/2013, nel dicembre 2021, che alle intese tra operatori agricoli, volte ad applicare norme di sostenibilità più rigorose di quelle già obbligatorie in base alla normativa nazionale ed europea vigente, non si applica l'art. 101, paragrafo 1, del TFUE, senza che occorra una previa decisione in tal senso; ciò a condizione che tali intese impongano solo restrizioni alla concorrenza che siano indispensabili.

Lo spirito della norma, che si inserisce nel processo di riforma della Politica Agricola Comune (PAC), è quello di favorire la transizione verso un sistema agroalimentare più sostenibile.

In questo contesto, la Commissione europea, nel dicembre 2023, ha adottato nuovi "*Orientamenti sull'esclusione dall'applicazione dell'articolo 101 del TFUE per gli accordi di sostenibilità dei produttori agricoli a norma dell'articolo 210-bis del regolamento (UE) 1308/2013*"¹⁵, al fine di garantire l'effettivo raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità declinati nel *Green Deal* senza lasciare spazio ad un uso solo strumentale della deroga ai fini di eludere le regole antitrust, in un'ottica di bilanciamento tra promozione della sostenibilità e tutela della concorrenza.

Sulla base dell'art. 210-bis, paragrafo 7, del regolamento, come ampiamente illustrato negli Orientamenti, l'Autorità ha la possibilità di scrutinare *ex post* gli accordi di sostenibilità che hanno rilievo nazionale laddove ci sia il rischio che la loro attuazione porti all'esclusione della concorrenza dal mercato oppure alla compromissione degli obiettivi della politica agricola comune (come stabiliti dall'art. 39 del TFUE), potendo disporre l'interruzione dell'accordo o indicare le misure necessarie a porvi rimedio; solo successivamente, in caso di reiterata prosecuzione dell'accordo, l'Autorità può avviare un'istruttoria per violazione delle norme a tutela della concorrenza.

Tale controllo avverrà attraverso una procedura *ad hoc*, in aderenza a quanto disposto dal regolamento e a integrazione degli Orientamenti, declinata in una specifica Comunicazione nazionale.

Trattasi, dunque, di un ulteriore intervento che si pone nell'ottica di favorire il processo di transizione verso un modello di crescita e di sviluppo sostenibile e competitivo al tempo stesso.

15. Cfr. [Orientamenti della Commissione](#) dell'8 dicembre 2023.

Per quanto riguarda le concentrazioni, la Commissione ha aggiornato le procedure di esame delle stesse ai sensi del regolamento (CE) 139/2004¹⁶. Le principali modifiche mirano a semplificare e razionalizzare le informazioni necessarie per la notifica delle operazioni e ottimizzare la trasmissione dei documenti.

Dal punto di vista di policy, lo sviluppo principale riguarda la normativa sugli abusi di posizione dominante. Nel marzo 2023 la Commissione ha lanciato un'iniziativa per la definizione e l'adozione di linee guida in materia di abusi escludenti e, contemporaneamente, ha pubblicato una Comunicazione che modifica gli "Orientamenti in materia di priorità di applicazione dell'art. 82 del TFUE agli abusi escludenti di posizione dominante"¹⁷ del 2008 (di seguito, gli Orientamenti)¹⁷. In particolare, la Commissione ha coinvolto gli esperti di settore e le autorità nazionali di concorrenza nel processo per la definizione di un progetto di linee guida che sarà poi posto in consultazione a partire dalla metà del 2024. La Commissione intende adottare il testo finale entro il 2025. La Commissione ha rilevato che nel corso dei 15 anni di attuazione degli Orientamenti si sono registrate 32 pronunce delle Corti europee e 26 decisioni della Commissione. Dall'esame delle pronunce delle Corti emerge che la giurisprudenza euro-unitaria si è sviluppata nella direzione di un'applicazione dell'art. 102 del TFUE basata sugli effetti (cd. *effect based approach*), ma alcune delle previsioni contenute negli Orientamenti del 2008 non si sono dimostrate adeguate a garantire un'efficace applicazione della norma.

Nei nuovi Orientamenti viene precisata la nozione di preclusione anticoncorrenziale, che va intesa come la capacità di una condotta di generare un impatto restrittivo sulla struttura del mercato, così influenzando i vari parametri concorrenziali, quali prezzi, quantità prodotte, innovazione, varietà o qualità di beni e servizi,

indipendentemente dalla possibilità per l'impresa dominante di aumentare i prezzi in maniera profittabile e senza che ciò si traduca necessariamente nella piena esclusione o marginalizzazione del concorrente, essendo sufficiente che la condotta abusiva sia idonea a determinare un impatto negativo.

In secondo luogo, viene ridefinito il ruolo dell'*as efficient competitor test* (AEC test), specificando che in determinate circostanze anche un operatore meno efficiente può esercitare un vincolo concorrenziale che deve essere preso in considerazione nella valutazione degli abusi escludenti di prezzo. In particolare, il ricorso al test è stato circoscritto ai comportamenti di prezzo sottocosto (prezzi predatori e compressione dei margini), e la valutazione deve tener conto di tutti gli elementi qualitativi e quantitativi del caso.

Infine, nelle ipotesi di rifiuto costruttivo a contrarre e di imposizione di condizioni non eque o non ragionevoli, non viene più ritenuto necessario provare l'indispensabilità della risorsa, mentre la compressione dei margini, che in precedenza era stata considerata una categoria della più ampia fattispecie del rifiuto a contrarre, verrà trattata come fattispecie a sé stante.



ATTIVITÀ NELL'AMBITO DELLA RETE INTERNAZIONALE DELLA CONCORRENZA (ICN)

In occasione della riunione annuale dell'ICN svoltasi ad ottobre 2023 a Barcellona¹⁸, l'Autorità è stata riconfermata nel Comitato Direttivo che riunisce le più importanti autorità antitrust al mondo. L'Autorità contribuisce attivamente sia alle discussioni strategiche all'interno del Comitato, sia all'attività operativa dei gruppi di lavoro dell'ICN. Negli ultimi tre anni l'Autorità ha coordinato, insieme al Dipartimento di Giustizia

16. Cfr. il [comunicato stampa](#) della Commissione europea del 20 aprile 2023.

17. Cfr. il [comunicato stampa](#) della Commissione europea del 27 marzo 2023.

18. Le sessioni plenarie della conferenza annuale ICN sono disponibili al seguente [link](#). Per maggiori informazioni sull'ICN e i traguardi raggiunti nel 2023, cfr. [ICN Statement of Achievements 2023](#).

statunitense e all'Autorità cilena, il Gruppo di lavoro sui cartelli, che ha approfondito le modalità investigative nei casi di cartello e di gestione dei programmi di clemenza. Nel 2023, l'Autorità è passata alla direzione del Gruppo di lavoro su efficacia delle azioni antitrust (*agency effectiveness*) insieme alle Autorità di Grecia, Messico e Ungheria, con cui verranno avviati progetti volti a migliorare i programmi di formazione dei funzionari delle autorità antitrust e rendere più incisivi gli strumenti di cooperazione sui casi.

L'Autorità è coinvolta, inoltre, in alcuni progetti speciali, in particolare uno sull'intersezione tra le discipline antitrust, tutela del consumatore e privacy e uno sulla cooperazione internazionale nell'enforcement antitrust. Infine, l'Autorità svolge un ruolo di raccordo per conto dell'ICN sia nei confronti dell'UNCTAD, al fine di garantire un reciproco aggiornamento circa le rispettive attività, che della Banca Mondiale, con cui organizza il concorso annuale *Competition Advocacy Contest*, una competizione aperta a tutte le autorità del mondo, che mira a selezionare i più efficaci esempi di *advocacy*¹⁹.



ATTIVITÀ NELL'AMBITO DELL'ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO (OCSE)

Le discussioni in seno al Comitato Concorrenza

dell'OCSE sono organizzate nella forma di tavole rotonde tematiche, rispetto alle quali le autorità di concorrenza dei Paesi Membri dell'OCSE sono invitate a presentare contributi scritti. Nel 2023, l'Autorità ha condiviso la propria esperienza attraverso numerosi contributi: il futuro dei programmi di clemenza nella scoperta e nell'accertamento dei cartelli²⁰ e l'importanza crescente degli strumenti alternativi (ad es. *whistleblowing*)²¹, il ruolo degli algoritmi nella concorrenza tra le imprese²², la politica della concorrenza nell'economia circolare²³, l'applicazione del diritto antitrust al settore dello sport²⁴, la portata anticoncorrenziale delle strategie di acquisizioni seriali/sequenziali di imprese in mercati analoghi/limitrofi²⁵, l'analisi ex-post dei rimedi imposti nelle concentrazioni²⁶ e la valutazione di impatto dell'enforcement e la sua comunicazione esterna²⁷. Sul fronte delle Raccomandazioni OCSE, nel 2023 ci sono stati importanti sviluppi. A giugno, il Consiglio dell'OCSE ha adottato la Raccomandazione in materia di proprietà intellettuale e concorrenza²⁸ che sostituisce la Raccomandazione sui marchi del 1978 e la Raccomandazione sui brevetti del 1989.

La Raccomandazione sottolinea l'importanza dei diritti di proprietà intellettuale e del diritto della concorrenza nelle economie di mercato, allo scopo di promuovere l'innovazione, la crescita economica e il benessere dei consumatori. Essa riconosce che la titolarità di diritti di proprietà intellettuale non esonera il titolare dal rispetto

19. L'edizione 2023 del Contest è stata dedicata al tema generale del ruolo della concorrenza per favorire una crescita economica alla luce della doppia transizione in atto (green e digitale). Cfr. [Competition Advocacy Contest](#).

20. Cfr. [The Future of Effective Leniency Programmes – Note by Italy, June 2023](#).

21. Cfr. [Alternatives to Leniency Programmes – Contribution from Italy, December 2023](#).

22. Cfr. [Algorithmic competition – Note by Italy, June 2023](#).

23. Cfr. [Competition in the Circular Economy – Note by Italy June 2023](#).

24. Cfr. [Competition and Professional Sports – Note by Italy December 2023](#).

25. Cfr. [Serial Acquisitions and Industry Roll-ups – Note by Italy December 2023](#).

26. Cfr. [Ex-Post Assessment of Merger Remedies – Contribution from Italy December 2023](#).

27. Cfr. [Assessing and Communicating the Benefits of Competition Interventions – Note by Italy June 2023](#).

28. Cfr. [Recommendation of the Council on Intellectual Property Rights and Competition, OECD/Legal/0495](#).

dei vincoli normativi riguardanti il loro esercizio, compresa la normativa sulla concorrenza ma, al tempo stesso, non implica automaticamente l'attribuzione di un potere di mercato al titolare dei suddetti diritti. Inoltre, la Raccomandazione propone una valutazione caso per caso, che esamini le specifiche circostanze in cui si verificano le condotte commerciali legate alla proprietà intellettuale, in quanto queste ultime possono essere anche favorevoli o neutrali alla concorrenza. Il Consiglio dell'OCSE ha anche approvato il testo rivisto della Raccomandazione sulla lotta ai cartelli nelle gare pubbliche²⁹ (risalente al 2012), individuando due momenti di intervento, quello del disegno delle gare e quello dell'attività volta a identificare eventuali condotte collusive. Le principali novità rispetto al vecchio testo includono nuove raccomandazioni rivolte alle stazioni appaltanti e ai governi.

Alle stazioni appaltanti, in particolare, si raccomanda di: condurre una ricerca di mercato prima di disegnare la gara, non solo per analizzare eventuali rischi di collusione (derivanti anche da offerte congiunte e subappalto), ma anche per predisporre una procedura di gara che meglio si presti alle caratteristiche del mercato; predisporre e aggiornare database sulle gare, che siano uniformi e coerenti tra tutte le stazioni appaltanti, che raccolgano anche dati sulla "performance" dei contratti (es. sia le offerte vincenti che quelle scartate), e che sia accessibile anche alle autorità di concorrenza oltre che alle stazioni appaltanti.

La nuova sezione indirizzata ai governi suggerisce di creare un contesto normativo che porti, inter alia, a limitare le esenzioni dalle gare a situazioni di necessità e urgenza, imporre sanzioni sufficientemente deterrenti, tenendo conto dei riflessi sull'attrattività dei programmi

di clemenza e, infine, assicurare forme di risarcimento danni o compensazione per le vittime del *bid-rigging*.



ATTIVITÀ NELL'AMBITO DI UNCTAD E G7: GLI APPROFONDIMENTI RELATIVI AL SETTORE DIGITALE

Nel luglio 2023, l'Autorità ha partecipato al Gruppo di Esperti di Concorrenza e Protezione del Consumatore (IGE, *Intergovernmental Group of Experts*) della Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD)³⁰. La riunione dell'IGE ha focalizzato la discussione sull'applicazione del diritto della concorrenza a situazioni di monopsonio e sul rapporto tra politica della concorrenza e politica industriale, con particolare riferimento alla politica per la transizione ambientale.

L'economia digitale è stata, invece, al centro del dibattito dei Paesi del G7, nel 2023 sotto la presidenza di turno del Giappone. Nel comunicato congiunto pubblicato al termine del *G7 Competition Summit* svoltosi a Tokyo l'8 novembre³¹, le autorità di concorrenza del G7 hanno espresso il loro impegno ad approfondire l'analisi delle nuove tecnologie emergenti, come l'intelligenza artificiale generativa (IA) o il *cloud*, che consentono ad alcune aziende che sviluppano o utilizzano tali tecnologie di crescere rapidamente³². Il comunicato evidenzia che il mancato intervento in questi mercati può essere particolarmente costoso, perché il potere consolidato può soffocare l'innovazione e distorcerne il percorso di sviluppo. Pertanto, le autorità del G7, sotto la spinta dell'Autorità italiana, si sono impegnate

29. Cfr. [Recommendation of the Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement, OECD/Legal/0396](#).

30. Il programma e i relativi documenti sono disponibili al sito internet dell'[UNCTAD](#).

31. Cfr. [G7 Competition Authorities and Policymakers' Summit Digital Competition Communiqué](#), Tokyo, Japan, 8 November 2023.

32. Il tema dell'AI era stato discusso dai leader dei Paesi G7 che hanno avviato un percorso per facilitare le discussioni internazionali sulla *governance* inclusiva dell'AI e sull'interoperabilità, raggiungendo l'ambizioso obiettivo di codificare principi guida internazionali e codici di condotta per le organizzazioni che sviluppano sistemi avanzati di AI, pubblicati il 30 ottobre scorso (cfr. [G7 Leaders' Statement on the Hiroshima AI Process](#)).

ad approfondire il tema delle tecnologie emergenti attraverso condivisioni di conoscenze e esperienze nel corso dei prossimi mesi in modo da discuterne in maniera più strutturata al prossimo incontro G7, a presidenza italiana³³.



PROGETTI DI GEMELLAGGIO AMMINISTRATIVO E ATTIVITÀ BILATERALE

L'Autorità ha acquisito una consolidata esperienza nell'attuazione di progetti di assistenza tecnica finanziati dall'Unione Europea, anche nel quadrante del Maghreb, indirizzati a quelle autorità di concorrenza che intendono intraprendere un percorso volto a

un'effettiva convergenza tra il diritto nazionale e l'*acquis* comunitario in materia di concorrenza. In tale contesto, si colloca il progetto biennale di gemellaggio "*Renforcement des capacités institutionnelles du Conseil de la Concurrence*" a favore del Consiglio della Concorrenza del Regno del Marocco che l'Autorità, in partenariato con Grecia e Polonia, ha concluso a dicembre 2023. Infine, merita segnalare che a febbraio 2023 l'Autorità ha siglato un protocollo d'intesa con l'Autorità australiana responsabile per la tutela della concorrenza e dei consumatori (*Australian Competition and Consumer Commission*). Il protocollo ha sancito l'avvio di un'intensa attività di scambio di esperienze su tematiche quali il digitale e la sostenibilità ambientale, sia dal punto di vista della concorrenza che della tutela dei consumatori.

33. Il *G7 Competition Summit* è stato anche l'occasione per aggiornare il Compendio, un documento contenente i diversi approcci regolatori seguiti dai Paesi G7 nell'affrontare le problematiche concorrenziali nel mercato digitale. Cfr. [Compendium of approaches to improving competition in digital markets, G7 Japan, 8 November 2023](#). Inoltre, su richiesta del governo giapponese è stato predisposto dall'OCSE un Inventario aggiornato delle iniziative legislative e regolatorie per i mercati digitali nelle diverse aree del mondo accompagnato da una nota introduttiva. Cfr. [G7 Inventory of new rules digital markets e Analytical note on the G7 inventory of new rules for digital markets](#).

03

**Attività di tutela
del consumatore**

1.

Dati di sintesi

Dati sui procedimenti svolti

Nel corso del 2023 sono stati conclusi 86 procedimenti istruttori ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, (di seguito, anche Codice del consumo),

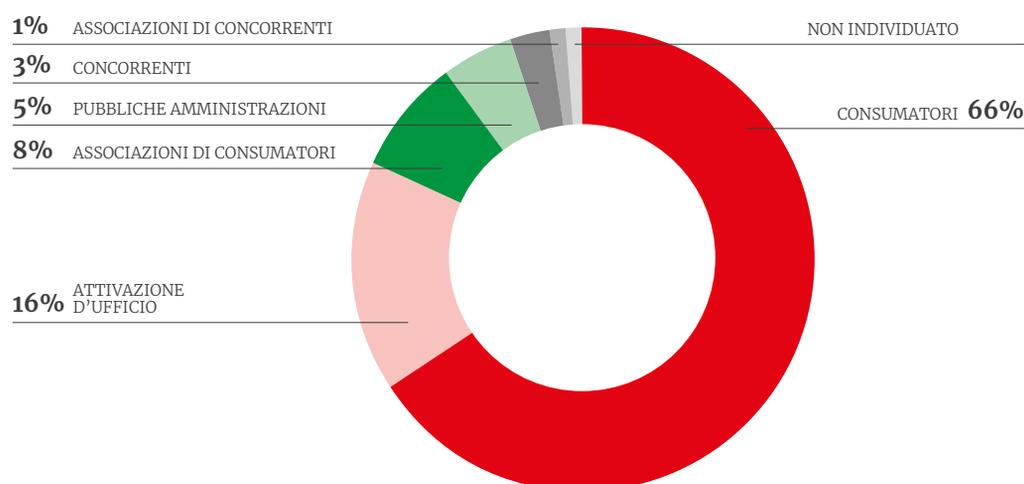
in materia di pratiche commerciali scorrette, disciplina *consumer rights*, clausole vessatorie e inottemperanze. Lo schema che segue riassume gli esiti dei procedimenti:

PROCEDIMENTI ISTRUTTORI CONCLUSI	
Violazioni	37
<i>Pratiche scorrette e/o consumer rights</i>	32
<i>Inottemperanze</i>	5
<i>Clausole vessatorie</i>	-
Accettazione impegni	46
Non violazioni	3
Non applicabilità	-
TOTALE	86

In altri 31 casi l’Autorità, applicando la fattispecie della *moral suasion*, ha ottenuto da parte dei professionisti la rimozione dei profili di illiceità contestati, in tal modo potendo procedere alla loro archiviazione senza svolgere ulteriori accertamenti istruttori.

Nell’anno di riferimento l’Autorità è intervenuta d’ufficio nel 16% dei casi. Le segnalazioni da parte dei consumatori rappresentano comunque il canale di impulso principale per l’attivazione degli interventi, come può evincersi dalla tabella seguente (figura 1):

Figura 1 - Procedimenti istruttori per soggetti segnalanti: ripartizione percentuale



Sempre più ampio il ricorso da parte dei consumatori al formulario *online* (*web form*) per presentare denunce, accessibile tramite il sito internet dell'Autorità: nel 2023 sono stati 6.212 i *web form* inviati (in evidente incremento rispetto ai 5.544 del 2021 e ai 5.808 del 2022). Anche il *contact center* dell'Autorità ha continuato a svolgere la sua funzione di informazione e di indirizzo a favore dei consumatori, i quali, utilizzando il numero verde gratuito 800.166.661, possono informarsi sulle modalità di segnalazione all'Autorità, sulle iniziative

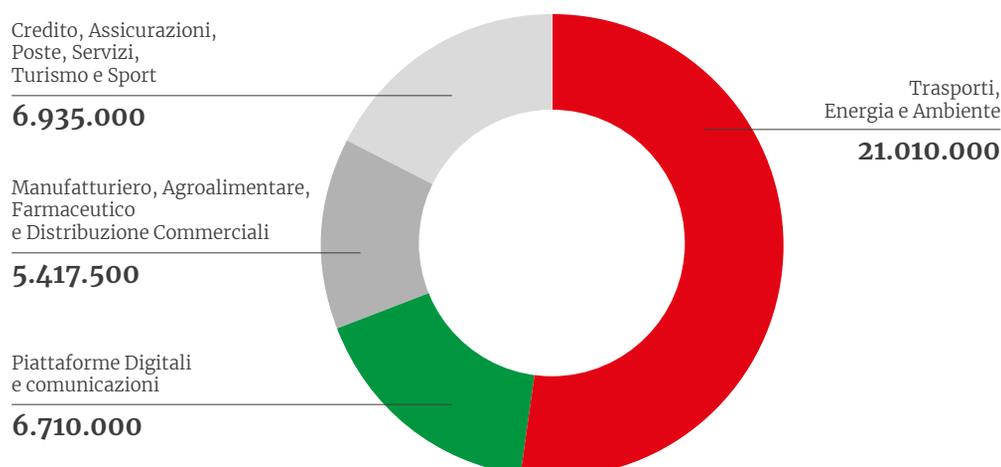
in corso, oltre che sui precedenti interventi effettuati a tutela dei consumatori. Nel corso del 2023 gli operatori del *contact center* hanno ricevuto complessivamente 4449 chiamate (in evidente diminuzione rispetto alle 5902 chiamate del 2022). Nel 2023, i procedimenti conclusi con l'accertamento di pratiche commerciali scorrette, violazioni *consumer rights* e inottemperanza a precedenti delibere dell'Autorità hanno condotto all'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per un totale di 42.127.500,00 euro:

Sanzioni per esito del procedimento



Il grafico che segue illustra l'incidenza, per settore economico, delle sanzioni irrogate:

Figura 2 - Sanzioni per settore economico: ripartizione percentuale



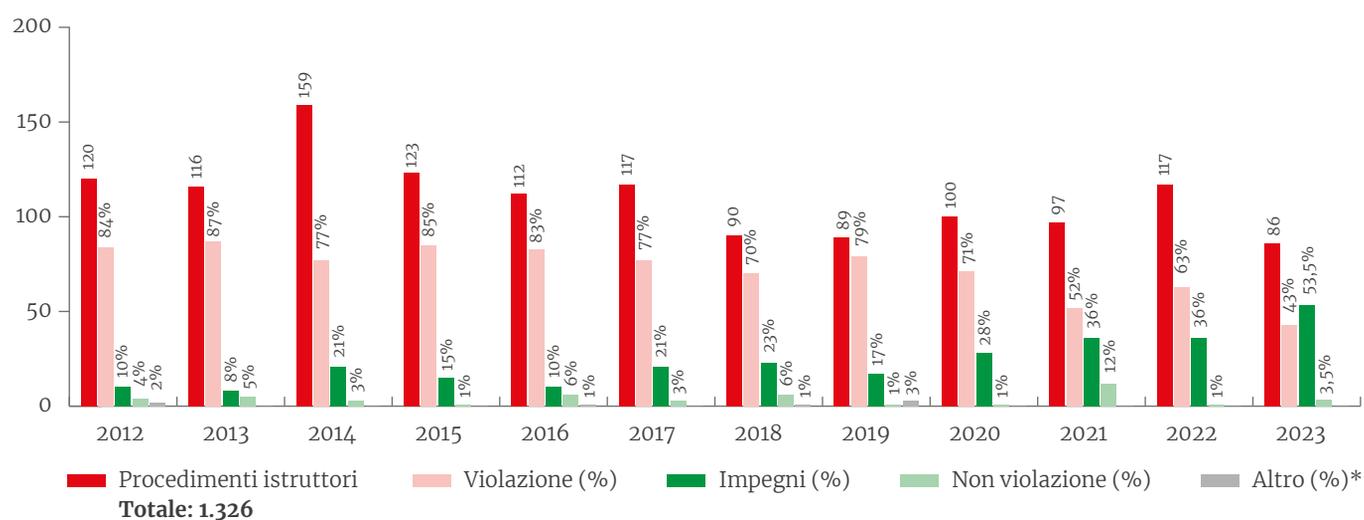
Trend dei procedimenti istruttori 2012-2023

Dall'analisi del trend dei procedimenti istruttori condotti dall'Autorità nel periodo 2012-2023, si nota per il 2023 una diminuzione dei procedimenti istruttori

e una maggiore incidenza, nel confronto con l'anno precedente, dei procedimenti chiusi con accettazione degli impegni presentati dai professionisti rispetto alle violazioni accertate.

ANNO	PROCEDIMENTI ISTRUTTORI	VIOLAZIONE	IMPEGNI	VIOLAZIONE + IMPEGNI
2012	120	78	12	90
2013	116	79	9	88
2014	159	99	33	132
2015	123	86	18	104
2016	112	83	11	94
2017	117	90	24	114
2018	90	63	21	84
2019	89	71	14	85
2020	100	71	28	99
2021	97	50	35	85
2022	117	74	42	116
2023	86	37	46	83
Totale	1.326	881	293	1.174

Procedimenti istruttori conclusi (%)



* comprende non luogo a provvedere, revoche, annullamento di precedente provvedimento

2.

I principali interventi

2.1 Trasporti, energia e ambiente



TRASPORTI

Trasporto autostradale – Inadeguatezza del pedaggio in caso di riduzione del servizio

Nel trasporto autostradale, l'Autorità ha chiuso un procedimento istruttorio ([PS12093](#)) nei confronti della SALT Società Autostrade Ligure Toscana S.p.A., gestore, tra le altre, della tratta Autostradale Sestri Levante/ La Spezia (A12-Tronco Ligure Toscano), accertando la sussistenza di una pratica commerciale scorretta in violazione degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del consumo, in relazione alla riduzione delle corsie di marcia e

alla previsione di specifiche limitazioni, per lunghi tratti, della velocità massima consentita, che hanno comportato un notevole disservizio e un forte disagio ai consumatori. In particolare, a fronte della fornitura di un servizio di qualità inferiore rispetto alla natura intrinseca dell'infrastruttura autostradale, SALT aveva preteso dai consumatori il pagamento dell'intero pedaggio, ossia un corrispettivo parametrato sull'ordinario livello di prestazione, del quale essi non avevano effettivamente fruito. Tenuto conto della gravità e della durata delle violazioni, l'Autorità ha irrogato al professionista una sanzione pari a 600 mila euro.



ENERGIA

FOCUS

Le modifiche unilaterali delle condizioni economiche nei contratti di fornitura di energia elettrica e gas

La crisi dei mercati energetici ha estremizzato la situazione di asimmetria informativa e di debolezza contrattuale in cui versano gli utenti, determinando situazioni di vulnerabilità economica che hanno indotto lo stesso legislatore nazionale ad adottare misure derogatorie della libertà contrattuale.

In particolare, il decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115 (c.d. decreto Aiuti-bis), convertito dalla legge 21 settembre 2022, n. 142 (come modificato dal decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198) ha sospeso fino al 30 giugno 2023 l'efficacia delle clausole contrattuali che consentono all'impresa fornitrice di energia elettrica e gas naturale di modificare unilateralmente le condizioni generali di contratto relative alla definizione del prezzo, fatta eccezione per le modifiche effettuate alla scadenza delle offerte commerciali, in sede di rinnovo, nel rispetto del termine di preavviso di 90 giorni e fermo il diritto di recesso della controparte.

Ciò non di meno, alcune società avevano proceduto ad applicare significativi aumenti dei prezzi per la fornitura del gas e dell'energia elettrica agli utenti finali, sfruttando l'assenza di una scadenza esplicita delle condizioni economiche di fornitura in molti modelli contrattuali utilizzati.

In tale contesto, l'Autorità ha svolto undici procedimenti istruttori aventi ad oggetto le modalità con le quali sono stati proposti agli utenti gli aumenti di prezzo dai propri fornitori, dei quali sei conclusi con accertamento e cinque con accoglimento degli impegni.

L'insieme delle azioni istruttorie intraprese dall'Autorità ha limitato i danni che, altrimenti, i consumatori avrebbero subito in termini di rialzo delle bollette dell'energia elettrica e del gas e, al tempo stesso, ha determinato un miglioramento e un aumento delle informazioni rese ai consumatori nell'ottica di renderli effettivamente e chiaramente consapevoli delle strutture contrattuali e delle scadenze ivi inserite.

Nello specifico, nei confronti di Enel Energia S.p.A. ([PS12461](#)), Eni Plenitude S.p.A. ([PS12460](#)), Acea Energia S.p.A. ([PS12458](#)), Dolomiti Energia S.p.A. ([PS12453](#)), Edison Energia S.p.A. ([PS12462](#)) e Iberdrola Clienti Italia S.r.l. ([PS12450](#)) è stata accertata l'adozione di pratiche commerciali aggressive in violazione degli artt. 24 e 25 del Codice del consumo, volte a condizionare i consumatori ad accettare modifiche unilaterali peggiorative dei prezzi dell'energia elettrica e del gas, in contrasto con il citato art. 3.

In particolare, è risultato che Enel Energia e Eni Plenitude hanno modificato unilateralmente i prezzi, sfruttando la clausola contrattuale secondo la quale, dopo la scadenza dell'offerta, avevano la facoltà di prorogare le tariffe "fino a nuova comunicazione". Acea Energia e Dolomiti Energia hanno invece proceduto all'applicazione di un termine di preavviso anticipato, inviando più di 350 mila comunicazioni di modifica unilaterale dei prezzi e considerandole perfezionate dopo 10 giorni dall'invio, in violazione del termine di preavviso pari a 90 giorni stabilito dalla legge.

La condotta aggressiva posta in essere da Iberdrola Clienti Italia si è tradotta nell'invio di circa 50 mila comunicazioni in cui si paventava la risoluzione del contratto per eccessiva onerosità sopravvenuta in caso di mancata accettazione di un nuovo contratto di fornitura con condizioni economiche peggiorative. Infine, la pratica commerciale illecita posta in essere da Edison Energia è consistita nell'aver inviato comunicazioni di modifiche unilaterali dei prezzi fissi di fornitura dell'energia elettrica e del gas, non qualificabili come rinnovi, a clienti le cui tariffe non erano ancora scadute, nonché nell'aver applicato le nuove condizioni contrattuali nonostante la comunicazione, da parte del servizio clienti della Società, della revoca delle stesse, in violazione del divieto previsto, per il medesimo periodo, dall'articolo 3 del d.l. 115/2022.

Trattandosi di condotte aggressive, poste in essere peraltro in una fase di particolare difficoltà per i consumatori finali esposti alle insidie di un mercato energetico dagli sviluppi incerti e con picchi tariffari mai raggiunti prima, sono state irrogate, complessivamente, alle suddette società sanzioni pecuniarie per oltre 15 milioni di euro.

I procedimenti avviati nei confronti di A2A Energia S.p.A. ([PS12470](#)) Hera Comm S.p.A. ([PS12459](#)), Engie Italia S.p.A. ([PS12468](#)), E.ON Energia S.p.A. ([PS12451](#)) e Iren Mercato S.p.A. ([PS12441](#)), sono stati chiusi invece con accoglimenti degli impegni, che l'Autorità ha ritenuto idonei a superare le criticità emerse in sede di avvio. In particolare, A2A ed Hera Comm hanno presentato misure di trasparenza informativa, volte a indicare in modo esplicito la data di scadenza dei rinnovi dei prezzi applicati. Engie Italia e E.ON Energia si sono impegnate anche a ripristinare le precedenti condizioni economiche di fornitura e a rimborsare la differenza tra le condizioni più favorevoli e quelle effettivamente applicate. Iren Mercato ha previsto, tra l'altro, il riconoscimento straordinario di sconti ai clienti che erano stati coinvolti dalle comunicazioni di aumento dei prezzi.

Siti comparatori delle offerte di energia

L'Autorità ha chiuso con accettazione degli impegni un procedimento avviato nei confronti della società Cloud Care S.p.A. titolare del sito comparatore delle offerte di energia elettrica e gas *comparasemplice.it* ([PS12577](#)) relativamente ad alcune condotte poste in essere dal professionista sul proprio sito, in presunta violazione degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del consumo. Le condotte contestate consistevano: i) nella diffusione di messaggi pubblicitari privi degli elementi informativi idonei a comprovare l'effettiva possibilità di conseguire i risparmi promessi; ii) nella omessa indicazione dei criteri di ricerca utilizzati ai fini della definizione del *ranking* delle offerte; iii) nella mancanza di trasparenza in ordine alla circostanza che le Società titolari dei siti comparatori operino in *partnership* con alcuni fornitori di energia, con conseguente potenziale impatto sulle caratteristiche di indipendenza e imparzialità dello strumento di comparazione e sulle attività di contatto e sollecitazioni all'acquisto - tramite *call center* - non richieste dai consumatori.

Gli impegni presentati dal professionista sono risultati idonei a migliorare il servizio offerto, rafforzando la trasparenza delle informazioni, sia in merito ai risparmi conseguibili, sia in ordine ai criteri di redazione del *ranking* delle offerte. In particolare, l'Autorità ha ritenuto che, considerate nel loro complesso, le misure proposte rendessero pienamente comprensibile la natura e il contenuto del servizio di comparazione, nonché le finalità commerciali connesse ai rapporti esistenti tra la Società e i fornitori di energia.

In forza di tali considerazioni, l'Autorità ha ritenuto gli impegni idonei a far venir meno i profili di scorrettezza ipotizzati e ha concluso il procedimento con il loro accoglimento, senza accertare l'infrazione ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del consumo.

Offerte di energia elettrica e gas sul mercato libero: mancanza di trasparenza, attivazioni non richieste, richiesta di pagamento per morosità pregresse

L'Autorità ha concluso due procedimenti istruttori nei confronti di ECOM S.r.l. ([PS12353](#)) e AXPO Italia S.p.A.

([PS12308](#)) per condotte parzialmente analoghe poste in essere nell'ambito della promozione e vendita di gas naturale e di energia elettrica a clienti finali nel mercato libero.

L'istruttoria avviata nei confronti di ECOM si è conclusa con l'accertamento di quattro distinte pratiche commerciali scorrette in violazione degli artt. 20, 21, 22, 24, 25 e 26 lett. f), in combinato disposto con l'art. 66-quinquies del Codice del consumo.

Più nello specifico, la prima pratica concerneva la mancanza di trasparenza nella prospettazione delle condizioni economiche di fornitura, con riferimento, tra l'altro, alla omessa indicazione degli oneri di commercializzazione connessi ai servizi di fornitura che nel mercato libero vengono fissati discrezionalmente dal venditore e integrano, in quanto tali, una leva competitiva che le imprese possono utilizzare per caratterizzare le proprie offerte. Al riguardo, l'Autorità ha ribadito il principio secondo cui i predetti oneri costituiscono una componente essenziale del prezzo della fornitura e devono essere indicati nel loro valore unitario sin dal primo contatto con i consumatori in modo da consentire loro di appurare, prima della sottoscrizione del contratto, la spesa effettiva da sostenere ed effettuare una scelta di acquisto consapevole. La seconda pratica commerciale riguardava la richiesta di pagamento di morosità pregresse ai clienti subentranti/volturnanti estranei al precedente intestatario dell'utenza ai fini dell'attivazione della fornitura in violazione degli artt. 24 e 25 del Codice del consumo.

La terza pratica, in violazione degli artt. 20, 21, 22, 24 e 25 del Codice del consumo, si è sostanziata in una strategia commerciale omogenea diretta all'acquisizione di clientela sul mercato libero mediante molteplici condotte tese, nel loro complesso, all'attivazione di contratti non richiesti o ingannevolmente rappresentati. In particolare, le forniture venivano realizzate, prevalentemente tramite *teleselling*, in assenza della sottoscrizione o del consenso espresso e consapevole da parte del consumatore nonché sulla base di informazioni non rispondenti al vero, inesatte o incomplete circa l'identità del professionista, lo scopo dei contatti telefonici, le obbligazioni nascenti dal contratto, le condizioni di mercato.

Infine, l'ultima pratica consisteva nell'imposizione di ostacoli al diritto di recesso esercitato nei termini di legge in violazione dell'art. 25 lett. d) del Codice del consumo. Pertanto, in considerazione della durata e della gravità delle condotte la Società è stata sanzionata per complessivi 2,7 milioni di euro.

A conclusione della seconda istruttoria ([PS12308](#)) l'Autorità ha accertato la sussistenza di una pratica commerciale scorretta in violazione degli artt. 20 e 26 lett. f) del Codice del consumo articolata in due condotte: i) la mancata vigilanza sulle modalità con le quali i propri agenti promuovevano le offerte commerciali del professionista (*telemarketing*); ii) la conseguente fornitura non richiesta di energia elettrica e/o gas naturale da parte di AXPO poiché erogata dal professionista a fronte del condizionamento esercitato dai suoi agenti e, quindi, in assenza di una espressa manifestazione di volontà da parte del consumatore. L'Autorità ha irrogato alla società una sanzione pecuniaria amministrativa di 1 milione di euro. L'Autorità ha inoltre concluso un procedimento di inottemperanza nei confronti di Facile Energy S.r.l. ([IP365](#)) per non aver dato seguito alla diffida contenuta nel provvedimento di chiusura del procedimento [PS12298](#) che le imponeva, tra l'altro, la cessazione della pratica commerciale consistente nell'acquisizione sul mercato libero di nuovi clienti in assenza di una corrispondente manifestazione di volontà da parte del consumatore nonché, a seguito della conclusione dei contratti, nell'imposizione di ostacoli all'esercizio di diritti contrattuali da parte dell'utente e nell'indebita disalimentazione dei punti di prelievo. L'Autorità ha accertato l'inottemperanza ed ha irrogato al professionista una sanzione pari a 1,56 milioni di euro.



**SERVIZI
IDRICI**

Prescrizione biennale

Anche nel 2023, l'Autorità ha concluso procedimenti istruttori nei confronti di gestori del servizio idrico concernenti condotte poste in essere successivamente alla introduzione nell'ordinamento del nuovo regime della prescrizione biennale (o prescrizione breve) per i crediti vantati dagli operatori nel settore delle *utilities*. La normativa – come introdotta dalla Legge di bilancio 2018 e dettagliata in successive delibere del Regolatore per contrastare il fenomeno dei “maxi-conguagli” – prevede il diritto dei consumatori-utenti, sia domestici che professionisti e microimprese, di eccepire la prescrizione degli importi riferiti a consumi risalenti ad oltre due anni dalla data di emissione della bolletta indicati nelle fatture emesse a partire dal 1° gennaio 2020. In tale contesto, l'Autorità ha concluso due procedimenti istruttori nei confronti del Comune di Venafro ([PS12181](#)) e del Comune di Letino ([PS12262](#)) che, nella loro qualità di gestori idrici locali, avevano posto in essere una pratica commerciale scorretta in violazione degli artt. 20, 22, 24 e 25 del Codice del consumo, articolata in condotte elusive degli obblighi fissati dalla suddetta disciplina. Le condotte consistevano, in particolare: i) nell'aver eluso gli obblighi informativi verso i propri utenti omettendo di comunicare, sul sito aziendale nonché in fattura, l'entrata in vigore della disciplina e l'eventuale presenza, in bolletta, di crediti prescrivibili eccezionabili attraverso moduli appositamente predisposti; ii) nell'aver omesso di rispondere e poi rigettato indistintamente tutte le istanze degli utenti, già pervenute e intese al riconoscimento della prescrizione biennale in base ad una interpretazione non corretta della legge introduttiva. Tenuto conto della natura di Enti Pubblici territoriali e delle limitate dimensioni dei professionisti, l'Autorità ha irrogato a ciascun professionista una sanzione pecuniaria di 10 mila euro.

Altri tre procedimenti avviati nei confronti di altrettanti Comuni¹ ([PS12159](#), [PS12387](#) e [PS12388](#)) sono stati chiusi con accoglimento degli impegni. I professionisti, si sono vincolati da un lato, a veicolare, sul proprio sito internet

1. Comune di S. Nicola, Comune di Reggio Calabria, Comune di Pietrapaola

ed in fattura, informazioni circa l'entrata in vigore della disciplina e la possibilità di eccepire la prescrizione biennale mediante moduli predisposti *ad hoc*; dall'altro lato, ad accogliere le istanze di prescrizione biennale degli utenti in riferimento a crediti presenti in fatture con scadenza successiva al 1° gennaio 2020, per consumi risalenti a più di due anni addietro con possibilità di restituzione di importi eventualmente già pagati. L'Autorità ha ritenuto gli impegni idonei a superare integralmente le criticità ipotizzate in sede di avvio ed ha accolto gli impegni proposti senza accertare l'infrazione. L'Autorità ha inoltre concluso un procedimento di inottemperanza nei confronti del Comune di Prata Sannita ([IP366](#)) per non aver dato seguito alla diffida contenuta nel provvedimento di chiusura del procedimento [PS12077](#) che le imponeva la cessazione di una pratica commerciale scorretta consistente nell'inosservanza degli obblighi informativi previsti dalla vigente disciplina legislativa e regolatoria sulla prescrizione biennale nel settore idrico, nonché nel rigetto – in base a motivazioni non in linea con la disciplina dell'istituto – delle eccezioni prescrizionali brevi avanzate dagli utenti. L'Autorità ha accertato l'inottemperanza ed ha irrogato al professionista una sanzione di 15 mila euro.

Nel settore, infine, l'Autorità è intervenuta con due iniziative di *moral suasion* nei confronti di due gestori del servizio idrico che avevano dato attuazione alla disciplina in modo tardivo e parziale. I gestori hanno adottato misure dirette a rimuovere le omissioni

informative rilevate in modo da fornire agli utenti la possibilità di eccepire la prescrizione degli importi o di richiedere il rimborso di quelli già pagati.



CARBURANTI

Credit card surcharge

L'Autorità ha concluso un procedimento nei confronti della società BLUPARK S.r.l. ([PS12618](#)) accertando la violazione dell'art. 62 del Codice del consumo concernente il divieto di *credit card surcharge*. Nel corso dell'istruttoria è emersa la previsione e concreta applicazione nei confronti dei consumatori di un incremento di prezzo in caso di pagamento di carburante tramite carta di credito presso la stazione di servizio di cui la società risulta proprietaria. In tale sede si è ribadito il principio in base al quale il divieto di cui all'articolo 62 del Codice del consumo prescinde dalla natura e/o qualifica della differenza richiesta dal venditore in caso di pagamento tramite carta di credito, vietando qualunque differenziazione del prezzo del bene/servizio in funzione della scelta del consumatore tra uso di contanti o di moneta elettronica (carta di credito). Ai sensi di tale disposizione è infatti stabilito che i professionisti “*non possono imporre ai consumatori, in relazione all'uso di determinati strumenti di pagamento, spese per l'uso di detti strumenti*”. A conclusione dell'istruttoria l'Autorità ha irrogato a BLUPARK una sanzione pecuniaria di 50 mila euro.

2.2 Piattaforme digitali e comunicazioni



COMUNICAZIONI

Telefonia mobile – Modifiche contrattuali unilaterali

L'Autorità ha chiuso un procedimento istruttorio ([PS12384](#)) nei confronti di Telecom Italia S.p.A. avente ad oggetto l'attivazione automatica, nei confronti dei propri clienti

titolari di scheda SIM prepagata ‘voce, internet, sms’ (offerte c.d. FULL), di un servizio aggiuntivo a pagamento. In particolare, nell'ambito di una manovra oggetto di comunicazione all'utenza a partire da luglio 2022 che prevedeva l'aumento del costo mensile del piano tariffario, la società ha offerto Giga aggiuntivi agli utenti, senza che essi avessero espresso alcun preventivo consenso al riguardo. La manovra attuata da Telecom

consentiva unicamente agli utenti di mantenere invariata la loro offerta originaria (rinunciando ai Giga aggiuntivi a pagamento), mediante una manifestazione espressa del proprio rifiuto e nei termini indicati dal professionista. In particolare, gli utenti avrebbero dovuto attivarsi tramite l'invio di un SMS, in assenza del quale Telecom procedeva automaticamente ai relativi addebiti. L'Autorità ha ritenuto la suddetta condotta in violazione dell'art. 65 del Codice del consumo, non consentendo all'utenza di aderire alla variazione dell'offerta secondo uno schema di *opt-in*, bensì esigendone la specifica attivazione in *opt-out* per rimanere al piano tariffario originario e sfruttandone pertanto l'inerzia per incrementare gli introiti. Tenuto conto della gravità e durata dell'infrazione, al termine dell'istruttoria l'Autorità ha irrogato a Telecom una sanzione pari a 2 milioni e 100 mila euro.

In relazione al medesimo tema delle variazioni unilaterali dei piani tariffari delle utenze di telefonia mobile l'Autorità ha chiuso con accettazione degli impegni un secondo procedimento nei confronti di Wind Tre S.p.A. ([PS12504](#)). La contestazione riguardava la modalità con cui Wind aveva comunicato ai propri clienti mobili, a partire dal mese di novembre 2022, l'aumento del costo mensile del piano tariffario, inviando, a distanza di 24 ore, due messaggi SMS: il primo avente ad oggetto l'aumento di 2 euro del costo mensile del servizio con possibilità di beneficiare di un aumento di Giga a seguito dell'invio di uno specifico SMS; il secondo concernente la possibilità per il cliente di mantenere invariata l'offerta vigente al momento della ricezione del primo messaggio, inviando entro una certa data uno specifico SMS, nonché di beneficiare temporaneamente di un aumento di Giga e di valutare nuove offerte Wind Tre.

Tale tecnica comunicativa nel veicolare e sovrapporre in sequenza molteplici informazioni, non rendeva chiare le opzioni disponibili all'utenza rispetto alla modifica unilaterale dell'offerta. Il primo messaggio induceva, infatti, i clienti a ritenere che, a fronte dell'aumento del costo mensile della propria offerta, l'unica alternativa

fosse il recesso senza costi e penali, mentre il secondo messaggio, inviato il giorno seguente, prospettava l'ulteriore alternativa del mantenimento della vecchia offerta. Inoltre, i due messaggi presentavano un contenuto contraddittorio, dal momento che il secondo sembrava in teoria consentire all'utente, a distanza di poche ore, di annullare gli effetti del primo, ma non chiariva come si raccordassero gli effetti delle diverse opzioni esercitabili. Laddove, infatti, sulla scorta dell'aumento tariffario indicato nel primo messaggio, l'utente fosse stato indotto ad attivarsi immediatamente per l'esercizio delle opzioni ivi prospettate, non era chiaro come l'esercizio della nuova opzione prospettata con il secondo messaggio (volta a rimanere al piano tariffario originario) si coniugasse in concreto con le opzioni già esercitate il giorno precedente.

Per risolvere tali criticità Wind si è impegnata a effettuare ogni eventuale futura variazione unilaterale del prezzo e/o del contenuto dell'offerta con un unico messaggio, senza riferimenti alla offerta precedente, dando indicazione dei contenuti aggiuntivi offerti direttamente nel messaggio, e dando in *opt-in* la possibilità di aderire a una nuova offerta, simile ma diversa dalla precedente. Wind si è inoltre impegnata a fornire i Giga aggiuntivi, prospettati con il primo dei due SMS oggetto di avvio, a tutti gli utenti che, pur avendo subito l'incremento tariffario ivi previsto, non avessero esercitato la relativa opzione *opt-in*.

L'Autorità ha ritenuto che, grazie a tale specifica misura, tutti i clienti interessati dalla manovra che avevano subito l'incremento di prezzo senza godere dei benefici aggiuntivi venivano posti nella stessa situazione di quelli che ne avevano goduto avendo esercitato l'*opt-in* prospettato nel duplice messaggio.

In forza delle suddette considerazioni, l'Autorità ha ritenuto gli impegni idonei a far venir meno i profili di scorrettezza ipotizzati e ha concluso il procedimento con il loro accoglimento, senza accertare l'infrazione ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del consumo.

FOCUS *I servizi di telefonia e la fatturazione post recesso*

Nel settore della telefonia la migrazione da un operatore all'altro, almeno sino alla più recente definizione di tempi certi da parte dell'Autorità di regolazione settoriale, ha rappresentato un processo denso di incertezze per il consumatore costretto, in molti casi, a subire il fenomeno della doppia fatturazione ossia la richiesta di pagamento delle fatture sia da parte del vecchio che del nuovo fornitore.

In tale contesto, l'Autorità ha svolto un'intensa attività di monitoraggio e repressione delle condotte illecite poste in essere dagli operatori telefonici nella gestione della cessazione delle utenze di telefonia fissa e mobile.

In particolare, nel 2023, sono stati condotti quattro procedimenti istruttori nei confronti di Vodafone S.p.A. ([PS12300](#)), Wind Tre S.p.A. ([PS12303](#)), Telecom Italia S.p.A. ([PS12304](#)) e Fastweb S.p.A. ([PS12302](#)) in esito ai quali l'Autorità ha accertato che le società hanno posto in essere una pratica commerciale aggressiva consistente nella richiesta di pagamento di somme per servizi di fonia in relazione ai quali consumatori e microimprese avevano manifestato la volontà di cessare il relativo contratto.

Sono emerse, in particolare, criticità nella gestione delle procedure interne delle cessazioni delle utenze, che hanno dato origine – a partire almeno da gennaio 2020 – all'emissione di fatture relative all'addebito di importi per tali servizi di fonia successivamente alla comunicazione volta a estinguere il rapporto contrattuale, anche in caso di migrazione verso altro operatore. In quest'ultima ipotesi venivano determinati fenomeni di doppia fatturazione a carico dell'utente, cui veniva richiesto illegittimamente di saldare le fatture sia del nuovo sia del precedente operatore.

L'Autorità ha accertato che la illegittima prosecuzione della fatturazione – dopo la richiesta di cessazione del servizio da parte degli utenti – era riconducibile ad anomalie e a disallineamenti tecnici tra i sistemi informatici del processo interno di ciascuna società, rispetto ai quali i quattro operatori telefonici, non avevano adottato efficaci meccanismi di controllo e di tempestivo intervento.

In ragione delle infrazioni accertate, l'Autorità ha sanzionato le società Vodafone S.p.A. (400 mila euro), Wind Tre S.p.A. (300 mila euro), Telecom S.p.A. (200 mila euro) e Fastweb S.p.A. (100 mila euro) per un totale complessivo di 1 milione di euro.



PIATTAFORME DIGITALI

Servizi digitali – clausole vessatorie

Nell'ambito del settore digitale l'Autorità ha concluso con accoglimento degli impegni un procedimento nei confronti della società HIYA Inc. ([CV251](#)) avente ad oggetto la presunta vessatorietà di alcune clausole contrattuali presenti nei “*Termini di servizio Hiya per i servizi ai consumatori*” relativi alla fornitura di un servizio *app* che consente l'identificazione delle chiamate e il blocco dei numeri non desiderati. Il procedimento costituisce il primo caso di chiusura di un'istruttoria in materia clausole vessatorie tramite l'accoglimento di impegni, istituto applicabile a tale disciplina in virtù del rinvio all'art. 27 del Codice del consumo contenuto nel novellato art. 37-bis del Codice del consumo.

Nel merito, gli impegni presentati dal professionista prevedevano l'immediata modifica delle modalità di presentazione delle condizioni di utilizzo della *app* HIYA, pubblicate all'interno dell'*app* disponibile per *smartphone* e raggiungibili direttamente dalla *homepage* del sito internet, attraverso un apposito *link*, nonché la modifica del contenuto dei termini di servizio mediante l'eliminazione di una serie di clausole e la riformulazione delle clausole oggetto di contestazione.

L'Autorità ha ritenuto gli impegni idonei a garantire agli utenti un facile accesso alle disposizioni che disciplinano l'utilizzo dell'*app* Hiya, in linea con il canone di chiarezza di cui all'articolo 35, comma 1, del Codice del consumo ed a superare i rilievi di presunta vessatorietà enucleati in sede di avvio. È stata, inoltre, considerata in linea con gli obiettivi di economicità ed efficacia dell'azione amministrativa la rapidità di realizzazione delle modifiche contrattuali, che ha consentito anche un anticipato e immediato riscontro circa l'effettiva ottemperanza del professionista.

Web marketing – vendita di recensioni

L'Autorità è intervenuta nel settore dell'offerta di servizi diretti a incrementare la popolarità di profili *social* individuali o aziendali e ha concluso un procedimento

istruttorio nei confronti della società SWL Web Marketing SL ([PS12371](#)) concernente la vendita di recensioni non genuine, acquistabili sul sito internet all'indirizzo *marketing-seo.it*.

L'istruttoria è stata condotta ai sensi degli artt. 20 e 21 del Codice del consumo, prima dell'attuazione a livello nazionale della direttiva 2019/2161/UE (c.d. direttiva *Omnibus*) che ha introdotto specifiche ipotesi di pratiche ingannevoli volte a contrastare il fenomeno delle false recensioni.

Il procedimento ha consentito di accertare la sussistenza di una pratica commerciale scorretta consistente nella vendita da parte della predetta società di recensioni non autentiche, in quanto generate artificialmente al fine di promuovere la visibilità, i prodotti o i servizi di chi le acquistava, con l'effetto di alterare le scelte di consumo degli utenti. L'Autorità ha irrogato alla società una sanzione pecuniaria amministrativa di 10 mila euro.

Vendite online di prodotti informatici – credit card surcharge

Nel settore delle vendite *online* di prodotti informatici è proseguito l'intervento dell'Autorità volto a reprimere la pratica concernente l'applicazione del *credit card surcharge*, in violazione dell'art. 62 del Codice del consumo.

L'Autorità ha concluso con accettazione degli impegni un procedimento ([PS12522](#)) avviato nei confronti della società De Pretto Eventi Store S.r.l.s. che applicava ai consumatori, per gli acquisti effettuati sul proprio sito *web* *buydigital.it*, una commissione aggiuntiva dell'1,9% rispetto al costo del bene in caso di pagamento tramite “*carte di credito e debito o sistemi di pagamento innovativi*”.

Per risolvere tali criticità il professionista si è impegnato a non applicare più per il futuro alcun *credit card surcharge* (già prontamente rimosso dal sito *web*) né alcuna altra maggiorazione di prezzo connessa all'uso di un determinato strumento di pagamento e a restituire ai consumatori le somme incassate dall'applicazione del *credit card surcharge* secondo una congrua tempistica.

Il professionista si è inoltre impegnato a pubblicare per 12 mesi sulla *homepage* del sito internet uno specifico avviso volto ad informare i consumatori in merito al diritto

di ottenere la restituzione della somma pagata a titolo di “*Tassa di pagamento*”. L’Autorità ha considerato gli impegni proposti idonei a rimuovere le criticità sollevate in sede di avvio e ha concluso il procedimento disponendone l’obbligatorietà, senza accertare l’infrazione ai sensi dell’art. 27, comma 7, del Codice del consumo.

Pubblicità occulta e fake followers

Nel novembre 2023, l’Autorità ha avviato un procedimento istruttorio ([PS12653 - Comunicato Stampa del 17/11/2023](#)) nei confronti dell’*influencer* Asia Valente, in qualità di professionista, e della società Meta. Le condotte oggetto del procedimento riguardano l’*influencing market* e la presunta presenza di interazioni non autentiche all’interno della piattaforma Instagram.

Più precisamente, il procedimento concerne la pubblicazione da parte di Asia Valente, sul proprio profilo Instagram, di foto e video di ristoranti, spa, hotel e di altre strutture turistiche, con le quali sembrerebbe intrattenere rapporti commerciali, dai quali non sembrerebbe emergere l’utilizzo di alcuna dicitura che evidenzia la natura promozionale di questi contenuti, in presunta violazione degli artt. 20, 22, comma 2, e 23, comma 1, lett. aa), del Codice del consumo, in quanto suscettibile di configurare una fattispecie di pubblicità occulta. La contestazione nei confronti di Asia Valente concerne altresì il presunto utilizzo di un’elevata percentuale di *fake followers*, sul proprio profilo Instagram, che potrebbe essere suscettibile di alterare la percezione della popolarità dell’*influencer*, trattandosi di un falso apprezzamento in grado di influire sul processo decisionale di acquisto dei prodotti e servizi promossi sulla piattaforma di Instagram. Tale condotta sembrerebbe idonea a configurare, in capo ad Asia Valente, una violazione degli artt. 20, 23, comma 1, lett. bb-quater) del Codice del consumo, nonché una violazione dell’art. 3, comma 1, lett. a) e c), del d.lgs. 145/2007. A Meta, invece, si contesta la presunta mancata adozione di misure idonee

a mantenere il rispetto delle previsioni dettate dalle linee di *policy*, previste dalla stessa piattaforma, aventi ad oggetto, più in particolare, la pubblicazione di contenuti pubblicitari e la raccolta “non artificiale” di *follower*.

Social media – contenuti illeciti

L’Autorità ha avviato un’istruttoria ([PS12543 - Comunicato stampa del 21/03/2023](#)) nei confronti delle società responsabili della piattaforma TikTok con riferimento alla presenza di video di ragazzi che adottano comportamenti autolesionistici con particolare riferimento alla sfida diventata virale della c.d. “cicatrice francese”. L’Autorità, in particolare, ha contestato alle società la possibile scorrettezza di una pratica commerciale che consisterebbe, da un lato, nella presunta omessa predisposizione di idonei sistemi di vigilanza sui contenuti pubblicati dai terzi per carenza di diligenza professionale attesa dalla piattaforma in presenza di fruitori del servizio particolarmente vulnerabili quali i minori, in possibile violazione dell’art. 20 commi 1 e 3 del Codice del consumo; dall’altro, nella presunta omessa applicazione delle proprie Linee Guida che contemplano la rimozione di contenuti pericolosi relativi a sfide, suicidio, autolesionismo e alimentazione scorretta in possibile violazione dell’art. 21, comma 2 lett. b) del Codice del consumo, nonché dell’art. 21 comma 4 del Codice del consumo in quanto suscettibili di raggiungere adolescenti e di minacciarne la sicurezza fisica e psichica. È stato, inoltre, contestato il presunto sfruttamento di tecniche di intelligenza artificiale idonee a generare nell’utenza un indebito condizionamento, in possibile violazione dell’art. 25, comma 1, lett. c) del Codice del consumo. Il riferimento è, in particolare, all’algoritmo sotteso al funzionamento della piattaforma che, adoperando i dati degli utenti, ripropone contenuti simili a quelli già visualizzati e con cui si è interagito attraverso la funzione *like*.

2.3 Credito, assicurazioni, poste, servizi, turismo e sport



CREDITO E SERVIZI BANCARI

Mutui bancari e tassi di preammortamento

L'Autorità ha chiuso con accettazione degli impegni un procedimento istruttorio ([PS12165](#)) nei confronti di Intesa San Paolo S.p.A. concernente il comportamento posto in essere nell'ambito della commercializzazione di contratti di mutuo immobiliare di prima erogazione per i consumatori in relazione alle modalità di conteggio degli interessi di preammortamento tecnico e la durata del periodo in cui questi maturano.

Il periodo di preammortamento tecnico è il lasso di tempo che decorre dalla stipula e dall'erogazione del mutuo all'inizio del pagamento del piano di rimborso del mutuo (ossia il piano di ammortamento). Esso serve ad allineare l'inizio del pagamento del piano di ammortamento al primo giorno di calendario di un mese. Tale periodo è solitamente fissato dagli istituti di credito nel tempo intercorrente tra la stipula del mutuo e l'ultimo giorno dello stesso mese, potendo durare dal minimo di 1 giorno al massimo di 30 giorni.

Diversamente, la prassi di Intesa prevedeva che il periodo di preammortamento tecnico fosse pari ad una "frazione di bimestre" (decorrendo dalla data di erogazione del mutuo fino all'avvio del piano di ammortamento del mutuo fissato il primo giorno del secondo mese successivo a quello di erogazione). Inoltre, nei mutui a tasso variabile, Intesa applicava, nel periodo di preammortamento tecnico, un tasso di interesse che, in funzione di determinate caratteristiche del mutuo, era più elevato rispetto a quello applicato nel piano di rimborso del mutuo. Sulla durata e del preammortamento tecnico e sul relativo tasso applicato, tuttavia, non venivano fornite adeguate e tempestive informazioni ai consumatori che vedevano addebitarsi

inaspettatamente anche ingenti importi a titolo di interessi di preammortamento tecnico.

Per risolvere le criticità contestate, Intesa Sanpaolo si è impegnata ad allineare il tasso di preammortamento tecnico a quello applicato all'ammortamento del mutuo anche per i mutui a tasso variabile, nonché a ridurre il periodo di preammortamento tecnico a un massimo di 31 giorni, per i mutui sia a tasso fisso, sia a tasso variabile. Inoltre, il professionista si è impegnato ad assicurare adeguata trasparenza informativa in ordine a tali condizioni, integrando i vari documenti precontrattuali e contrattuali utilizzati nel processo di acquisto del mutuo immobiliare.

L'Autorità ha ritenuto gli impegni proposti da Intesa Sanpaolo idonei ad eliminare, in modo concreto ed efficace, le carenze informative riscontrate nei documenti precontrattuali e contrattuali relativamente agli interessi di preammortamento tecnico dovuti dai consumatori nell'acquisto di un mutuo immobiliare di prima erogazione, producendo anche importanti benefici per i consumatori in termini di riduzione dei costi del preammortamento tecnico. A riguardo, infatti, è emerso che il valore degli interessi di preammortamento tecnico percepiti nel primo semestre del 2023 in applicazione dei criteri di calcolo adottati in attuazione degli impegni è risultato essere inferiore di circa l'80% del valore degli interessi di preammortamento tecnico che il medesimo professionista avrebbe percepito in applicazione dei criteri di calcolo vigenti prima dell'attuazione degli impegni. In forza di tali considerazioni, l'Autorità ha ritenuto che le misure proposte da Intesa Sanpaolo fossero idonee a porre rimedio alle criticità sollevate in sede di avvio dell'istruttoria, ed ha concluso il procedimento disponendo l'obbligatorietà degli impegni, senza accertare l'infrazione ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del consumo.



Il caso

([PS12660](#)) Il procedimento, avviato a seguito di numerosissime segnalazioni di consumatori (circa 5000 clienti) e di associazioni di consumatori, riguarda le modalità aggressive con le quali è stato pianificato da parte di Intesa San Paolo il trasferimento a Isybank S.p.A. - la banca digitale del gruppo - di circa 2,4 milioni di clienti. L'operazione, da realizzarsi in due *tranche*, prevedeva che tutti i clienti selezionati sarebbero stati trasferiti, con la sola eccezione di coloro che avessero espresso un formale diniego da formularsi entro il lasso di tempo previsto dalle società. Il trasferimento avrebbe, inoltre, comportato importanti modifiche delle condizioni contrattuali in essere con Intesa Sanpaolo e delle modalità di fruizione del servizio. La nuova banca, infatti, oltre a non disporre di sportelli fisici, non avrebbe offerto ai clienti trasferiti alcune funzionalità e servizi di cui questi potevano invece usufruire in Intesa Sanpaolo come l'accesso all'*home banking* tramite *browser*, gli assegni, le carte virtuali e i mutui.



Parti

Intesa Sanpaolo S.p.A.
Isybank S.p.A.



Profili e valutazione

Nell'ambito del procedimento l'Autorità ha adottato un provvedimento cautelare, al fine di scongiurare il perdurare e/o la produzione di un pregiudizio significativo per il numero elevatissimo di consumatori coinvolti, derivante dal radicale mutamento del rapporto contrattuale di cui erano parte e che li avrebbe privati della possibilità di usufruire di servizi di cui prima potevano beneficiare. Con il provvedimento d'urgenza è stato pertanto disposto che le due banche, previa informativa chiara ed esaustiva sulle caratteristiche del nuovo conto Isybank, assegnassero ai correntisti un congruo termine per fornire il proprio consenso espresso al trasferimento. In data 18 dicembre 2023 Intesa San Paolo e Isybank hanno presentato misure di ottemperanza al provvedimento cautelare, ritenute dall'Autorità idonee a scongiurare i ravvisati pregiudizi per i consumatori.

Trading online

Nell'ambito del *trading online*, l'Autorità ha concluso due procedimenti istruttori, affermando il principio per cui, date le caratteristiche del settore, in cui i consumatori assumono i rischi connessi agli imprevisti che possono impattare il valore degli investimenti effettuati, la trasparenza e completezza delle informazioni sulle condizioni economiche dei servizi offerti risulta particolarmente rilevante. Nel valutare le condotte dei professionisti interessati si è anche tenuto conto del fatto che tale settore riveste interesse per numeri consistenti di consumatori, atteso che attualmente il *trading online* consente di investire anche da casa usando il proprio computer e, pertanto l'intermediazione di un soggetto

terzo affidabile diviene un elemento cruciale per coloro che operano secondo tali modalità.

L'Autorità, in particolare, ha condotto un procedimento nei confronti della società FlatexDEGIRO Bank AG ([PS12314](#)) concernente due pratiche commerciali scorrette poste in essere in relazione all'offerta di strumenti finanziari e servizi di investimento e consistenti: i) nell'aver fornito ai consumatori informazioni scarsamente trasparenti e ingannevoli tali da non consentire di comprendere le effettive caratteristiche economiche dei prodotti/servizi offerti, in violazione degli artt. 20, 21 e 22 del Codice del consumo; ii) nell'aver indotto il cliente ad effettuare in maniera inconsapevole - tramite la presenza di una

preselezione automatica – una scelta per la conversione in dollari delle somme depositate sul conto per gli investimenti, c.d. Autofix, più onerosa rispetto a quella alternativa ‘manuale’, in violazione degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del consumo. In particolare, l’istruttoria ha consentito all’Autorità di accertare in relazione alla prima pratica, la promozione da parte del professionista tramite diversi canali di comunicazione (sito *web degiro.it*, campagne radiotelevisive, *social media*), dei propri servizi finanziari utilizzando *claim* volti ad enfatizzare, contrariamente al vero, l’assenza di commissioni successivamente richieste per svolgimento dell’attività di *trading*; rispetto alla seconda pratica, la previsione, in caso di investimenti in valuta estera, di una modalità automatica di conversione della valuta, quale impostazione predefinita, idonea ad indurre il cliente ad effettuare, in maniera inconsapevole, una scelta che poteva rilevarsi meno vantaggiosa rispetto alla modalità di conversione manuale in quanto soggetta al pagamento di oneri supplementari. A conclusione dell’istruttoria è stata irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria complessiva di 4 milioni di euro (1,5 milioni di euro in relazione alla prima pratica e 2,5 milioni di euro in relazione alla seconda pratica).

Nel medesimo filone, si colloca il procedimento istruttorio concluso con l’accertamento della pratica commerciale scorretta posta in essere dalla società eToro Europe Ltd, in violazione degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del consumo ([PS12313](#)).

L’istruttoria ha consentito all’Autorità di accertare che il professionista ha posto in essere una pratica commerciale ingannevole, analoga a quella contestata a FlatexDEGIRO Bank, per non aver informato adeguatamente e immediatamente l’utente circa le condizioni economiche e le caratteristiche tecniche dei prodotti/servizi finanziari offerti sul proprio sito internet *eToro.com/it*. In particolare, la società lasciava intendere all’utente di poter negoziare in titoli azionari con commissioni pari a zero, senza evidenziare la presenza di altri costi di varia natura, di rischi di esborsi ulteriori collegati a variazioni dei tassi di cambio, nonché l’esistenza di vincoli operativi e di limitazioni ai diritti

del cliente acquirente dei titoli azionari, con particolare riferimento alla impossibilità di trasferire le azioni ad altri intermediari.

L’Autorità ha, quindi, vietato l’ulteriore diffusione di tale pratica e ha irrogato alla società una sanzione pecuniaria di 1,3 milioni di euro.



TURISMO

Nel settore dei viaggi e del turismo, l’Autorità ha condotto un procedimento nei confronti della società Vacaciones eDreams SL ([PS12390](#)) con riferimento al servizio di prenotazione *online* di biglietti e pacchetti turistici e, in particolare, agli ostacoli frapposti da tale professionista alla disdetta del servizio Prime, nonché alla mancata correlazione tra l’utilizzo dell’abbonamento Prime e il livello di emissioni di CO₂ derivanti dai voli aere prescelti.

Il procedimento trae origine dalle segnalazioni dei consumatori relative alle difficoltà riscontrate dagli utenti di eDreams Prime per cancellare l’abbonamento Prime alla scadenza del periodo di prova di trenta giorni o alla scadenza annuale dell’abbonamento e per entrare in contatto con il professionista al fine di ricevere informazioni sull’abbonamento e su come procedere alla sua disdetta. In sede di avvio istruttoria, erano state, inoltre, rilevate presunte condotte scorrette relative ad una potenziale confusione sul minore impatto ambientale di alcuni voli, in quanto il vanto ambientale di emissioni più basse di anidride carbonica presente sul sito *edreams.it*, per il suo posizionamento, sembrava lasciar intendere di essere collegato alla selezione del volo con la tariffa Prime, mentre lo stesso era da riferirsi alla scelta di una specifica combinazione di voli aerei. Infine, nei “Termini e Condizioni Generali di eDreams Prime” non risultava specificata chiaramente la distinzione tra il diritto di recesso e la facoltà di cancellazione del servizio eDreams Prime ad esito del periodo di prova.

Il professionista ha presentato impegni finalizzati, da un lato, a migliorare il set informativo messo a disposizione

dei consumatori, attraverso un *tool* di strumenti idoneo a gestire con facilità il proprio abbonamento Prime e, dall'altro, a superare la potenziale ingannevolezza dei *claim* sulle emissioni di CO2 più basse mediante comunicazioni svincolate dalla sottoscrizione dell'abbonamento Prime. La società ha, inoltre, integrato le condizioni generali di contratto in maniera tale da non presentare più profili di possibile incongruenza con le norme del Codice del consumo.

L'Autorità ha ritenuto gli impegni idonei a far venir meno i possibili profili di scorrettezza individuati in sede di avvio. Li ha pertanto resi obbligatori nei confronti della società ed ha chiuso il procedimento senza accertare l'infrazione ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del consumo.

Nello stesso settore, l'Autorità è intervenuta con fermezza a tutela del rispetto delle disposizioni di cui all'art. 62 del Codice del consumo chiudendo tre procedimenti nei confronti di Take It Slowly By un'altra Sicilia ([PS12615](#)), TICKETSMS S.r.l. ([PS12616](#)) e Sicilying S.r.l. ([PS12617](#)) che applicavano sovrapprezzi per l'utilizzo di un determinato strumento di pagamento

(*credit card surcharge*) nel processo di acquisto di servizi turistici e di biglietti per eventi in contrasto con l'articolo 62 del Codice del consumo secondo cui il beneficiario di un pagamento non può imporre ai consumatori spese relative all'utilizzo di determinati strumenti di pagamento. A conclusione dei tre procedimenti l'Autorità ha sanzionato le società per complessivi 17 mila e 500 euro (di cui 5 mila euro cadauna alle imprese Take it slowly by un'altra Sicilia e Sicilying S.r.l. e 7 mila e 500 euro a Ticketsms S.r.l.).

Infine, nel luglio 2023, l'Autorità ha avviato un procedimento ([PS12603 - Comunicato stampa del 18/07/2023](#)) nei confronti della società concessionaria per la vendita dei biglietti di ingresso al Parco Archeologico del Colosseo che sembrerebbe aver posto in essere una condotta contraria agli ordinari doveri di diligenza professionale di cui all'art. 20 del Codice del consumo, consistente nel non aver predisposto sistemi idonei ad evitare il sistematico accaparramento massivo di tali biglietti da parte di operatori che li acquistano per rivenderli a prezzi notevolmente maggiorati.



SETTORE ASSICURATIVO



Il caso

([PS12198](#)) Il procedimento riguardava l'adozione di comportamenti ostruzionistici di vario genere da parte di Viasat S.p.A. e di Generali Jeniot S.p.A. posti in essere in relazione alla restituzione dell'apparecchio satellitare oggetto dei servizi dalle stesse offerti, collegati a un contratto assicurativo Rc Auto. Le condotte suscettibili di integrare una violazione degli articoli 20 comma 2, 24 e 25, lettera d), del Codice del consumo, consistevano, in particolare: a) nella richiesta da parte dei suddetti professionisti di pagamento di una penale per mancata restituzione del dispositivo satellitare anche a distanza di anni dalla cessazione del contratto, e senza alcun preavviso; b) nell'omissione di una adeguata informativa circa la sussistenza della predetta penale, le modalità e i tempi di restituzione del dispositivo satellitare; c) nell'assenza di verifiche in merito sia alla effettiva ricezione da parte dei clienti delle condizioni contrattuali relative al servizio satellitare che le compagnie assicurative dovrebbero consegnare in sede di stipula della polizza Rc Auto, sia alle informazioni diffuse dal *call center* in merito alle modalità ed ai tempi di restituzione del dispositivo satellitare.



Parti

Viasat S.p.A.

Generali Jeniot S.p.A.



Profili e valutazione

L'Autorità ha ritenuto gli impegni proposti dalle due società idonei a sanare i profili di illegittimità ipotizzati in sede di avvio.

In particolare, entrambe le società si sono impegnate a i) ridurre l'importo della penale per mancata riconsegna del dispositivo satellitare; ii) rafforzare l'informativa pre-contrattuale e contrattuale in relazione alla penale e alle modalità di riconsegna del dispositivo; iii) consolidare l'assistenza del cliente in caso di difficoltà intervenute in fase di disinstallazione, l'attività di formazione del relativo personale; iv) implementare programmi di *compliance* in materia di pratiche commerciali scorrette; v) rinunciare alla penale sia nei casi di omesso invio ai clienti di una lettera di messa in mora per la restituzione del dispositivo satellitare o di un sollecito di pagamento entro un termine di 12 mesi dalla cessazione del rapporto contrattuale, sia nei casi di mancata riconsegna del dispositivo a causa di ritardi addebitabili all'installatore; vi) restituire valore integrale delle penali eventualmente già pagate nei confronti di determinati cluster di clienti.

Viasat si è inoltre impegnata a verificare che i clienti, al momento della stipula del contratto, abbiano effettivamente compreso le condizioni relative alla restituzione del dispositivo e alla previsione di una penale per mancata riconsegna dello stesso e a rinunciare all'applicazione delle penali per le cessazioni di contratto relative all'intero anno 2022.

In aggiunta a quanto sopra, Generali Jeniot si è impegnata ad effettuare visite di *quality assurance* periodiche nell'ambito dei rapporti contrattuali con i fornitori di dispositivi satellitari e a rinunciare alla penale anche nel caso in cui siano trascorsi sette anni dalla data di prima installazione del dispositivo.

2.4 Manifatturiero, agroalimentare, farmaceutico, distribuzione commerciale



E-COMMERCE

Scorrettezza del processo di vendita online e criticità nella fase post-vendita di prodotti di elettronica di consumo e di elettrodomestici

Nel settore dell'*e-commerce* l'attività dell'Autorità ha riguardato, in primo luogo, la repressione di alcune condotte illecite poste in essere da alcuni operatori nell'ambito della commercializzazione di prodotti di elettronica di consumo ed elettrodomestici svolta tramite i rispettivi siti *web* aziendali.

Nello specifico, a conclusione di una istruttoria nei confronti delle società Tomorrowland S.r.l., Pet Clan S.r.l. e del socio ed amministratore unico delle stesse ([PS12504](#)), l'Autorità ha accertato la sussistenza di molteplici condotte integranti distinte pratiche commerciali scorrette poste in essere, rispettivamente, nella fase precedente e nella fase successiva all'acquisto. Le pratiche consistevano, in particolare nella mancata consegna dei prodotti venduti, nell'omessa o inadeguata fornitura del servizio di assistenza post-vendita nonché nell'adozione di comportamenti diretti ad ostacolare l'esercizio dei diritti di recesso e di rimborso dei consumatori, in violazione degli artt. 20, 21, 22, 24 e 25, 49, comma 1, lettere b), c) e d), e 61 del Codice del consumo. Ciascuna delle due società e il socio ed amministratore unico delle stesse sono stati sanzionati in solido, rispettivamente, per 100 mila e per 50 mila euro. Sempre nel settore dell'*e-commerce* l'Autorità è intervenuta, in fase preistruttoria, trasmettendo ai Registrar dei domini un invito a chiudere alcuni siti di vendite *online* di prodotti di elettronica ed elettrodomestici e, tra questi, i siti [bompiano.net](#) ([PS12489 - Comunicato stampa del 9/02/2023](#)) nonché [Sopremito.com](#) e [Padronte.com](#) ([PS12516](#) e [PS12539](#)

- [Comunicato stampa del 7/04/2023](#)) attraverso i quali società rivelatesi "inesistenti" ingannavano i consumatori assicurandoli sulla serietà dei siti e inducendoli ad acquistare e pagare, tramite bonifici a persone fisiche, prodotti (a prezzi molto scontati) che poi non venivano consegnati. A seguito dell'intervento dell'Autorità i siti sono stati definitivamente chiusi.

Scorrettezza nella fase post-vendita di prodotti di abbigliamento e accessori

L'Autorità ha concluso con accoglimento degli impegni un procedimento istruttorio nei confronti della società Le Style de Paris S.r.l.s., ([PS12502](#)) attiva nel commercio *online* di articoli di abbigliamento e accessori. Il procedimento riguardava la presunta scorrettezza delle modalità di promozione e di vendita praticate e, in particolare, il mancato rispetto dei tempi di consegna, l'omessa consegna dei prodotti ordinati e pagati, l'omesso rimborso del corrispettivo versato a fronte dell'annullamento dell'ordine o dell'esercizio del diritto di recesso nonché la mancata e/o inadeguata prestazione del servizio di assistenza post-vendita.

Il professionista ha presentato impegni consistenti nel fornire ai consumatori informazioni più precise e chiare in merito all'effettiva disponibilità dei prodotti al momento dell'ordine e nel modificare la procedura di pagamento al fine di non addebitare ai consumatori il prezzo della merce prima dell'evasione dell'ordine; nel potenziare la propria assistenza post-vendita nonché la gestione dei reclami e nell'adeguare il sito alla normativa vigente prevedendo la possibilità di risolvere eventuali controversie tramite procedure di "Alternative Dispute Resolution". L'Autorità ha ritenuto gli impegni idonei a sanare i possibili profili di illegittimità della pratica contestata ed ha concluso il procedimento disponendone l'obbligatorietà senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del consumo.

Imposizione di ostacoli alla fruizione di crediti mensili per l'acquisto online di beni di largo consumo

L'Autorità ha concluso un procedimento nei confronti della società Payiu Italia S.r.l. ([PS12594](#)), titolare dell'omonima piattaforma con l'accertamento di una pratica commerciale scorretta realizzata mediante l'adozione di comportamenti ingannevoli e aggressivi volti ad ostacolare la fruizione dei crediti mensili acquistati *online* dai consumatori sotto forma di abbonamenti che

avrebbero dovuto consentire l'acquisto di beni di largo consumo per un valore pari al triplo di quanto inizialmente pagato, omettendo di rimborsare l'importo corrisposto dagli utenti. Previa adozione di misura cautelare, l'istruttoria si è conclusa con l'accertamento dell'illecito consumeristico in violazione degli articoli 20, 21, 22, 24 e 25 del Codice del consumo e l'irrogazione di una sanzione di euro 770 mila euro in solido alla società e al socio amministratore unico della stessa.



SERVIZI

FOCUS *Le false recensioni*

Le recensioni *online* sono molto utili ai professionisti per promuovere ed aumentare le vendite di prodotti o servizi e, più in generale, per migliorare la loro reputazione presso clienti attuali e potenziali. La loro diffusione ha, infatti, un impatto rilevante sulle decisioni commerciali dei consumatori, poiché i giudizi di altri clienti che hanno già utilizzato il servizio e/o comprato il prodotto pubblicizzato possono orientarne le scelte.

In proposito, la direttiva 19/2161/CE e il d.lgs. 26/2023 di recepimento, hanno riconosciuto la grave scorrettezza della diffusione di recensioni non autentiche, introducendo la nuova fattispecie di pratica in ogni caso ingannevole di “*inviare, o incaricare un'altra persona giuridica o fisica di inviare, recensioni di consumatori false o falsi apprezzamenti o di fornire false informazioni in merito a recensioni di consumatori o ad apprezzamenti sui media sociali, al fine di promuovere prodotti*” (cfr. art. 23, lett. bb-quater, del Codice del consumo).

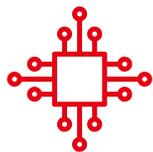
In tale contesto, l'Autorità ha chiuso nel corso dell'anno un procedimento nei confronti di Facile Ristrutturare S.p.A. e Renovars S.p.A. ([PS/12527](#)) e ha ritenuto scorretta la diffusione *online* di recensioni non autentiche, anche ad opera di alcuni collaboratori di Facile Ristrutturare - in relazione ai quali il professionista non ha predisposto misure e controlli idonei a prevenire tale fenomeno - in quanto idonea ad indurre in errore i consumatori sia sulla qualità, tempistica e convenienza dei servizi di ristrutturazione di immobili residenziali pubblicizzati, sia sulle qualifiche, le capacità e i riconoscimenti attribuiti dai clienti ai servizi di Facile Ristrutturare, in violazione degli artt. 20, 21, comma 1, lett. b) e f), e 22, del Codice del consumo.

Il procedimento ha altresì riguardato l'applicazione, da parte di Facile Ristrutturare, di un costo occulto ai consumatori in caso di IVA agevolata al 10%, invece che al 22%, ove i materiali di finitura per le ristrutturazioni erano da essi acquistati tramite Facile Ristrutturare e presso i suoi fornitori partner. In ragione delle infrazioni accertate, l'Autorità ha irrogato ai professionisti una sanzione complessiva di 4,5 milioni di euro.

Servizi elicotteristici

L'Autorità ha concluso con accettazione degli impegni numerosi procedimenti avviati nei confronti di imprese operanti nel settore dei servizi elicotteristici² ([PS12415](#), [PS12416](#), [PS12417](#), [PS12418](#), [PS12419](#), [PS12422](#), [PS12423](#), [PS12424](#), [PS12425](#), [PS12428](#), [PS12430](#), [PS12431](#), [PS12432](#), [PS12433](#) e [PS12436](#)) per la diffusione di informazioni non corrette in ordine alle qualifiche dei professionisti e al possesso dei provvedimenti autorizzatori all'esercizio dell'attività di volo.

In particolare, gli impegni sono stati diretti ad evidenziare al consumatore la natura e le qualifiche degli operatori che svolgono i vari servizi di voli pubblicizzati, in modo da consentire ai destinatari dei servizi di ricevere un'informazione corretta. L'Autorità ha ritenuto che i professionisti, con gli impegni proposti, avessero risolto le criticità informative rilevate sui relativi siti in sede di avvio dei procedimenti istruttori. Li ha pertanto accolti e ha chiuso il procedimento senza accertare l'infrazione ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del consumo.



INDUSTRIA

Settore Automobilistico

Nel settore automobilistico, l'Autorità ha concluso con accettazione degli impegni un procedimento avviato nei confronti di Groupe PSA Italia S.p.A. e Citroën Automobiles SA concernente la possibile scorrettezza di condotte consistenti nel rimborso solo parziale delle spese sostenute dai consumatori per la riparazione/sostituzione del sistema antinquinamento Selective Catalytic Reduction (Riduzione Catalitica Selettiva, di seguito "SCR" o Ad Blue) installato sulle autovetture diesel a marchio Citroën che, secondo le segnalazioni ricevute, sarebbe stato difettoso *ab origine* ([PS/12483](#)). Nel corso dell'istruttoria, è emerso che, al fine di far fronte ai suddetti malfunzionamenti, i professionisti

avevano implementato, tra l'altro, successivamente allo spirare della garanzia legale di conformità e di quella convenzionale (entrambe della durata di due anni), programmi di assistenza chiamati Special Coverages, che prevedevano contributi economici volti a coprire, in tutto o in parte, le spese sostenute dai consumatori per queste riparazioni. Successivamente all'avvio del procedimento, i professionisti avevano inoltre avviato una nuova Special Coverage denominata "4UA+4UB" volta a coprire, in tutto o in parte, il costo dei pezzi di ricambio per i veicoli Citroën, sulla base del chilometraggio percorso dal veicolo. I professionisti hanno presentato impegni volti a predisporre misure informative a favore dei consumatori nonché a: i) mantenere in vigore la Special Coverage "4UA+4UB" almeno fino ad agosto 2024 compreso e ad applicarla retroattivamente dal 1° gennaio 2021 al 12 febbraio 2023, prevedendo (in questo secondo caso) contributi economici (da 50 a 200 euro) per i proprietari dei veicoli Citroën, cui era stata applicata in passato una Special Coverage meno favorevole; ii) prevedere, nei casi sopra indicati, un ulteriore contributo di 30 euro per le spese di manodopera; iii) estendere queste misure compensative anche ai clienti professionali, acquirenti di veicoli Citroën e iv) estendere tutti gli impegni (informativi e compensativi) anche ai clienti - consumatori e professionali - proprietari di veicoli Peugeot. L'Autorità ha ritenuto gli impegni presentati dai professionisti idonei a rimuovere i possibili profili di illiceità della pratica commerciale e ha chiuso l'istruttoria senza accertare l'infrazione ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del consumo.

Nello stesso settore, l'Autorità ha avviato un procedimento nei confronti di DR Automobiles s.r.l. ([PS12638 - Comunicato stampa del 19/10/2023](#)) attiva attraverso i marchi DR ed EVO, per possibili condotte illecite durante la promozione e la vendita delle autovetture in questione. La società in particolare rappresenterebbe in modo non corretto, sia sul proprio sito internet aziendale, sia

2. Aeroceper s.r.l., Air Panarea s.r.l., Altitude s.r.l., BP Tesla s.r.l., Airdelta s.r.l., Elimast s.r.l. Elite Aviation s.r.l., Elitop s.r.l., Heliunion s.r.l., Flyvenice s.r.l., Heliduebi s.r.l., Helimontblanc s.r.l., Helione s.r.l., Helitaly s.r.l. e Rotorwork s.r.l.

in campagne pubblicitarie *online* e sui mass media le informazioni che riguardano il luogo di produzione degli autoveicoli a marchio DR ed EVO lasciando intendere che i veicoli siano prodotti interamente in Italia, mentre si tratterebbe di veicoli di produzione cinese.

Prodotti per la cura della persona

L'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ([PS12440](#)) concernente l'ingannevolezza delle modalità con cui sono state diffuse, su alcuni siti internet, le comunicazioni commerciali dirette a promuovere il prodotto Clean Forte, presentato alla stregua di un rimedio idoneo a pulire il corpo, bloccare la moltiplicazione dei parassiti ed eliminare le tossine. L'Autorità, in particolare, ha ritenuto scorretta la pratica commerciale posta in essere da un professionista che aveva registrato il sito *web istruzionetreviso.it*, sito "vetrina" per alcuni prodotti (tra cui Clean Forte) che riportava il collegamento ipertestuale alla piattaforma dove il consumatore, se interessato, poteva indicare i propri dati al fine di essere contattato e poi perfezionare l'acquisto. In particolare, l'inserzione relativa a Clean Forte oltre ad ascrivere al prodotto proprietà rivelatesi prive di fondamento scientifico, in violazione degli artt. 21, comma 1, lett. b), e art. 23, comma 1, lett. i), e lett. s), del Codice del consumo, prospettava uno sconto valevole solo per un tempo limitato, idoneo a stimolare una decisione immediata e privare i consumatori del tempo sufficiente per prendere una decisione consapevole, in violazione dell'art. 23, comma 1, lett. g), del Codice del consumo. L'uso di un nome a dominio evocativo di un'istituzione pubblica, poi, suggeriva un'approvazione istituzionale, in realtà insussistente, in violazione dell'art. 21, comma 1, lett. c), del Codice del consumo. In considerazione delle ridotte dimensioni economiche del professionista e della durata alquanto limitata della pratica al professionista è stata irrogata la sanzione di 5 mila euro.

Prodotti per la casa

A seguito della ricezione di una richiesta di misure esecutive, ai sensi dell'articolo 12, comma 1, del regolamento (UE) 2017/2394, dall'autorità slovena Tržni

inšpektorat Republike Slovenije competente in materia di tutela del consumatore, l'Autorità ha avviato un procedimento nei confronti di un operatore italiano, Polifra S.r.l. ([PS/12572](#)), il quale confezionava e rivendeva rotoli da cucina per alcuni clienti, incluso l'importatore esclusivo per la Slovenia.

A conclusione del procedimento è stata accertata l'ingannevolezza ai sensi degli articoli 20, comma 2, e 21, comma 1, lett. b) del Codice del consumo del *claim* "100 metri" riportato sulla confezione di un rotolo da cucina e sul catalogo *online* pubblicato sul sito aziendale in quanto lo stesso non rifletteva l'effettiva lunghezza del prodotto. Dall'istruttoria è emerso che il professionista, per fronteggiare le tensioni del settore cartario, le elevate quotazioni delle materie prime e l'aumento dei costi energetici, aveva deciso di diminuire la lunghezza del rotolo lasciando invariato il vanto speso.

Il caso si iscrive, pertanto, nell'ambito del fenomeno della c.d. *shrinkflation*: la riduzione delle dimensioni o del peso di un prodotto da parte delle imprese a fronte dell'aumento dei costi di produzione. Un comportamento che, pur non essendo di per sé vietato, rileva ai fini dell'applicazione del Codice del consumo, qualora, come nel caso di specie, risulti accompagnata da dichiarazioni sulla quantità di prodotto che risultino non veritiere. In considerazione della gravità e della durata della pratica al professionista è stata comminata una sanzione pecuniaria di 15 mila euro.

Vendite porta a porta

Nel settore delle vendite c.d. a domicilio, l'Autorità ha continuato a monitorare il mercato ed ha concluso un procedimento di inottemperanza nei confronti di Italgrou ([IP364](#)) per non aver dato seguito alla diffida contenuta nel provvedimento di chiusura del procedimento [PS12315](#) che le imponeva la cessazione di una strategia commerciale messa in atto dal professionista nella vendita porta-a-porta di prodotti e servizi articolata in una pluralità di condotte contrastanti con il Codice del consumo. Le condotte consistevano, in particolare: i) nell'omissiva rappresentazione delle effettive finalità della prima visita a domicilio da parte

degli agenti di Italgrou e nelle false assicurazioni fornite in tale occasione circa le conseguenze della firma dei moduli sottoposti ai consumatori; ii) nella mancata informativa pre-contrattuale sull'esistenza e sulle condizioni di esercizio del diritto di recesso e nel mancato rilascio, in molte occasioni, di copia del contratto; iii) nelle modalità aggressive con le quali nel corso di una seconda ed inattesa visita gli agenti pretendevano l'esecuzione degli obblighi contrattuali inconsapevolmente assunti dai consumatori; iv) nel rigetto delle richieste di recesso effettuate nei termini previsti dal Codice del consumo. L'Autorità ha accertato l'inottemperanza ed ha irrogato al professionista una sanzione di 100 mila euro.



AGROALIMENTARE

Nel settore agroalimentare l'Autorità ha concluso con l'accoglimento degli impegni un procedimento avviato nei confronti della società Bolton food S.p.A. ([PS/12499](#)) che impiegava, su alcune confezioni di conserve ittiche dallo stesso commercializzate (filetto di salmone e filetti di sgombro), il *claim* "grigliato/grigliati" nonostante, secondo le segnalazioni ricevute, le conserve non risultassero cotte alla griglia. In sede di avvio, l'Autorità aveva pertanto ipotizzato la sussistenza di una pratica commerciale ingannevole in violazione degli artt. 20, comma 2, 21 comma 1, lett. b) e 22, comma 2, del Codice del consumo.

Dalla documentazione acquisita agli atti è emersa l'adozione da parte del professionista di un complesso processo di cottura articolato in diverse fasi tra cui la grigliatura, realizzata secondo una procedura brevettata, al fine di attribuire agli alimenti il gusto, le caratteristiche e l'aspetto distintivo dei prodotti grigliati. Il professionista ha presentato impegni consistenti nell'inserire a fianco del *claim* principale un asterisco sul *packaging* dei prodotti e in tutte le comunicazioni commerciali relative ai prodotti (inclusi i contenuti pubblicitari sui *social network* e il materiale di *visual merchandising*) che rinvia alla specifica "la grigliatura è una delle fasi del processo di cottura".

L'Autorità, ha ritenuto che siffatta specifica – enfatizzando la circostanza che la grigliatura rappresenta una fase nell'ambito del complessivo processo di preparazione del prodotto – fosse idonea a garantire chiarezza dell'informativa sul metodo di produzione delle conserve stesse nei confronti dei consumatori.

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha inoltre portato a termine un'ampia attività di *moral suasion* svolta nei confronti di molti produttori di pasta che utilizzavano, impropriamente, la dicitura "trafilata al bronzo" sulle confezioni. Al termine dell'attività di *moral suasion* i produttori hanno sostituito le precedenti trafile con trafile al bronzo, in tal modo adeguando il processo di produzione con l'informazione fornita ai consumatori.

FOCUS L'influencer marketing e la beneficenza

Le comunicazioni commerciali che uniscono attività di sponsorizzazione da parte di cd. *influencer* ad attività benefiche sono oggetto di grande attenzione per la loro rilevanza e problematicità, in particolare, nel contesto dell'attuale digitalizzazione della società e dell'economia. Esse, infatti, possono incidere in maniera significativa sulle scelte economiche dei consumatori, facendo leva sulla loro particolare sensibilità etica per iniziative benefiche, specie se rivolte a favore di bambini o ragazzi affetti da gravi malattie o recanti disabilità ed in occasione di particolari ricorrenze.

La scorrettezza delle predette comunicazioni commerciali o campagne pubblicitarie emerge, in particolare, laddove la commistione tra sponsorizzazione e iniziative benefiche – amplificata dal ruolo per definizione svolto dai cd. *influencer* – sia tale da indurre in errore i consumatori dando loro l'impressione di poter contribuire direttamente all'iniziativa benefica tramite l'acquisto del prodotto pubblicizzato. Questo profilo – fortemente problematico – è stato al centro del procedimento chiuso nei confronti delle società Balocco S.p.A. Industria Dolciaria, Fenice S.r.l. e TBS Crew S.r.l. – le ultime due società riconducibili all'*influencer* Chiara Ferragni ([PS12506](#)) – concernente l'iniziativa "Pandoro Pink Christmas".

All'esito dell'istruttoria, le modalità adottate per pubblicizzare il suddetto Pandoro dalle società coinvolte sono risultate idonee ad integrare gli estremi di una pratica commerciale scorretta capace di indurre in errore i consumatori in merito alla beneficenza legata al prodotto. L'Autorità ha accertato infatti che la donazione pubblicizzata come legata alle vendite del "Pandoro Pink Christmas" era stata fatta mesi prima del lancio del prodotto sul mercato, per un ammontare privo di qualunque rapporto con le quantità del prodotto vendute e senza alcuna partecipazione dell'*influencer* all'iniziativa benefica. L'Autorità ha irrogato alla società Balocco S.p.A. Industria Dolciaria una sanzione di 420 mila euro, alla società Fenice S.r.l. una sanzione di 400 mila euro e alla società TBS Crew S.r.l. una sanzione di 675 mila euro.

3.

Analisi di impatto degli interventi di tutela del consumatore

Per il 2023, l'Autorità ha ritenuto di affiancare alla stima dei benefici per la collettività determinati dalla propria attività di contrasto alle condotte restrittive della concorrenza – già effettuata da alcuni anni – anche un esercizio volto a stimare l'impatto degli interventi in materia di tutela del consumatore. La valutazione d'impatto è volta a fornire una stima del beneficio attribuibile all'azione istituzionale di *enforcement* in termini di danno evitato al consumatore (*consumer savings*), grazie all'interruzione della condotta conseguente all'intervento dell'Autorità.

L'analisi di impatto delle attività di tutela del consumatore si caratterizza per specifici elementi di complessità riconducibili all'ampiezza della gamma di condotte che possono costituire violazione della normativa a tutela del consumatore, alla difficoltà di quantificare il danno per alcune tipologie di condotte (ad esempio, pubblicità ingannevole o carenze informative rilevanti anche per aspetti non economici, quali salute e sicurezza) nonché al fatto che il danno può interessare solo un sottoinsieme di consumatori. Di conseguenza, il numero di procedimenti conclusi con accertamento della violazione, per i quali è possibile pervenire ad una ragionevole quantificazione del danno evitato, può risultare molto limitato. Pertanto, l'esito dell'analisi di impatto sottostima ampiamente i

benefici complessivi derivanti al consumatore dall'azione di *enforcement* dell'Autorità.

Il danno evitato è di regola stimato in base ai consumatori incisi dall'illecito e all'importo medio del danno, ipotizzando cautelativamente un periodo di prosecuzione della condotta illecita di 12 mesi in assenza di intervento dell'Autorità.

Per l'anno 2023, rispetto ai 32 procedimenti chiusi con accertamento della violazione, è stato possibile pervenire ad una stima del danno evitato con riguardo a 7 procedimenti, per un importo complessivo di circa 15,4 milioni di euro.

È stato altresì stimato l'ammontare dei ristori (ad esempio, restituzione di somme per il danno presunto), o altri benefici (ad esempio, risparmi derivanti dalla modifica della condotta), eventualmente riconosciuti ai consumatori, sia nei casi chiusi con l'accoglimento di impegni volontariamente offerti dalle imprese, sia in quelli conclusi con accertamento della violazione (nei quali i ristori e gli altri benefici sono indipendenti dalla stima del danno evitato).

Nel complesso, per il 2023, l'impatto complessivo di tali misure compensative a favore dei consumatori è quantificabile in circa 150 milioni di euro, riconducibile a 20 procedimenti (di cui 13 chiusi con accettazione di impegni).

4.

Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela del consumatore

Le pronunce del giudice amministrativo, di primo e secondo grado, hanno affrontato nel corso del 2023 numerosi aspetti dell'attività dell'Autorità in materia di tutela dei consumatori, dal punto di vista sostanziale e procedurale, affrontando altresì nuove questioni di diritto.



PROFILI SOSTANZIALI

Pratiche commerciali scorrette

Il Consiglio di Stato con sentenza del 27 febbraio 2023, n. 1953 si è nuovamente soffermato sugli elementi che valgono a connotare le pratiche commerciali aggressive, rappresentati dall'elemento strutturale, integrato dagli atti di molestia, coercizione o indebito condizionamento, e dall'elemento funzionale, consistente nell'effetto distorsivo che la pratica induce sulla libertà di scelta del consumatore. Conformemente a quanto già espresso nei precedenti orientamenti giurisprudenziali (anche europei) in materia, non deve trattarsi necessariamente di condizionamento illecito, rilevando anche un condizionamento che, fatta salva la sua liceità, comporti in modo attivo, attraverso una certa pressione, il condizionamento forzato della volontà del consumatore (Corte di Giustizia, 12 giugno 2019, causa C- 628/17). Precisa il Collegio che la pratica aggressiva, non incide, quanto meno necessariamente, sulla possibilità per il consumatore di acquisire gli elementi conoscitivi necessari circa il contenuto del contratto, ma sulla stessa volontà di stipularlo pur in presenza di un giudizio negativo sulla sua convenienza. Negli stessi termini si è espresso anche il Tar del Lazio, con sentenza del 2 gennaio 2023, n. 61, in cui l'indebito condizionamento è stato rinvenuto anche nello sfruttamento della sostanziale asimmetria contrattuale tra le Parti.

Il rapporto di consumo

Il rapporto di consumo è stato oggetto di approfondimento da parte del Tar Lazio con sentenza

del 18 luglio 2023, n. 12114, in cui è stata affrontata la questione concernente l'eventuale sottrazione della prestazione erogata dal Sistema Sanitario Nazionale alla disciplina sulle pratiche commerciali scorrette e la natura, di consumo o meno, delle scelte compiute dal paziente sia rispetto all'alternativa tra il Servizio Sanitario Nazionale e i professionisti operanti sul mercato libero sia rispetto al dispositivo di ausilio ed al relativo fornitore (in quanto l'ausilio viene prescritto dal medico e il fornitore può essere individuato esclusivamente all'interno di una rosa di operatori preventivamente selezionati dall'Amministrazione). A riguardo, il giudice ha affermato che il ricorso al Servizio Sanitario è la modalità più diffusa per la fornitura di un ausilio sanitario e, quindi, è la modalità con la quale si soddisfa un interesse di consumo. In ogni caso, la volontà del consumatore è fondamentale per la fornitura dell'ausilio, in quanto *“il destinatario e percettore della prestazione finale è sempre il paziente/ consumatore, il quale effettua una chiara scelta economica allorquando decide di non acquistare personalmente il bene e di partecipare all'acquisto per mezzo della ASL”*. Per il giudice, ciò è sufficiente affinché la condotta sia soggetta a valutazione ai sensi del Codice del consumo, in quanto la prestazione è ascrivibile a un soggetto qualificabile come professionista e la condotta posta in essere si rivela idonea a condizionare soggetti qualificabili come consumatori.

Il consumatore medio

Con sentenza del 27 febbraio 2023, n. 1953, il Consiglio di Stato ha confermato il consolidato orientamento secondo il quale, al fine di qualificare una pratica commerciale scorretta, occorre prendere in considerazione il parametro del consumatore medio normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto, tenendo conto di fattori sociali, culturali e linguistici. Sulla base di tali considerazioni, il Consiglio di Stato ha ritenuto che la formulazione di numerosi rinvii a documenti esterni che non risultavano essere a disposizione del consumatore in via preventiva,

violava l'obbligo di chiarezza espositiva gravante sul professionista e impediva al consumatore di addivenire a una consapevole decisione di acquisto (in termini Tar Lazio, sentenza del 9 febbraio 2023, n. 2184).

Il Tar Lazio con sentenza del 13 febbraio 2023, n. 2453, in relazione ad un caso di *Italian sounding* (enfaticizzazione dei vanti di italianità del prodotto senza immediata percepibilità delle informazioni sull'origine delle materie prime), ha ritenuto corretta la scelta dell'Autorità di tener conto specificamente della percezione dei consumatori italiani, particolarmente sensibili alla scelta del prodotto "pasta" sulla base delle sue origini, al fine di verificare la potenziale incidenza del messaggio sulla condotta dei potenziali acquirenti. Secondo il Tribunale, infatti, non può sostenersi che l'Autorità abbia errato nell'individuare come "consumatore medio" il consumatore italiano: con la nozione di "consumatore medio", infatti, deve farsi riferimento "ad un soggetto normalmente informato e ragionevolmente avveduto, tenuto conto delle caratteristiche del mercato in cui un tale tipo opera le proprie scelte".

Credit card surcharge

Con sentenza 2 maggio 2023, n. 4369, il Consiglio di Stato ha ribadito la correttezza dell'interpretazione dell'art. 62 del Codice del consumo offerta dall'Autorità in un caso in cui professionista applicava prezzi differenti in relazione alla tipologia di carta di pagamento utilizzata per l'acquisto di voli aerei. A fronte di tale evidenza, l'Autorità aveva qualificato la condotta come *credit card surcharge*, considerato che, effettuando la ricerca sul sito internet del professionista, compariva sempre il prezzo più basso corrispondente al pagamento con una determinata carta di credito e l'importo prospettato si incrementava in ragione della scelta del consumatore di pagare con una carta di credito diversa da quella preselezionata. Il professionista sul punto si difendeva affermando che in realtà non stava applicando un supplemento correlato all'uso della carta di credito scelta dal consumatore, ma uno sconto (in conformità all'allora vigente art. 3, comma 3, d.lgs. 11/2010, oggi abrogato) per i pagamenti effettuati con un determinato strumento di pagamento. Sul punto, il Consiglio di

Stato ha tuttavia ritenuto che il concreto meccanismo esaminato si sostanziava proprio in maggiorazioni per determinati mezzi di pagamento diversi da quelli prescelti dal professionista: non si trattava di uno sconto, non essendovi un unico prezzo base e un'unica commissione che subisce una decurtazione, ma di un prezzo finale differente a seconda del mezzo prescelto.

Ambush marketing

Con la sentenza n. 13478 del 30 agosto 2023, il Tar del Lazio ha riconosciuto la legittimità del provvedimento reso dall'Autorità all'esito del procedimento PV16 - Zalando-Cartello Euro 2020 in materia di *ambush marketing*. L'Autorità era intervenuta sanzionando la condotta posta in essere dal professionista, concernente l'affissione di un cartellone pubblicitario di grandi dimensioni in una piazza dove era stato allestito il *football village* dell'UEFA in occasione del campionato europeo di calcio. Tale cartellone raffigurava una maglietta calcistica bianca con il logo e il nome del professionista, circondata dalle bandiere delle ventiquattro squadre delle nazioni partecipanti alla competizione sportiva, corredata dalla scritta «chi sarà il vincitore?». Il giudice ha evidenziato come la normativa applicata al caso di specie (l'art. 10, comma 2, lett. a), del d.l. 16/2020) abbia la *ratio* di rafforzare la tutela nei confronti delle forme parassitarie di sponsorizzazione in occasione di grandi eventi sportivi o fieristici, prevedendo una sanzione pubblica oltre ai classici rimedi civilistici azionabili dal professionista leso. Secondo il giudice, inoltre, l'Autorità ha correttamente contestato "la creazione di un collegamento indiretto fra il marchio e l'evento sportivo idoneo a indurre in errore il pubblico sull'identità degli sponsor ufficiali della manifestazione".



PROFILI PROCEDURALI

Tardività

Oggetto di attenzione anche nel 2023 è stata l'applicabilità del termine ex art. 14, l. 689/1981 ai procedimenti in materia di tutela del consumatore.

Rileva la giurisprudenza del Consiglio di Stato che, con sentenza del 10 febbraio 2023, n. 1468, ha ribadito la natura perentoria del termine di cui all'art. 6 del regolamento di procedura dell'Autorità, anche in ragione della natura afflittiva delle sanzioni in materia. Secondo il giudice, tale conclusione sarebbe coerente con la giurisprudenza Cedu; inoltre, sarebbe la stessa Autorità a dare un valore preclusivo al termine laddove, all'art. 5 del regolamento del 2015, prevede che, se entro centottanta giorni dalla ricezione di una segnalazione il procedimento non venga avviato, la segnalazione medesima deve intendersi come archiviata. Nella medesima pronuncia è stato ribadito che il decorso del termine (tanto dei novanta giorni di cui all'art. 14 della l. 689/1981, quanto dei centottanta giorni di cui al Regolamento di procedura dell'Autorità) è collegato non già alla data di commissione della violazione, bensì al tempo di accertamento dell'infrazione, dovendosi fare riferimento non alla mera notizia del fatto ipoteticamente sanzionabile nella sua materialità, ma all'acquisizione della piena conoscenza della condotta illecita implicante il riscontro – per una corretta formulazione della contestazione – della sussistenza e della consistenza dell'infrazione e dei suoi effetti: da qui la non computabilità del periodo ragionevolmente occorso, in relazione alla complessità delle singole fattispecie, ai fini dell'acquisizione e della delibazione degli elementi necessari per una matura e legittima formulazione della contestazione. Negli stessi termini si è espresso anche Tar Lazio con sentenza del 17 febbraio 2023, n. 2851. In questo quadro giurisprudenziale, rileva l'ordinanza del Tar Lazio del 2 agosto 2023, n. 13016, con la quale il giudice ha posto alla Corte di giustizia un quesito pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE. Il Tar Lazio nell'ordinanza di rinvio osserva che la disciplina nazionale in materia di pratiche commerciali scorrette costituisce il recepimento della direttiva 2005/29/CE, che in nessun punto introduce un termine perentorio per l'avvio dell'istruttoria, né esso appare previsto da altre norme a tutela dei consumatori. Pertanto, il Tar Lazio ha disposto il rinvio alla Corte di Giustizia chiedendo, in sostanza, se l'applicazione di un

termine perentorio, come quello di cui all'art. 14 comma 2, sia compatibile con l'art. 11, della direttiva 2005/29/CE letto alla luce dei principi generali di tutela dei consumatori ed effettività dell'attività amministrativa. Successivamente al rinvio, i giudizi pendenti in cui i ricorrenti avevano sollevato la questione della tardività sono stati sospesi in attesa della pronuncia della Corte di Giustizia.

Accesso difensivo

Sul tema dell'accesso difensivo, con sentenza del 31 gennaio 2023, n. 1063 il Consiglio di Stato ha ribadito alcuni principi statuiti dalla precedente giurisprudenza, evidenziando che, ai sensi dell'art. 24, comma 7, della l. 241/1990, ai richiedenti deve essere garantito l'accesso a quei documenti la cui conoscenza sia necessaria per curare o per difendere i propri interessi giuridici. Sulla base della sentenza n. 4/2021 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, l'accesso c.d. difensivo – che presuppone la sussistenza del nesso di necessaria strumentalità tra l'accesso e la cura o la difesa in giudizio dei propri interessi giuridici – impone al richiedente di motivare la propria richiesta di accesso, rappresentando in modo puntuale e specifico nell'istanza di ostensione gli elementi che consentano all'amministrazione detentrica del documento il vaglio del nesso di strumentalità necessaria tra la documentazione richiesta con la situazione “finale” controversa. In sostanza, il Consiglio di Stato ha precisato come la giurisprudenza impone al richiedente di illustrare in maniera specifica il nesso di strumentalità tra il documento e l'esigenza di tutela giurisdizionale, non potendosi ammettere una domanda di accesso “*meramente esplorativa*”.

Onere della prova

Nel 2023, la giurisprudenza amministrativa e, in particolare, il Tar Lazio con sentenza del 13 febbraio 2023, n. 2453, ha confermato l'orientamento secondo cui il sindacato di legittimità del giudice amministrativo sui provvedimenti dell'Autorità comporta la verifica diretta dei fatti posti a fondamento del provvedimento impugnato e si estende anche ai profili tecnici, il cui esame sia necessario per giudicare della legittimità di tale provvedimento.

Tuttavia, è proprio sui profili tecnici che il Consiglio di Stato ha mostrato un notevole rigore nel verificare se l'Autorità avesse assolto all'onere della prova su di essa gravante, nella misura in cui essa si era determinata a contestare una pratica commerciale scorretta strettamente legata all'aggiornamento dei *software* dei device Apple. Il giudice ha infatti annullato il provvedimento dell'Autorità, in ragione del deficit istruttorio riscontrato dopo un'approfondita fase istruttoria contraddistinta anche dall'esperimento di una consulenza tecnica d'ufficio, il che costituisce una novità nel panorama dei casi di tutela del consumatore. Il Consiglio di Stato, infatti, nell'iter

motivazionale della sentenza del 13 gennaio 2023, n. 448 ha dedicato una specifica attenzione all'aspetto tecnico della questione, ossia alla prova dei problemi che il *download* degli aggiornamenti del sistema operativo iOS avrebbe determinato. La CTU, svoltasi sui numeri e sulle stime riportate dalle parti, ha concluso ritenendo non evidenti i paventati problemi tecnici conseguenti all'aggiornamento del *software*. Il giudice, disattendendo gli altri elementi istruttori riportati nel provvedimento, ha quindi aderito al convincimento del CTU, ritenendo che il comportamento del professionista non violasse la normativa consumeristica.

FOCUS Il rapporto tra il Codice del consumo e le discipline di settore

Il rapporto tra la disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette e le disposizioni settoriali è stato al centro, negli anni, di un ampio dibattito giurisprudenziale ed è stato posto a fondamento delle diverse tesi sviluppate dalla giurisprudenza per risolvere la questione dell'ampiezza dell'*enforcement* dell'Autorità rispetto all'attività amministrativa delle Autorità di settore.

Nel corso del 2023, la giurisprudenza di merito è tornata sul tema confermando i principi in forza dei quali deve riconoscersi l'applicabilità della disciplina sulle pratiche commerciali scorrette nei settori regolati, stabiliti dalla Corte di Giustizia del 13 settembre 2018³.

In particolare, con sentenza del 2 gennaio 2023, n. 61, il Tar Lazio ha confermato la prevalenza della disciplina di settore solo se sia individuabile un "*contrasto*" insanabile con quella in materia di pratiche commerciali scorrette. Tale "*contrasto*" deve andare oltre la mera difformità o la semplice differenza tra le disposizioni cui si riferisce, evidenziando una divergenza che non può essere superata mediante una formula inclusiva che permetta la coesistenza di entrambe le realtà, senza che sia necessario snaturarle. Pertanto, esso sussiste solo quando disposizioni di stretta derivazione UE (*rectius* di rango europeo), disciplinanti *aspetti specifici* delle pratiche commerciali scorrette, impongono ai professionisti, senza alcun margine di manovra, obblighi "*incompatibili*" con quelli stabiliti dalla direttiva 2005/29/CE, dando vita a una divergenza insanabile.

I principi sono stati richiamati in un'altra pronuncia del TAR Lazio che, con sentenza del 13 febbraio 2023 n. 2453, ha ribadito la complementarietà tra la disciplina settoriale in materia di etichettature e di integratori alimentari e la normativa in materia di tutela del consumatore. In particolare, il giudice ha evidenziato che la competenza dell'AGCM a valutare la scorrettezza di una pratica commerciale sussiste anche alla luce dei criteri generali e delle specifiche prescrizioni di cui al regolamento (CE) 1924/2006.

3. Cause riunite C-54/17 e C-55/17.

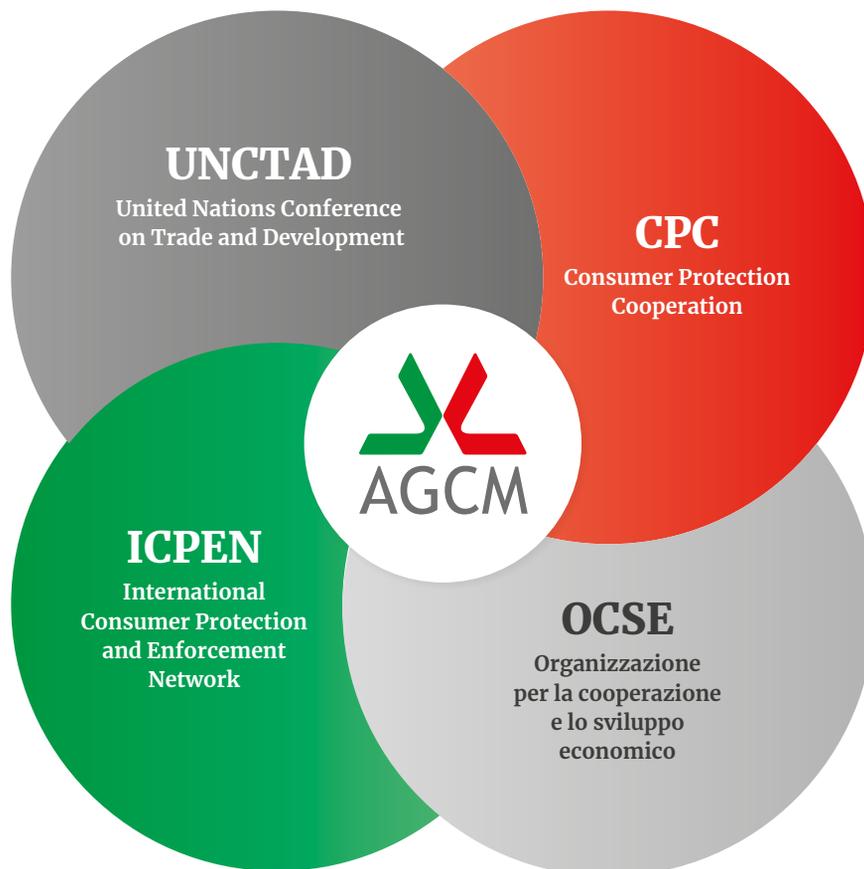
5.

Attività internazionale in materia di tutela del consumatore

La combinazione di prodotti e servizi più complessi in ambito digitale e la massiccia diffusione della raccolta e analisi dei dati e dei comportamenti di acquisto ha esposto i consumatori a nuovi tipi di vulnerabilità legate allo sfruttamento da parte dei soggetti che vi operano - le piattaforme *online* di dimensione sovranazionale - di distorsioni nei meccanismi decisionali degli utenti. Nello stesso tempo, come evidenziato, il consumatore assume un ruolo attivo nel mercato formando le

proprie abitudini di acquisto anche sulla base di criteri ambientali e sociali.

La politica dei consumatori si intreccia, pertanto, sempre più spesso con un ampio spettro di altre aree tematiche (tra cui tutela ambientale, trasformazione digitale, protezione dei dati e sicurezza digitale, concorrenza) che richiedono una più intensa interlocuzione con soggetti differenti non solo a livello nazionale ma anche internazionale.





INIZIATIVE A LIVELLO UE: LE ATTIVITÀ DELLA RETE DI CONSUMER PROTECTION COOPERATION (“CPC”)

In ambito europeo, si registra una crescente necessità di reciproca assistenza tra le Autorità dei diversi Paesi. Nel corso del 2023, l’Autorità ha dato riscontro a numerose richieste di informazioni in relazione a procedimenti istruttori condotti da Autorità di altri Stati membri o dalla Commissione UE, nonché a richieste di misure di esecuzione ai sensi dell’art. 12 del regolamento (UE) 2017/2394 (di seguito anche regolamento CPC) sulla cooperazione in materia di tutela dei consumatori. È altresì cresciuto il flusso in entrata ed uscita degli *alerts* trasmessi ai sensi dell’art. 26 del regolamento citato, attraverso la piattaforma denominata “IMI” (*Internal Market Information*). Tramite gli *alerts*, viene data circolazione ad alcune segnalazioni più rilevanti, al fine di avere conferma del carattere “diffuso” delle infrazioni riscontrate in vari Paesi UE ed esplorare la possibilità di concordare azioni coordinate per una repressione più ampia ed omogenea delle violazioni stesse. Ad esempio, l’Autorità ha veicolato *alert* nel settore *social media* per una fattispecie di *deepfake* (derivante dall’utilizzo illecito di tecniche di artificial intelligence), ovvero nel settore del trasporto merci, per l’utilizzo di *claim* ambientali riguardanti la compensazione delle emissioni inquinanti. Il principale organo della rete “CPC” (Consumer Protection Cooperation) è il Comitato Consultivo, composto dai rappresentanti degli Stati membri, presieduto da un rappresentante della Commissione UE e con funzioni di indirizzo e coordinamento di tutte le attività della rete. Le riunioni del Comitato CPC svoltesi nel 2023 si sono focalizzate sulle attività investigative e di indagine svolte da alcune Autorità, sui *claim* relativi

alla riduzione di emissioni inquinanti e sui vanti ambientali, nonché sui “*dark commercial patterns*”. Nell’ambito delle riunioni del Comitato, l’Autorità ha aggiornato la Commissione Europea e le altre autorità nazionali su alcuni interventi istruttori involgenti profili innovativi, quali quelli connessi con la responsabilità delle piattaforme, le criticità del settore *social media*, la tutela dei consumatori vulnerabili, l’assistenza *post vendita* nel settore automobilistico. Le iniziative dell’Autorità sono state assunte talvolta come modello di riferimento per adottare analoghe iniziative in ambito comunitario.

Nel 2023, l’attività dell’Autorità nell’ambito della rete CPC si è esplicitata nella conduzione sia di attività di investigazione (quali gli “*sweep*”), sia di attività di *enforcement* collettivo, quali le “azioni coordinate”. Inoltre, l’Autorità ha assicurato la propria ampia partecipazione ai diversi gruppi di lavoro, tra cui l’*Enforcement Working Group*, coordinato dalla Commissione UE, e a progetti di formazione e assistenza reciproca con altre istituzioni europee.

Lo Sweep 2023 nel settore dell’influencers marketing e le azioni coordinate

Gli “*sweep*” sono indagini a tappeto svolte congiuntamente dalle varie Autorità nazionali competenti (CA) e coordinate dalla Commissione UE come previsto dall’art. 29 del regolamento CPC. Si tratta, quindi, di uno strumento di indagine per monitorare lo stato di compliance alla normativa UE⁴ dei vari siti *web* oggetto di monitoraggio in uno specifico settore prioritario, concordato ciascun anno con la Commissione Europea.

Le “azioni coordinate” sono, invece, disciplinate dagli articoli 17–25 del citato regolamento CPC e rappresentano strumenti di *enforcement* collettivo, cui

4. Le principali normative UE a tutela dei consumatori utilizzate come base giuridica per gli *sweep* e per le azioni coordinate abbracciano le tre aree essenziali della consumer protection: a) pratiche commerciali scorrette (Direttiva UCPD, Unfair Commercial Practices); b) diritti dei consumatori nella contrattazione a distanza / on line (Direttiva CRD, Consumer Rights); c) clausole vessatorie nei contratti tipo (Direttiva UCTD, Unfair Contract Terms); d) prezzo dei prodotti nelle vendite promozionali (Direttiva PID, Price Indication Directive).

aderiscono le varie Autorità competenti per contrastare gli effetti di infrazioni “diffuse” (ovvero riguardanti violazioni degli interessi collettivi dei consumatori in almeno tre Paesi membri dell’Unione), nonché

di infrazioni di dimensione “unionale” (ovvero che coinvolgono almeno due terzi degli Stati membri e che insieme rappresentano almeno i due terzi della popolazione UE).

FOCUS Lo sweep sull’influencer marketing

Lo sweep annuale 2023 si è incentrato sul settore dell’*influencer marketing*. Nel novembre 2023 l’Autorità italiana ha effettuato indagini su diciannove *influencer*, stabiliti in Italia e attivi, principalmente, sul *social media* Instagram. Per lo *screening* dei relativi accounts sono stati utilizzati alcuni *software* sviluppati dalla Commissione europea nell’ambiente ‘e-LAB’ e, in particolare, il simulatore di *smartphone* denominato ‘BlueStacks 5’ e lo strumento di acquisizione di immagini e video denominato ‘ShareX’. Sono stati, successivamente, compilati gli appositi questionari predisposti dalla Commissione UE per il monitoraggio delle varie potenziali infrazioni in materia di “pubblicità occulta” in relazione al mancato utilizzo di appositi indicatori – quali, ad esempio, il simbolo #hashtag seguito dalle parole ‘advertising’ (o almeno dalla sua abbreviazione ‘ADV’), ‘pubblicità’, ‘sponsorizzato’ ed altre diciture simili, alle quali è necessario far sempre seguire il nome del marchio promosso – essenziali per segnalare ai consumatori la reale natura promozionale di *post*, immagini, *stories*, *reels*, video, ecc. oggetto di un rapporto di “committenza” tra *influencer* ed azienda *sponsor*, oppure di forniture di prodotti e servizi agli *influencer* a titolo gratuito con il vincolo di procedere alla diffusione di appositi messaggi pubblicitari. Al termine dello *sweep* su Instagram è emerso come primo risultato che nessuno degli *influencers* monitorati appariva aver utilizzato in modo sistematico ed efficiente indicatori idonei ad evidenziare la natura commerciale dell’attività svolta sulla piattaforma, con la possibilità, quindi, di dover procedere a successivi approfondimenti istruttori.

Le azioni coordinate condotte in ambito CPC alle quali ha partecipato anche l’Autorità nel corso del 2023 hanno riguardato settori e fattispecie quali: il rimborso dei biglietti aerei da parte delle principali agenzie di viaggio *online*; la trasparenza degli annunci pubblicitari presenti sulla piattaforma TikTok; la trasparenza delle informazioni fornite da Paypal ai consumatori; le condotte di Viagogo nella rivendita di biglietti per eventi.

I gruppi di lavoro CPC ed i progetti di formazione

I gruppi di lavoro CPC cui ha partecipato l’Autorità hanno discusso, in via prioritaria, i.c.d. “*dark patterns*”,

gli strumenti di *enforcement* più efficaci contro i siti *web* illegittimi e gli strumenti di investigazione e le tecniche di indagine *online* più adeguati a fronte dell’evoluzione della internet economy (*web scrapers*, *software* per il monitoraggio dei prezzi e per la rilevazione di *fake reviews*, *fake followers* e similari).

Quanto ai progetti formativi, a dicembre 2023 l’Autorità ha organizzato ed ospitato presso la propria sede una visita di studio dei funzionari delle Autorità di Olanda, Irlanda, Cipro e Slovacchia. Sono state affrontate con un taglio pragmatico e di confronto operativo esperienze investigative e di *enforcement*, tra cui le ispezioni a sorpresa ed il *mystery shopping*, il tracciamento dei flussi finanziari e l’oscuramento dei siti *web*.



ATTIVITÀ A LIVELLO INTERNAZIONALE

Attività nell'ambito dell'ICPEN

L'ICPEN è un network di collaborazione su base volontaria che include le Autorità di tutela dei consumatori di oltre 70 Paesi, a protezione di circa 5 miliardi di cittadini-consumatori. Lo scopo principale di tale rete internazionale è sviluppare forme di cooperazione e di scambio di informazioni, nonché promuovere un confronto tra modelli di *best practices*, esperienze organizzative e, soprattutto, di enforcement per la protezione dei consumatori. L'attività dell'ICPEN, condotta mediante appositi gruppi di lavoro, prevede un intenso programma di iniziative informative e webinar sulle diverse tematiche e viene compendiata in linee guida e manuali.

Nel corso dell'anno, l'attenzione dell'ICPEN si è focalizzata sulla *internet economy* e sulla tutela dei consumatori digitali, con approfondimenti sulle seguenti tematiche prioritarie: i) gli strumenti di contrasto più efficienti alle pratiche commerciali scorrette di dimensioni transfrontaliere; ii) l'*online gaming* e la tutela dei consumatori vulnerabili (in particolare gli adolescenti); iii) le grandi piattaforme digitali e il regime delle loro speciali responsabilità; iv) la transizione ecologica; v) lo sfruttamento commerciale dei dati personali degli utenti come nuova moneta delle transazioni economiche (c.d. "zero price" economy); vi) l'elaborazione di linee guida per la classificazione dei c.d. "dark patterns".

Attività in ambito OCSE e UNCTAD

Nel corso del 2023, l'attività del Comitato Politica dei Consumatori OCSE è stata incentrata su tre temi principali: la tutela dei consumatori nella transizione

ecologica, l'analisi dell'impatto degli interventi di enforcement e la vulnerabilità dei consumatori, soprattutto in ambito digitale. Con riguardo alla transizione ecologica (o "economia verde") sono state condivise le numerose iniziative per cercare di rimuovere gli ostacoli che frustrano il desiderio dei consumatori di adottare decisioni di acquisto più sostenibili. Tra queste, si segnalano: la protezione del diritto dei consumatori alla riparazione, gli interventi contro l'obsolescenza programmata, l'utilizzo delle tecnologie digitali (intelligenza artificiale, internet delle cose) per indirizzare i consumatori verso scelte più ecologiche. È stato anche avviato un progetto empirico per misurare l'atteggiamento dei consumatori rispetto al consumo sostenibile. Rispetto alla vulnerabilità dei consumatori, si registra una crescente preoccupazione nei confronti dei citati *dark commercial pattern*, per i connessi effetti di manipolazione delle scelte di acquisto degli utenti. È stato anche organizzato un workshop congiunto tra i Comitanti OCSE di Concorrenza e Politica dei Consumatori nell'ottica di sondare l'utilizzo della *behavioural economics* nelle due discipline, anche per mettere in luce le possibili sinergie da una collaborazione più intensa. Infine, l'attività internazionale dell'Autorità è stata svolta presso le Nazioni Unite, nell'ambito dell'Intergovernmental Group of Experts on Consumer Protection Law and Policy dell'UNCTAD. I lavori si sono incentrati sullo sfruttamento commerciale dei dati personali dei consumatori, sulla protezione delle varie tipologie di consumatori vulnerabili e sulla responsabilità delle piattaforme digitali. Il Gruppo di Lavoro "digital" UNCTAD, cui partecipa l'Autorità, ha promosso un confronto sull'efficienza dei rapporti con le Associazioni dei Consumatori, al fine di sviluppare adeguati sistemi di *private enforcement* e *collective redress*.

04+

Rating
di legalità

1.

L'attività svolta nel 2023

Il *rating* di legalità costituisce un indicatore sintetico del rispetto di elevati standard di legalità da parte delle imprese. Introdotto in attuazione dell'art. 5-ter del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 e convertito, con modificazioni, dalla legge 18 maggio 2012, n. 62, lo strumento è volto alla promozione e introduzione di principi etici nei comportamenti aziendali.

Possono richiedere l'attribuzione del *rating*, attraverso la piattaforma online *WebRating*, le imprese operative in Italia che abbiano realizzato un fatturato minimo di due milioni di euro nell'esercizio chiuso l'anno precedente la richiesta e che siano iscritte al registro delle imprese da almeno due anni.

La pluralità di benefici riconosciuti dal legislatore a favore di operatori titolari del *rating*, che abbiano, dunque, dimostrato l'adozione di misure di organizzazione e comportamenti virtuosi, mette in risalto la natura premiale dell'istituto.

Detti significativi vantaggi si esprimono in sede di concessione di finanziamenti pubblici (cfr. decreto MEF-MISE 20 febbraio 2014, n. 57) e di agevolazioni per l'accesso al credito bancario.

In quest'ultimo ambito, la rilevazione annuale svolta da Banca d'Italia in merito agli effetti del possesso del *rating* di legalità sulle condizioni praticate alle imprese in sede di concessione o di rinegoziazione di un finanziamento, i cui esiti sono stati pubblicati il 13 dicembre 2023, mostra valori in crescita facendo registrare un +16% di imprese titolari di *rating* finanziate.

La rilevanza del *rating* appare sempre più elevata anche in sede di partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica. Il nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36/2023) conferma il riconoscimento all'operatore in possesso del *rating* di legalità di una riduzione dell'importo della garanzia nelle procedure aventi ad oggetto l'affidamento di servizi e forniture (art. 106, comma 8 CCP); inoltre, l'istituto rientra tra i parametri rilevanti per la determinazione della "reputazione dell'impresa" di cui agli artt. 109 e 222, comma 7. Ciò considerato, non sorprende come le stazioni appaltanti ricorrano sempre più all'utilizzo del suddetto strumento quale istituto premiale.

Anche nella percezione delle imprese, il *rating* di legalità sta assumendo un'importanza crescente, come testimoniato dal considerevole aumento delle domande presentate nel corso del 2023 che ha registrato un *trend* di crescita fortemente accelerato rispetto alle annualità precedenti.

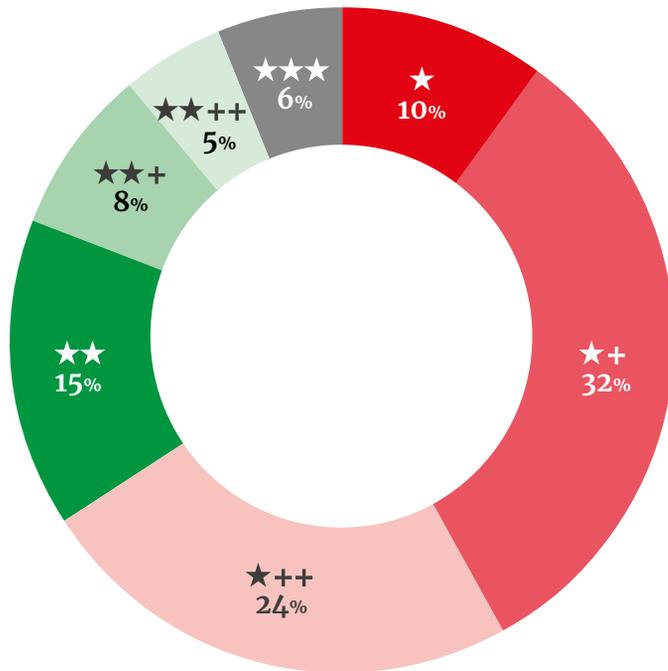
A riprova della crescente importanza dello strumento nella percezione delle imprese, i formulari pervenuti nel 2023 (n. 8.536) rappresentano il 30,52% in più rispetto al 2022 e il 42,14% in più rispetto al 2021.

Il possesso dei requisiti di base (requisiti di legalità) consente di conseguire il punteggio di una stella, che viene incrementato fino ad arrivare a un massimo di tre stelle in presenza di requisiti aggiuntivi (premiali).

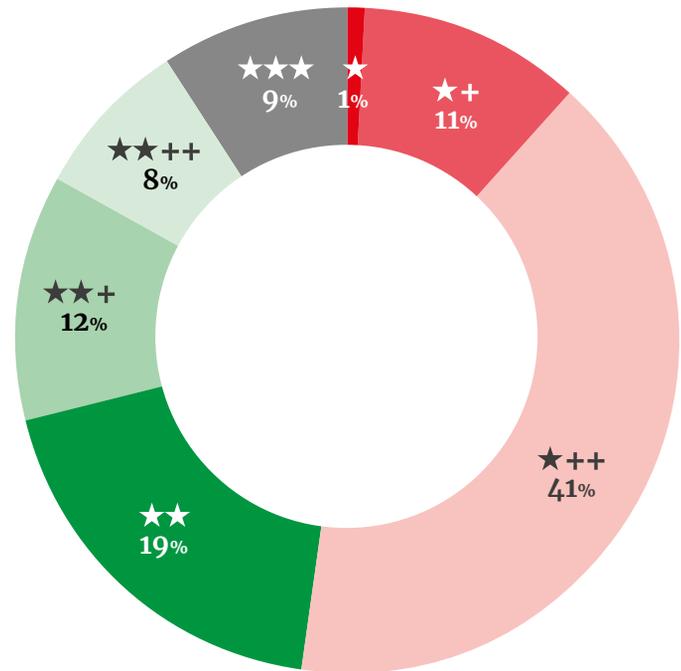
Al 31 dicembre 2023, le imprese titolari di *rating* risultavano essere n. 12.313.

I grafici che seguono mostrano l'evoluzione nella distribuzione del punteggio nel confronto tra 2018 e 2023:

Distribuzione punteggio al 31/12/2018



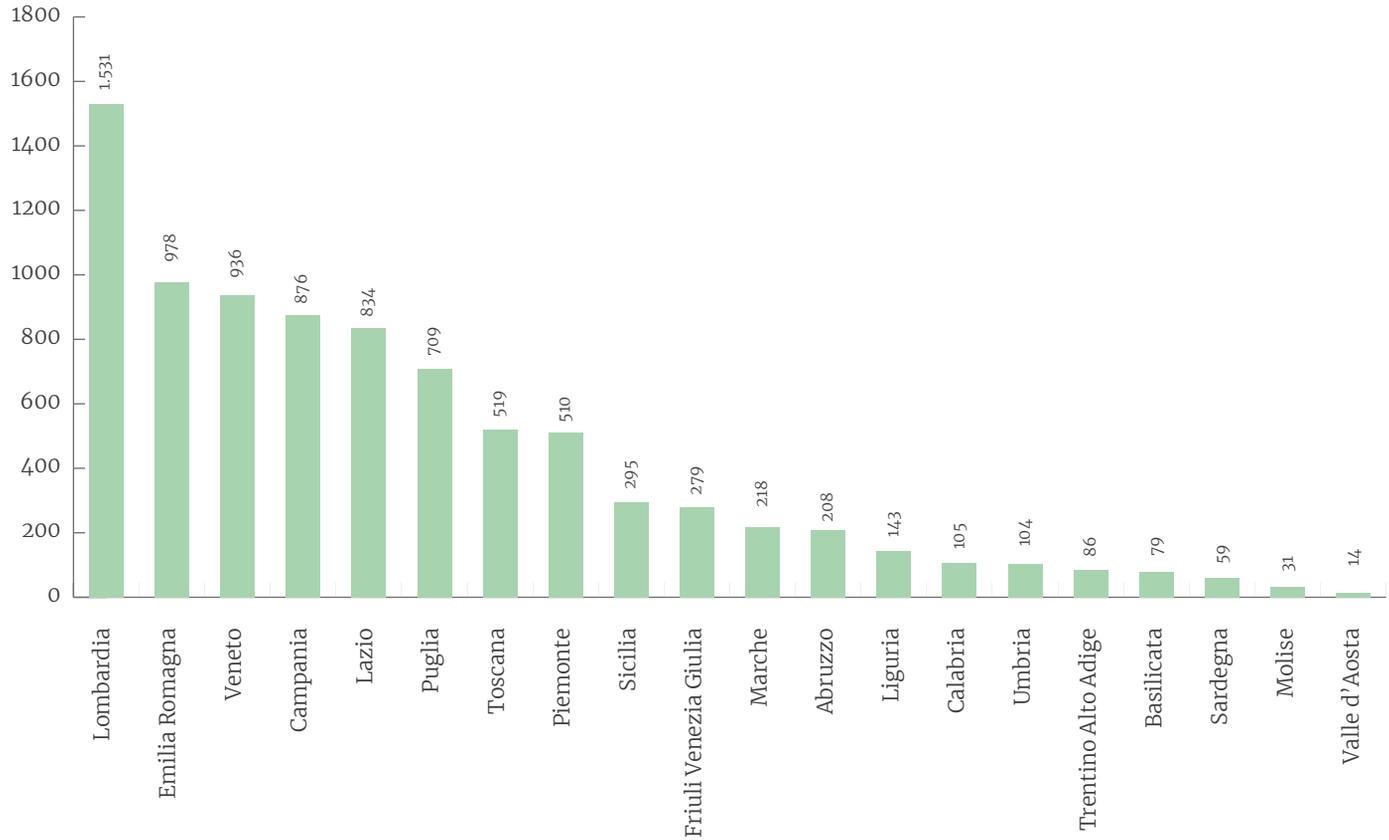
Distribuzione punteggio al 31/12/2023



Come si può notare, al 31 dicembre 2023 la distribuzione del punteggio vede il 60% delle imprese titolari di un punteggio che va da ★++ a ★★. Le imprese che si “fermano” al possesso di una sola ★ sono pari all’1%. Al 31 dicembre 2018, invece, il 56% delle imprese erano titolari di un punteggio che andava da ★+ a ★++. Le imprese in possesso di una sola ★ erano pari al 10%. Detti valori testimoniano un sostanziale accrescimento dei punteggi delle imprese e dimostrano come le medesime abbiano imparato, nel tempo, a migliorare la propria

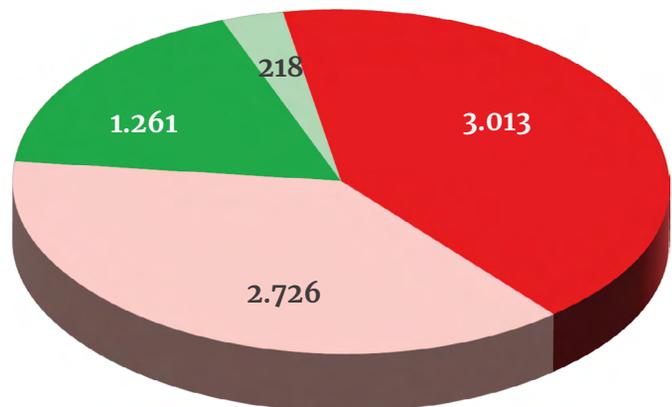
organizzazione e incrementare le *performance*. Quanto alla distribuzione geografica delle imprese titolari del *rating* di legalità, si osserva che le prime tre regioni per numero di imprese sono Lombardia, Emilia Romagna e Veneto, seguite da Campania, Lazio e Puglia. Emerge complessivamente che dal Nord proviene il doppio delle domande rispetto a quelle presentate da imprese aventi sede nel Sud del Paese. Il grafico che segue riporta in dettaglio i dati relativi.

Distribuzione geografica delle imprese titolari di rating (n. di imprese/regione)



Quanto ai procedimenti svolti, nel 2023 gli stessi sono stati 7.385 (al netto delle archiviazioni delle istanze improcedibili). Nell'ambito dei procedimenti conclusi con esito favorevole, le imprese che hanno conseguito per la prima volta il rating sono state 3.013 e quelle che hanno conseguito nuovamente il riconoscimento sono state 3.987 (di cui 1.261 casi a titolo di "rinnovo" e 2.726 di "attribuzione successiva"). In 218 casi è stato disposto l'incremento del punteggio precedentemente attribuito. Il grafico a fianco mette in evidenza la ripartizione dei procedimenti svolti nel 2023 per tipologia di procedura.

Provvedimenti - Tipologia di richiesta



- Nuove attribuzioni
- Attribuzioni successive
- Rinnovi
- Incrementi

Alle decisioni assunte nel periodo di riferimento, vanno aggiunti 167 casi in cui si è negato o revocato/annullato il *rating*: di questi, 122 hanno riguardato dinieghi di attribuzione o di rinnovo del *rating* e 45 hanno interessato revoche o annullamenti di *rating* già attribuiti in seguito, rispettivamente, al riscontrato mancato possesso ovvero al venire meno dei requisiti di cui all'articolo 2, comma 2, del Regolamento¹.

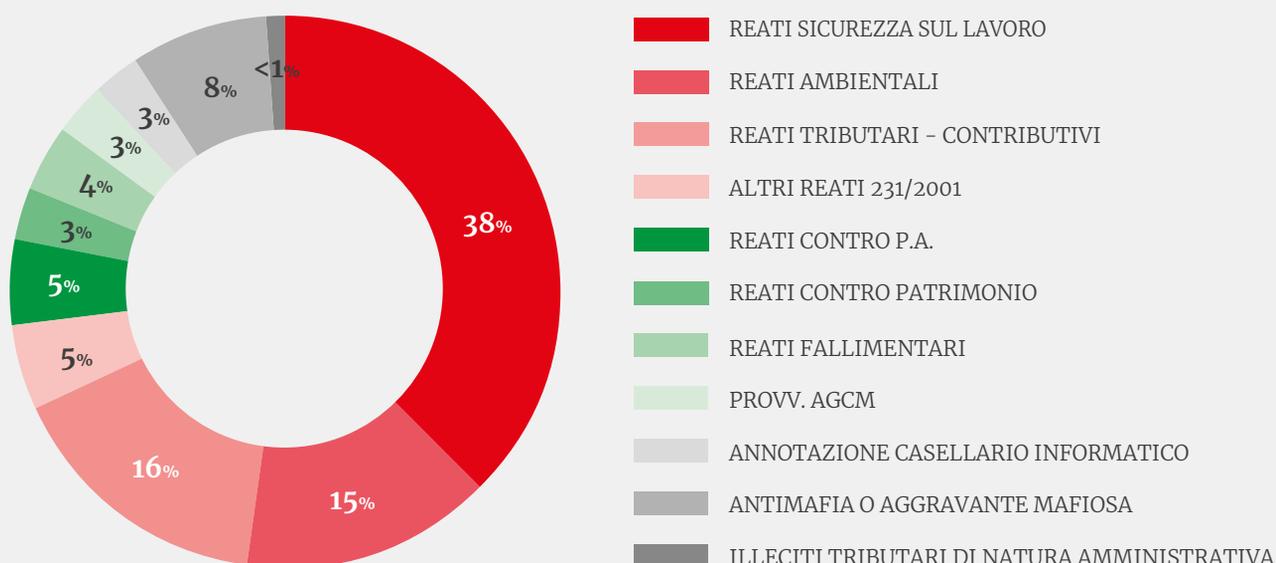
Anche nel 2023 l'Autorità si è avvalsa della proficua collaborazione dell'Arma dei Carabinieri per lo svolgimento delle verifiche funzionali all'accertamento dell'assenza di cause ostative al rilascio o al mantenimento del *rating* di legalità e della Guardia di Finanza per quanto, in particolare, riguarda i profili di rilevanza fiscale e contributiva.

FOCUS Le fattispecie ostative più ricorrenti

Il procedimento di attribuzione del *rating* è volto, preliminarmente, a verificare l'assenza di motivi ostativi al rilascio dello stesso, quali possono essere condanne a carico dell'impresa richiedente o dei soggetti rilevanti per i reati o illeciti amministrativi previsti nel Regolamento (delibera AGCM 28 luglio 2020, n. 28361).

Nel 2023 è stata svolta un'analisi dei casi di "ostatività" [dinieghi, revoche, annullamenti] riscontrati nel triennio 2021-2023 che hanno impedito alle imprese di acquisire/mantenere il *rating* di legalità, al fine di verificare l'incidenza percentuale delle varie fattispecie di reato/illecito amministrativo rispetto al totale.

Il grafico che segue mostra le relative risultanze.



1. Si noti che nel 2022 i casi in cui si è negato o revocato/annullato il *rating* erano stati 162: di questi, i casi di dinieghi di attribuzione o di rinnovo del *rating* erano stati 111 e i casi di revoche o annullamenti di *rating* già attribuiti in seguito, rispettivamente, al riscontrato mancato possesso ovvero al venire meno dei requisiti di cui all'articolo 2, comma 2, del Regolamento erano stati 51.

Dall'analisi dei dati emerge con evidenza che le fattispecie di reato di gran lunga più ricorrenti sono quelle riconducibili alla materia della **sicurezza sul lavoro (38%)**, seguite dai **reati "tributari-contributivi" (16%)** e dai **reati ambientali (15%)**.

Come si può notare, l'esercizio della competenza in materia di *rating* di legalità fornisce un angolo visuale privilegiato sulle criticità che investono il tessuto economico del Paese e la relativa casistica rispecchia condotte che, nel sentire sociale, riguardano temi di sempre maggiore interesse e rilevanza.

2.

Principi giurisprudenziali

Nel corso del 2023 sono state adottate pronunce giurisprudenziali in materia di *rating* di legalità dalle quali emergono o si confermano linee interpretative di rilievo.

La natura premiale del rating di legalità

È stato confermato il principio per cui il *rating* di legalità ha natura premiale "e pertanto l'assenza di cause ostative non incide su una posizione già acquisita, ma deve essere intesa come il necessario presupposto per consentire all'operatore di arricchire la propria immagine professionale" (TAR Lazio n. 7546/2023).

La ratio dell'istituto

Ha trovato conferma l'orientamento secondo il quale "la ratio alla base dell'istituto del *rating* è diversa da quella sottesa alla disciplina dei requisiti di ordine generale di cui al Codice dei Contratti pubblici" in quanto "l'attribuzione del *rating* intende promuovere l'introduzione di principi etici nei comportamenti aziendali, mirando ad incentivare le imprese che si distinguono nel rispetto della legge e nel perseguimento di obiettivi di legalità e di trasparenza, mediante l'introduzione di un sistema dell'affidabilità delle imprese, tale da incentivare una sana competizione concorrenziale tra le stesse" (TAR Lazio n. 8826/2023; TAR Lazio n. 14166/2023; TAR Lazio n. 15089/2023).

Evento ostativo non correlabile all'attività dell'impresa

Il Tar Lazio ha ribadito che l'Autorità non può riconoscere l'istituto premiale a una società che si avvalga di un "soggetto attinto da una condanna penale (sicuramente integrante un grave illecito professionale). Il precedente penale, infatti, seppur non commesso dalla persona giuridica o comunque nell'ambito delle nuove funzioni assunte presso la società ricorrente, condiziona certo negativamente l'immagine di affidabilità e di assoluta integrità dell'ente [...]" (TAR Lazio n. 8826/2023; TAR Lazio n. 15089/2023). Indipendentemente dalla responsabilità dell'impresa, l'attribuzione del *rating* "valorizza proprio la composizione della compagine e considera l'immagine di affidabilità e di integrità dell'ente che possa essere ritratta anche dalla posizione e dalle vicende che attengono ai soggetti che rivestono ruoli apicali nell'ambito dell'impresa" (TAR Lazio n. 12621/2023).

La dissociazione ex art. 2, comma 4, lett. b) e 5, lett. e), del Regolamento

Il giudice amministrativo ha evidenziato che "dalla lettura sistematica dei commi 4 e 5 dell'articolo 2 del Regolamento emerge che nei casi di precedente condanna dell'impresa, secondo quanto previsto dal comma 4 lett. b), la dissociazione dell'impresa può assumere rilievo solo una volta decorsi cinque anni dal passaggio in giudicato

della sentenza di condanna e sempre che l'impresa fornisca la prova della totale dissociazione dell'attuale struttura rispetto ai reati accertati in via definitiva" (TAR Lazio n. 7546/2023). Diversi presupposti ricorrono, invece, per la dissociazione di cui all'art. 2, comma 5 lett. e) del Regolamento, il quale contempla una differente fattispecie, e cioè quella della precedente condanna dei soggetti di cui al comma 2, lett. a) e b), dell'articolo 2. In tale ipotesi, l'impresa, pur in mancanza del passaggio in giudicato della sentenza, può ottenere il rating "solo se dimostra che vi sia stata completa ed effettiva dissociazione dalla condotta posta in essere rispetto ai reati ostativi al rilascio del rating, come tenuta dei soggetti "sensibili" sopra menzionati, cessati dalle cariche nell'anno precedente la richiesta del rating. Il punto è che tale disposizione si applica solo laddove non sia accertata anche la responsabilità della società" (TAR Lazio n. 7546/2023).

La sospensione del rating

In relazione alla sospensione del rating, il TAR Lazio, in sede cautelare, ha rilevato l'apparente ragionevolezza della previsione del Regolamento in materia di attribuzione del rating di legalità, nella parte in cui ne dispone la sospensione in caso di adozione di misure cautelari personali o patrimoniali nell'ambito di un procedimento penale per uno dei reati di cui all'articolo 2 del Regolamento stesso. Ciò, considerata "la ratio che ispira la previsione de qua, che "congela" l'attribuzione di un titolo premiale in presenza di una misura cautelare (anche non definitiva) a carico dell'operatore" (TAR Lazio, ord. n. 7678/2023).

La revoca del rating

Il TAR ha riconosciuto la legittimità della revoca del rating disposta dall'Autorità in relazione alla mancata iscrizione di una società nelle c.d. White List di cui all'art. 1, comma 52 della l. 190/2012, in quanto misura assimilabile alle comunicazioni o informazioni interdittive antimafia, tutte volte nel loro complesso alla salvaguardia dell'ordine pubblico economico, della libera concorrenza tra le imprese e del buon andamento dell'amministrazione pubblica (TAR Lazio, n. 5188/2023).

Gli obblighi informativi e le conseguenze della violazione

In merito alle questioni connesse all'applicabilità degli obblighi informativi di cui all'art. 7 del Regolamento, si è rilevato che "la ratio della disposizione è proprio quella, basilare in un sistema di attribuzione di vantaggi premiali alle imprese, di garantire un controllo, da parte dell'Autorità, che sia puntuale, efficace e, per così dire, "in tempo reale" sulla permanenza dei requisiti di integrità e affidabilità degli operatori" (TAR Lazio n. 13576/2023). Quanto al *dies a quo* per la comunicazione, fissato a dieci giorni dal Regolamento nel caso di eventi che incidano sul possesso dei requisiti obbligatori, il giudice amministrativo ha ritenuto che lo stesso "appare del tutto congruo" e che "non può concepirsi un termine "mobile" [...] giacché si introdurrebbe un'inammissibile cifra di aleatorietà, che consentirebbe all'operatore stesso di decidere se e quando effettuare la comunicazione di un dato che è invece fondamentale, proprio per la ridetta esigenza di consentire all'Autorità un pronto controllo sul mantenimento dei requisiti necessari per la concessione del beneficio premiale de quo" (TAR Lazio n. 13576/2023). Il Consiglio di Stato, con una pronuncia innovativa, ha infine ritenuto che la revoca del rating di legalità per violazione degli obblighi informativi ed il divieto di ripresentare la domanda di attribuzione del rating per un anno dalla cessazione del motivo ostativo "hanno natura di sanzioni in senso stretto, essendo diretti a reprimere la violazione degli obblighi informativi di cui al comma 1. Pertanto, senza necessità di stabilire se le sanzioni di cui all'articolo 7, commi 2 e 3, del Regolamento abbiano anche natura "sostanzialmente penale" ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU, si applicano a tali provvedimenti i principi e le regole previsti in materia di sanzioni amministrative dalla Legge 24 novembre 1981, n. 689 e, pertanto, deve sussistere in capo alla società sanzionata l'elemento soggettivo" (Consiglio di Stato n. 12/2024).

Si è valutata altresì rilevante l'omissione informativa di un evento ostativo che avrebbe dovuto essere conosciuto o conoscibile da parte della società, secondo un principio di ordinaria diligenza (TAR Lazio n. 14166/2023; TAR Lazio n. 15089/2023).

05

**Profili organizzativi
e di gestione**

1.

Misure per l'anticorruzione e la trasparenza

Nel 2023, gli adempimenti concernenti la prevenzione della corruzione e la trasparenza sono stati espletati in linea con quanto previsto nei [Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza](#) (PTPCT) del 2022-2024 e del 2023-2025, quest'ultimo approvato con delibera n. 30510 del 21 marzo 2023.

Prevenzione della corruzione

Per quanto riguarda la prevenzione della corruzione è stata data completa attuazione, nel corso dell'anno, alle misure di prevenzione generali e specifiche previste nei predetti Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, a presidio della legalità, dell'integrità, della trasparenza e del buon andamento dell'azione amministrativa.

In particolare, nel quadro sistemico delle predette misure "generali", si rileva anzitutto, il rispetto delle norme comportamentali previste nel *Codice etico e di condotta del personale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*. Tali previsioni, pur tenendo conto della *mission* e dello specifico regime normativo cui l'Autorità è sottoposta in virtù delle previsioni della l. 287/1990¹, riflettono in larga misura le previsioni di cui al d.P.R. 62/2013² e hanno rilevanza sul piano della responsabilità disciplinare. Anche con riferimento allo svolgimento delle attività extra istituzionali da parte del personale dell'Autorità, nel 2023 non si sono registrate violazioni della stringente disciplina interna sull'iter autorizzatorio dei relativi incarichi – disciplina che ha confermato di

essere un'efficace misura preventiva di trattamento del rischio – analogamente a quanto riscontrato in relazione agli incarichi interni, laddove non sono emerse situazioni di inconferibilità o di incompatibilità previste dalla vigente disciplina³.

Sempre nell'ambito delle misure generali previste nel PTPCT, un cenno particolare va riservato all'istituto del c.d. *whistleblowing*, misura che, per lungo tempo, ha trovato la propria disciplina all'interno dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001 recentemente sostituito dalle previsioni del d.lgs. 24/2023, di recepimento della direttiva (UE) 2019/1937. A tale riguardo, proprio al fine di adeguare il proprio sistema di prevenzione della corruzione al mutato regime normativo, con delibera del 28 giugno 2023 l'Autorità ha approvato la nuova procedura di gestione del *whistleblowing interno* che tiene conto delle previsioni del d.lgs. 24/2023. Il nuovo canale di segnalazione interna – messo a pieno regime nel 2023 – prevede la possibilità di trasmettere le segnalazioni mediante piattaforma informatica e garantisce la necessaria protezione dell'identità dei segnalanti e dei contenuti delle segnalazioni da essi formulate. Il trattamento dei dati personali contenuti nella segnalazione e nella documentazione prodotta viene svolto nel rispetto di quanto previsto nel Regolamento (UE) 2016/679, nel d.lgs. 196/2003 e s.m.i., nel d.lgs. 51/2018 e nel d.lgs. 24/2023. Nel corso del 2023 non sono pervenute segnalazioni da parte di "whistleblowers".

1. Tra le previsioni rilevanti rientra anche l'art. 10, comma 3-ter della l. 287/1990, introdotto dal d.lgs. 185/2021, di attuazione della direttiva (UE) n. 1/2019 (c.d. direttiva ECN plus), ai sensi del quale l'Autorità adotta e pubblica un codice di condotta per i propri membri e il proprio personale, che include disposizioni in materia di conflitto di interessi e le relative sanzioni.

2. Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001.

3. Cfr. il d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 recante "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190".

Un'altra importante misura di prevenzione generale dei fenomeni corruttivi è rappresentata dalla rotazione ordinaria del personale, prevista dall'art. 1, comma 5, lett. b) della l. 190/2012. A tale riguardo l'Autorità, a seguito dell'adozione del nuovo Regolamento di Organizzazione e Funzionamento, con delibera del 20 dicembre 2022 ha disposto per l'anno 2023, all'esito di una procedura di valutazione comparativa, un'ampia rotazione di incarichi di responsabilità ed equiparati, mentre con ordine di servizio del Segretario Generale del 29 dicembre 2022 ha disposto, con decorrenza dal 1° gennaio 2023, la rotazione di 55 funzionari, 28 impiegati e 10 commessi. Nel corso dell'anno il processo di rotazione ha interessato ulteriori incarichi di responsabilità in conseguenza della definizione del nuovo assetto organizzativo e dell'attribuzione di nuove competenze all'Autorità.

Infine, con riferimento alla misura del c.d. *pantouflage*, anche nel 2023 non sono emerse violazioni che rientrano nel perimetro applicativo della clausola, attuata nel più ampio ambito dei patti di integrità e delle previsioni dell'art. 10, comma 3-ter della l. 287/1990.

In relazione alle misure di prevenzione "specifiche" adottate nell'annualità considerata, vi è stata una puntuale attuazione delle previsioni di programmazione e pianificazione inserite nei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) del 2022-2024 e del 2023-2025. Per quanto riguarda la macro-area di rischio "Attività istituzionali", in particolare, grande rilevanza hanno avuto le misure specifiche contenute in regolamenti, comunicazioni e linee guida dell'Autorità e, da ultimo, nella nuova *Comunicazione relativa all'applicazione dell'art. 14 quater della legge 10 ottobre 1990, n. 287*, adottata con delibera del 16 maggio 2023 a seguito delle modifiche apportate alla legge istitutiva.

È inoltre proseguito il processo di informatizzazione delle attività con specifici programmi di investimenti in tecnologie *hardware* e *software* e la dematerializzazione dei documenti.

Sempre nell'ambito delle attività di prevenzione dei fenomeni corruttivi si ricorda, infine, la rete di accordi di cooperazione con altre Autorità e Istituzioni, di cui l'Autorità si è avvalsa anche nel 2023 e che include, per la materia della contrattualistica pubblica, il "Protocollo d'intesa con la Banca d'Italia, la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa ("CONSOB"), l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), l'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS) e l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale" – rinnovato proprio nel corso del 2023 – nonché la "Convenzione quadro in materia di procedure concorsuali per il reclutamento del personale delle autorità indipendenti ai sensi dell'art. 22, comma 4, del D.L. n. 90/2014"⁴ stipulata nel 2019 con altre Autorità indipendenti.

Trasparenza

Con riferimento alla trasparenza – altra precipua misura di prevenzione e contrasto ai fenomeni corruttivi – anche nel 2023 è stata svolta un'attività di monitoraggio periodica, su base trimestrale, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione nella sezione "[Autorità Trasparente](#)" del sito internet istituzionale, quale principale canale informativo per l'utenza. Dal monitoraggio effettuato è emersa l'applicazione puntuale ed esaustiva degli adempimenti in materia di trasparenza, nel rispetto della tutela della *privacy*, nonché del principio di attualità dei contenuti.

In merito agli adempimenti in materia di trasparenza, si è confermata quale valida misura di prevenzione di eventuali errori od omissioni, la predisposizione, sin dal 2019, di apposite linee guida che sono state oggetto di revisione proprio nel corso del 2023, nell'ottica della semplificazione

4. D.L. 90/2014, art. 22, comma 7: "Gli organismi di cui al comma 1 gestiscono i servizi strumentali in modo unitario, mediante la stipula di convenzioni o la costituzione di uffici comuni ad almeno due organismi. Entro il 31 dicembre 2014, i predetti organismi provvedono ai sensi del primo periodo per almeno tre dei seguenti servizi: affari generali, servizi finanziari e contabili, acquisti e appalti, amministrazione del personale, gestione del patrimonio, servizi tecnici e logistici, sistemi informativi ed informatici. Dall'applicazione del presente comma devono derivare, entro l'anno 2015, risparmi complessivi pari ad almeno il dieci per cento della spesa complessiva sostenuta dagli stessi organismi per i medesimi servizi nell'anno 2013".

dei processi e di un aggiornamento delle fonti normative e delle deliberazioni ANAC in materia di trasparenza nonché dei provvedimenti del Garante della privacy e dei principi elaborati dalla giurisprudenza consolidata.

La vigilanza svolta dal Responsabile della prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) sul rispetto degli obblighi di pubblicazione si interseca con l'attività svolta dall'Organismo di Valutazione e Controllo Strategico (OVCS) a norma dell'art. 14, comma 4, lett. g) del d.lgs. 150/2009, relativa all'attestazione annuale sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione che, ai sensi della deliberazione ANAC n. 203 del 17 maggio 2023, ha riguardato le seguenti macroaree: Disposizioni generali; Personale (incarichi conferiti o autorizzati); Bandi di concorso; Provvedimenti; Bandi di gara e contratti; Bilanci; Opere pubbliche; Altri contenuti – Registro degli accessi; Altri contenuti – Prevenzione della corruzione. La scheda di rilevazione comprensiva dell'attestazione OIV sui risultati dell'attività di

controllo è stata pubblicata, nei termini prescritti, nella sezione “Autorità trasparente” – sottosezione “Controlli e rilievi dell'amministrazione – OVCS”.

In merito all'assolvimento degli obblighi in materia di trasparenza, l'Autorità non è stata destinataria, nel 2023 come anche negli anni passati, di alcun rilievo da parte dell'ANAC.

Infine, con riguardo all'[accesso civico](#), nell'annualità considerata il RPCT ha svolto un'attività di monitoraggio sulle istanze di accesso civico generalizzato rivolte all'Autorità, considerando tale aspetto quale riflesso del buon andamento dell'azione amministrativa e misura connessa alla prevenzione della corruzione. Nel 2023 è pervenuta una istanza di accesso civico “semplice”⁵ e sono state processate 14 istanze di accesso civico “generalizzato”⁶, a ciascuna delle quali è stato dato tempestivo riscontro. Le predette istanze risultano nel Registro degli accessi, pubblicato su base semestrale nella sezione “Autorità trasparente” a cura del RPCT.

5. Ai sensi dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013.

6. Ai sensi dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013.

2.

Misure di contenimento della spesa e di miglioramento dell'efficienza

L'Autorità, ai sensi dell'art. 10, comma 7-ter della l. 287/1990, dal 1° gennaio 2013 provvede al suo fabbisogno finanziario unicamente tramite entrate proprie, ovvero mediante un contributo a carico delle società di capitale con fatturato superiore a 50 milioni di euro, non gravando più in alcun modo sul bilancio dello Stato. Ogni anno, l'Autorità provvede alla definizione del perimetro delle società tenute al versamento del contributo e alla fissazione della aliquota di contribuzione, che è stata progressivamente ridotta nel tempo, rispetto alla misura fissata dalla legge per l'anno 2013 (0,08‰). Per l'esercizio 2023 si è dovuto tener conto degli ulteriori oneri connessi all'ampliamento delle competenze attribuite dal legislatore all'Autorità con l'entrata in vigore del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 185⁷, nonché del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13⁸. Conseguentemente, è stata ampliata la pianta organica dell'Autorità e sono state avviate le procedure concorsuali finalizzate all'assunzione in ruolo di nuovo personale. Ai maggiori oneri derivanti da tale ampliamento, in applicazione di quanto stabilito dalle citate disposizioni normative, l'Autorità ha garantito copertura finanziaria mediante l'incremento dell'aliquota di contribuzione che, per l'anno 2023, è stata determinata nello 0,058‰ del fatturato delle imprese rientranti nel perimetro, di poco superiore rispetto allo 0,055‰ applicato nel 2022⁹. Nel 2023, le entrate accertate inerenti ai contributi agli oneri di funzionamento dell'Autorità ammontano complessivamente a euro 93.169.546,10. Rispetto alle entrate registrate nel 2022 si rileva un incremento pari

a euro 13.438.556,84 dovuto all'aumento dell'aliquota di contribuzione previsto dal citato d.lgs. 185/2021, nonché dal citato d.l. 13/2023.

Quanto alle misure di contenimento e di efficientamento della spesa, l'Autorità ha costantemente dato applicazione alle misure di *spending review* a essa applicabili, conservando un atteggiamento più che prudenziale in merito alla programmazione degli acquisti.

In particolare, l'Autorità si è prontamente adeguata alla l. 160/2019¹⁰, operando una complessiva riorganizzazione dei propri strumenti di monitoraggio delle spese, precedentemente finalizzati – in ossequio alla previgente normativa – al controllo solo di talune voci di costo.

Il *plafond* determinato in applicazione della citata l. 160/2019, era stato inizialmente fissato in euro 8.564.501,65, corrispondente al valore medio della spesa per acquisto di beni e servizi del triennio di riferimento. Sul calcolo di detto *plafond* sono successivamente intervenute numerose circolari attuative, tra cui la circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 42/2022, in base alla quale il precedente *plafond* di spesa è stato rideterminato in euro 8.134.225,09. In sede di assestamento, detto valore è stato ulteriormente rivisto in applicazione dell'art. 1, comma 593, della l. 160/2019, che nello specifico consente il superamento del limite delle spese per acquisto di beni e servizi in presenza di un corrispondente aumento dei ricavi o delle entrate accertate in ciascun esercizio rispetto all'esercizio 2018. Considerate, pertanto, le entrate accertate nel 2022, quali riportate nella relativa relazione al rendiconto,

7. Il decreto legislativo reca "Attuazione della direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno".

8. Il decreto legge reca "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune".

9. Cfr. delibera dell'Autorità n. 30499 del 7 marzo 2023.

10. La legge reca "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022".

è stato possibile rivedere al rialzo il *plafond* di spesa normativamente previsto portandolo a euro 9.420.478,42. Ciò premesso, si rileva che la spesa sostenuta nel 2023 ammonta complessivamente, alla luce dei dati di preconsuntivo, a euro 6.752.470,59, pari a circa il 70% del citato limite di spesa. Inoltre, se si escludono le spese correnti sostenute nell'anno per far fronte all'emergenza epidemiologica da Covid-19 e quelle relative ai consumi energetici – come indicato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nella circolare del 9 aprile 2021, n. 11 e nelle successive circolari nn. 23/2022 e 42/2022 – il “risparmio” rispetto al tetto massimo di spesa previsto dal legislatore risulta ancora più rilevante. Nel corso del 2023, l'Autorità ha continuato ad applicare le misure di contenimento specificamente mirate al controllo delle spese per acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture, ex art. 15, comma 1, del d.l. 66/2014¹¹, ai sensi del quale tali spese non possono superare il 30% del costo sostenuto nel 2011. Considerato che nel 2011 le spese di cui sopra sono state complessivamente pari a euro 165.288,07, il *plafond* di spesa per l'Autorità ammonta a euro 49.586,42, anch'esso rispettato nel 2023. A tale riguardo, l'Autorità ha altresì dato seguito a quanto previsto dall'art. 1, commi 107 e ss., della citata l. 160/2019, in ordine alle caratteristiche delle

autovetture in dotazione alle pubbliche amministrazioni, promuovendo la riduzione dell'impatto ambientale derivante dall'utilizzo dei veicoli.

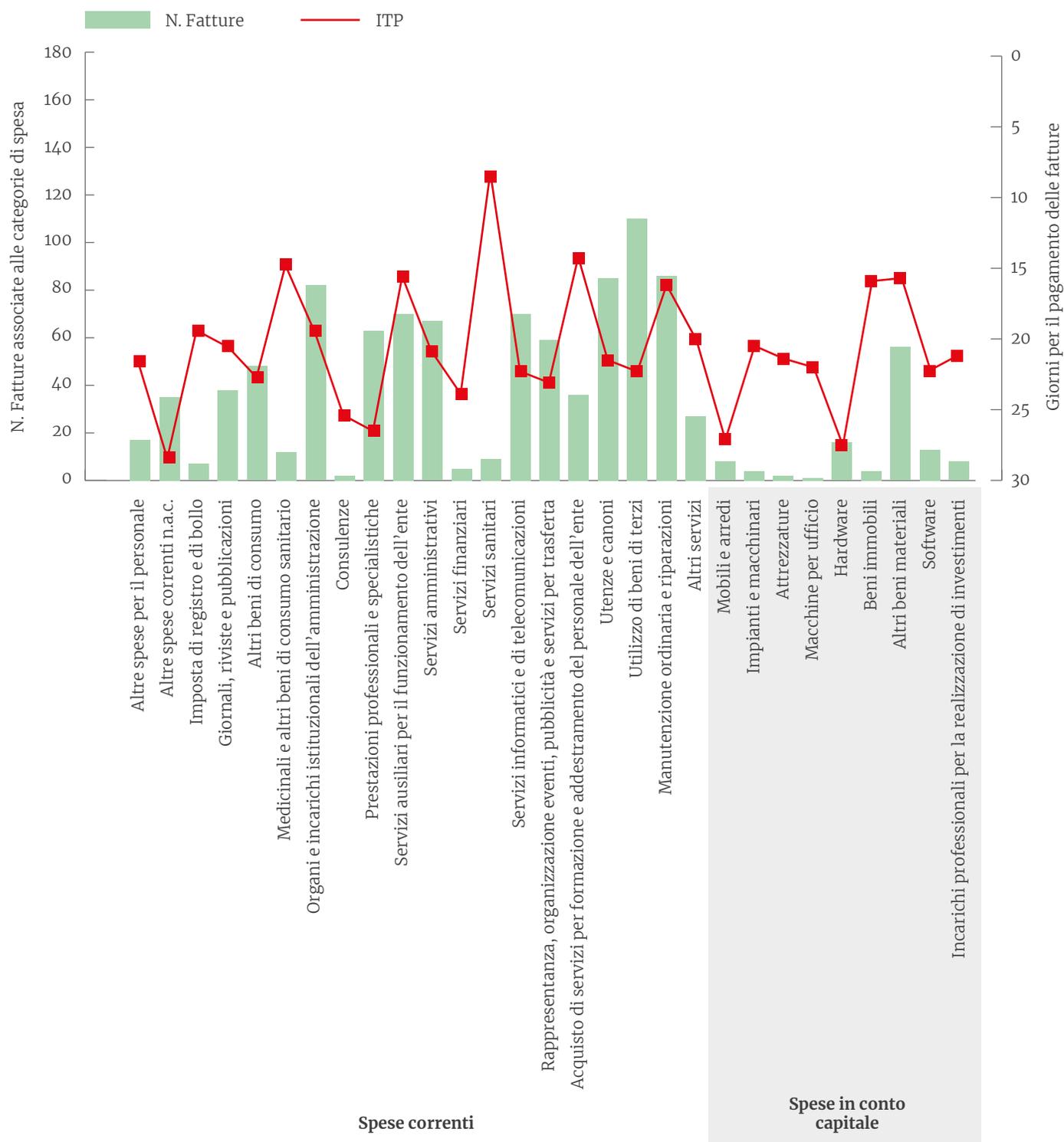
Quanto alle spese per il personale, la vigente disciplina in materia di *spending review* ha mantenuto ferme le relative norme di contenimento¹² e, pertanto, l'Autorità ha confermato le misure già adottate in precedenza¹³. Particolare attenzione, anche nel corso del 2023, è stata dedicata alla riduzione dei tempi di pagamento delle fatture, cruciale per il buon funzionamento dell'economia nazionale e doverosa per il rispetto delle direttive europee in materia di pagamenti dei debiti commerciali. Su tale aspetto, l'Autorità ha continuato a registrare un *Indicatore di Tempestività dei Pagamenti* (ITP) con valore negativo: ciò implica che, di norma, le fatture vengano pagate in anticipo rispetto alla loro scadenza. Il valore dell'ITP relativo al 2023 è pari a -22,10, con un tempo medio, quindi, di pagamento delle fatture pari a circa otto giorni dal ricevimento. Di seguito si riporta il grafico con l'andamento dei pagamenti relativi al 2023, da cui si evince, per ogni tipologia di bene e servizio acquistato dall'Autorità, il rispetto delle scadenze non solo per il totale delle sue fatture, ma anche per ognuna delle tipologie di spesa.

11. Il decreto legge, convertito con modificazioni dalla l. 89/2014, reca “*Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale*”.

12. Cfr. l'art. 1, comma 590, della l. 160/2019.

13. Nello specifico, hanno trovato applicazione la riduzione del 20% del trattamento economico accessorio corrisposto ai dipendenti dell'Autorità, ai sensi dell'art. 22, comma 5, del d.l. 90/2014, nonché la riduzione del compenso dei membri del Collegio a 240.000 euro annui (al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a loro carico) ai sensi dell'art. 13 del d.l. 66/2014.

Andamento dell'I TP (asse dx) e numero di fatture ricevute (asse sx) nel corso del 2023 per natura economica della spesa



Nota: l'asse dx riporta l'andamento dell'I TP mostrando quanti giorni mancano alla scadenza delle fatture. Prendendo ad esempio la categoria "Hardware", risulta un I TP pari a -27,52. Ciò vuol dire che il pagamento delle fatture rientranti in detta categoria è effettuato mediamente in poco più di due giorni o che, detto in misura differente, le stesse sono state pagate in anticipo di 27,52 giorni rispetto alla loro scadenza.

Si evidenzia, infine, che anche nel 2023 la gestione telematica degli incassi e dei pagamenti attraverso la piattaforma SIOPE+, a cui l'Autorità aderisce a far data dal 1° gennaio 2020, ha permesso, attraverso l'integrazione con la Piattaforma dei Crediti Commerciali, un puntuale monitoraggio dello stato dei pagamenti delle fatture.

Gestione degli acquisti di beni e servizi

L'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici, adottato con decreto legislativo del 31 marzo 2023 n. 36, ha introdotto rilevanti modifiche rispetto al precedente Codice di cui al decreto legislativo del 18 aprile 2016, n. 50, sia in merito alla disciplina delle procedure di affidamento e delle relative modalità di svolgimento, sia con riguardo agli obblighi di pubblicazione per finalità di trasparenza e, dal 2024, anche con riferimento alla programmazione degli acquisti di servizi, forniture e lavori.

Il nuovo Codice ha inoltre previsto una serie di adempimenti finalizzati alla qualificazione delle stazioni appaltanti ai sensi degli articoli 62 e 63 del citato d.lgs. 36/2023, al fine di attestarne le capacità di gestione delle attività che caratterizzano il processo di acquisizione di un bene, di un servizio o di un lavoro seguendo i criteri di qualità, efficienza, professionalizzazione e rispettando i principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza.

L'Autorità si è prontamente conformata alle nuove disposizioni, da un lato adeguando le proprie procedure e i documenti di gara in vista di un processo di semplificazione e di digitalizzazione dell'attività di *procurement*, dall'altro iscrivendosi tempestivamente al Portale ANAC e ottenendo la piena qualificazione come stazione appaltante per i servizi e le forniture, oltre che per l'affidamento dei lavori.

In ottemperanza alla vigente disciplina, nel corso del

2023 gli acquisti di beni e di servizi informatici e di connettività sono stati effettuati tramite gli strumenti messi a disposizione da Consip S.p.A., ove esistenti, salvo rari casi di approvvigionamenti, peraltro di modestissimo valore, effettuati comunque nel rispetto della procedura prevista dal comma 516 della Legge di Stabilità 2016¹⁴ e successive modifiche e integrazioni.¹⁵ Nei casi di irreperibilità del prodotto o servizio in Convenzione o Accordo Quadro Consip, gli acquisti sono stati effettuati tramite il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione – MePA, ovvero, in via residuale, mediante ricorso alla piattaforma di negoziazione elettronica in uso presso l'Autorità in virtù di apposito contratto di servizio a suo tempo stipulato in vista della digitalizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione.

Considerata la rilevanza strategica dei servizi informatici e i riflessi in tema di disciplina della *privacy* e della sicurezza informatica, nel 2023 l'Autorità ha deliberato di avviare il processo di migrazione al *cloud* dei dati e dei servizi digitali nell'ambito della *“Concessione per la realizzazione e gestione di una nuova infrastruttura informatica al servizio della Pubblica Amministrazione denominata Polo Strategico Nazionale – PSN”*. A tal fine, è risultata assegnataria – a seguito della partecipazione all'Avviso pubblico per l'attribuzione dei contributi PNRR di cui alla Missione 1, Componente 1, Investimento 1.1 *“infrastrutture digitali”* – di un finanziamento di euro 2.025.981,00 da parte del Dipartimento per la Trasformazione Digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Sono state, quindi, avviate le conseguenti attività per la stipula del contratto di utenza a valle della Convenzione in essere fra il citato Dipartimento e la società di progetto Polo Strategico Nazionale S.p.A. Tra le principali attività di acquisto pianificate per il 2023, vanno menzionate la procedura aperta in ambito comunitario per il nuovo affidamento del servizio

14. L. 28 dicembre 2015, n. 208 recante *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)”*.

15. Tra i numerosi strumenti Consip ai quali si è fatto ricorso nel corso dell'anno al fine di gestire i fabbisogni informatici dell'Autorità si segnalano le Convenzioni *“Licenze Software Multibrand 5”* – Lotto 4 per i software Open Source Red Hat e Lotto 9 per i Prodotti HCL – *“PC Desktop e Workstation 2”* – Lotto 2 e *“Stampanti 19”* – Lotto 2; l'Autorità ha altresì aderito alla Convenzione *“Energia elettrica 20”* con attivazione dell'opzione Verde a pagamento e all'Accordo Quadro *“Carburanti Rete Buoni Acquisto 1”*.

relativo alla realizzazione di un'anagrafe dei soggetti tenuti al versamento del contributo agli oneri di funzionamento dell'Autorità, nonché l'aggiudicazione di quella per i servizi di manutenzione, assistenza e presidio del sistema informativo AGCM.

Nell'ambito delle procedure sottosoglia comunitaria si segnala, tra le altre, la selezione del nuovo affidatario dei servizi di rassegna stampa *online*, monitoraggio radio televisivo e visualizzazione delle agenzie di stampa, nonché l'affidamento del servizio di gestione del Piano di *flexible benefit* in favore del personale dell'Autorità, l'acquisizione di un sistema di automazione del prestito bibliotecario e di antitaccheggio e le negoziazioni per l'affidamento dei servizi correlati all'organizzazione, a cura dell'Autorità, del convegno internazionale "Concorrenza, mercati digitali, investimenti. Il ruolo guida dell'Europa" e della nuova edizione della campagna di comunicazione "Convienesaperlo (anche a scuola) 2.0". È proseguito anche nel corso del 2023 il rapporto sinergico con Banca d'Italia, Ivass, ANAC, ACN e Consob, con le quali è stato rinnovato, per un ulteriore quinquennio, il Protocollo d'intesa per la definizione di strategie di appalto congiunte per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture.

Inoltre, è proseguito – in forma congiunta con Consob – lo svolgimento di procedure d'acquisto finalizzate alla gestione dell'edificio che ospita le sedi delle due Istituzioni; in particolare, nel 2023 è stata conclusa la procedura selettiva congiunta, gestita da Consob, per l'affidamento dei servizi tecnici in relazione ai lavori di riqualificazione dei locali siti al primo piano interrato del suddetto plesso immobiliare.

Infine, la gestione dell'immobile sede dell'Autorità ha comportato una serie di interventi adottati in una prospettiva di efficientamento degli impianti di climatizzazione e aria primaria e di quelli audiovisivi nella sala audizioni, nonché volti a garantire la sicurezza sui luoghi di lavoro mediante il rinnovo periodico dell'attestazione di conformità antincendio per gli archivi e per l'autorimessa dell'edificio, come la selezione del progettista per i lavori di adeguamento delle dorsali elettriche alle norme di prevenzione degli incendi.

Nel complesso sono state gestite oltre 260 richieste di acquisto e, in media, sono stati sufficienti circa 12 giorni di calendario per la predisposizione degli atti relativi alla procedura selettiva.

Performance

Nel 2023 l'Autorità ha posto in essere tutte le iniziative utili a garantire il conseguimento degli obiettivi stabiliti nel [Piano della performance 2023-2025](#), approvato con delibera n. 30480 del 15 febbraio 2023.

Il Piano della *performance* rappresenta per l'Autorità un indispensabile strumento di pianificazione e programmazione a sostegno dei processi decisionali e, parallelamente, offre al personale l'esatta prospettiva dei compiti assegnati rispetto agli obiettivi dell'amministrazione, assicurando la massima trasparenza nei confronti dei portatori d'interesse esterni, pubblici e privati.

Partendo dalla missione istituzionale dell'Autorità, il Piano della *performance* individua le aree e gli obiettivi strategici di medio e lungo termine e li declina in obiettivi operativi, alla luce dei principi di liceità, trasparenza ed efficienza.

Anche nel corso del 2023 sono stati esaminati i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi fissati ed è stato accertato che, a esito di un processo partecipativo e condiviso, le direttive e gli obiettivi operativi attribuiti dal Segretario Generale ai Responsabili delle unità organizzative sono risultati coerenti con le finalità indicate nel Piano. Pertanto, i risultati ottenuti nel periodo sono risultati positivi e in linea con quanto preventivato.

È stata esaminata, altresì, la conformità delle azioni intraprese e dei principali risultati raggiunti al Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza 2023-2025. Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e per la trasparenza rilevano, infatti, anche sotto il profilo della corretta implementazione del ciclo della *performance*.

Allo stesso fine, l'Organismo di valutazione e controllo strategico (OVCS) ha verificato e attestato il corretto assolvimento degli obblighi di pubblicazione sul sito istituzionale, sezione "Autorità trasparente".

3.

Assetto organizzativo e gestione del personale

Dal 1° gennaio 2023 è in vigore l’ampia riforma organizzativa interna varata dall’Autorità nell’ottobre 2022 con l’adozione del nuovo [Regolamento di Organizzazione e Funzionamento](#).

Il nuovo assetto organizzativo, costituito da 9 Dipartimenti, 24 Direzioni e 7 Uffici, così come ridefinito – con Delibera del 28 febbraio 2023 – a seguito della istituzione della “Direzione concessioni e servizi pubblici locali” nell’ambito del Dipartimento Concorrenza 1, ha l’ambizione di migliorare la qualità e l’efficacia del lavoro svolto dal personale dell’Autorità, nonché delle procedure e dei provvedimenti adottati, assicurando al contempo le opportune garanzie alle parti del procedimento. Si è tenuto conto, in particolare, delle

sempre maggiori e complesse competenze istituzionali attribuite nel tempo e delle evoluzioni, soprattutto di natura tecnologica e digitale, che caratterizzano i mercati, non solo nei settori *high-tech*, ma anche nei comparti più tradizionali dell’economia.

Risorse umane

Al 31 dicembre 2023, il personale dell’Autorità ammontava complessivamente a 312 unità.

In particolare, i dipendenti di ruolo e a tempo indeterminato erano 281. Sia quest’ultimo dato, sia quello omnicomprensivo fanno registrare, dunque, un sensibile aumento rispetto al 2022 (Tabella 1).

Tabella 1 – Personale dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

	RUOLO E T.I.		CONTRATTO**		COMANDO O DISTACCO		TOTALE	
	31/12/2022	31/12/2023	31/12/2022	31/12/2023	31/12/2022	31/12/2023	31/12/2022	31/12/2023
Dirigenti*	21	30*	0	0	2	3	23	33
Funzionari	139	161	11	10	7	5	157	176
Contratti di specializzazione	0	0	0	0	0	0	0	0
Personale operativo	68	81	4	2	7	6	79	89
Personale esecutivo	10	9	0	0	5	5	15	14
Totale	238	281	15	12	21	19	274	312

* Incluso il Segretario Generale e il Capo di Gabinetto

** Ai contratti deve aggiungersi il contratto del Consigliere dell’Autorità ai sensi dell’art. 10, comma 2-bis, del Regolamento di Organizzazione e Funzionamento

Infatti, con il d.P.C.M. 5 ottobre 2023 – che ha recepito l'art. 13 del d.l. 24 febbraio 2023, n. 13, recante “*Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune*”, convertito con modificazioni nella l. 21 aprile 2023, n. 41 – la pianta organica dell'Autorità è stata ampliata, con un incremento del personale di 10 unità di ruolo (delle quali 8 con qualifica di funzionario e 2 con qualifica di impiegato).

Con la citata delibera del 28 febbraio 2023 è stato, conseguentemente, modificato il Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Autorità in considerazione della necessità di istituire nell'organigramma dell'Autorità un'apposita unità organizzativa, la Direzione Concessioni e Servizi Pubblici Locali, a cui sono stati affidati compiti di promozione della concorrenza in materia di concessioni e il monitoraggio degli affidamenti dei servizi pubblici, in attuazione del menzionato art. 13 del d.l. 13/2023.

Inoltre, con l'art. 1, comma 10, del d.l. del 10 agosto 2023, n. 104, recante “*Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici*”, convertito con modificazioni dalla l. 9 ottobre 2023, n. 136, la pianta organica dell'Autorità è stata ulteriormente aumentata in misura di otto unità di ruolo nella carriera direttiva e di due unità di ruolo nella carriera operativa.

In forza di tale previsione, l'Autorità ha richiesto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri l'emanazione di un nuovo d.P.C.M. che integri di conseguenza la pianta organica del personale di ruolo, aggiornata da ultimo con

il menzionato d.P.C.M. del 5 ottobre 2023.

Nel corso del 2023 l'Autorità ha poi concluso le procedure concorsuali, bandite nell'anno precedente, volte all'assunzione di funzionari con formazione economica, di funzionari con formazione giuridica e di impiegati. Ad esito di ciò, nel periodo gennaio-luglio 2023 sono state assunte in ruolo 50 nuove risorse (14 impiegati, 13 funzionari con formazione economica e 23 funzionari con formazione giuridica).

L'Autorità ha successivamente bandito due nuove procedure concorsuali: una volta all'assunzione di due funzionari per lo svolgimento di attività di *data engineering* e *data science*, e l'altra – unitamente al Garante per la Protezione dei Dati Personali – per l'assunzione di due funzionari (uno presso l'Autorità e uno presso il Garante), per lo svolgimento di mansioni di traduttore linguistico specializzato nella traduzione dall'italiano all'inglese. I termini per la presentazione delle candidature sono scaduti, rispettivamente, nel novembre e nel dicembre 2023; a partire dai primi mesi del 2024 si procederà alla valutazione dei titoli dei candidati.

Con riferimento alle procedure selettive destinate al personale dell'Autorità, nel mese di gennaio 2023 sono stati immessi in ruolo 9 nuovi dirigenti individuati ad esito di un concorso interno per l'accesso alla qualifica dirigenziale concluso nel mese di dicembre 2022.

Infine, nel corso del 2023, l'Autorità ha bandito una procedura interna per una posizione di funzionario con mansioni amministrative, riservata al personale di ruolo con qualifica di impiegato.

La composizione del personale direttivo, per formazione ed esperienza professionale, al 31 dicembre 2023 risultava aver subito minime variazioni rispetto all'anno precedente.

Tabella 2 - Dirigenti e funzionari (esclusi Capo di Gabinetto e comandi) per tipo di formazione ed esperienza lavorativa al 31 dicembre 2023

PROVENIENZA	FORMAZIONE			TOTALE
	GIURIDICA	ECONOMICA	ALTRO	
Pubblica Amministrazione	41	18	4	63
Imprese	10	23	6	39
Università o centri di ricerca	24	31	1	56
Libera professione	39	1	1	41
Altro	0	1	0	1
Totale	114	74	12	200

Rispetto al 2022, si conferma la prevalenza del personale di genere femminile, sia nella qualifica di impiegato che nella qualifica di funzionario.

Tabella 3 - Personale in servizio presso l’Autorità al 31 dicembre 2023 suddiviso per qualifica e genere

	TOTALE	DIRIGENTI	FUNZIONARI	C. SPECIALIZZ.	IMPIEGATI	COMMESSI	AUTISTI
Uomini	130	17	72	0	28	8	5
Donne	182	16	104	0	61	1	0
Totale	312	33	176	0	89	9	5

Personale in assegnazione temporanea da altre amministrazioni

Al 31 dicembre 2023, risultavano complessivamente 19 unità in assegnazione temporanea da altre amministrazioni.

In particolare, 7 posizioni erano occupate ai sensi dell'art. 9, comma 1, della legge 20 luglio 2004, n. 215 (*Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi*); 1 posizione ai sensi dell'art. 5 del decreto legge 6 marzo 2006, n. 68 (*Misure urgenti per il reimpiego di lavoratori ultracinquantenni e proroga dei contratti di solidarietà, nonché disposizioni finanziarie*); 3 posizioni ai sensi dell'art. 8, comma 16, del decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145 (*Attuazione dell'articolo 14 della direttiva 2005/29/CE che modifica la direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole*).

Nel totale sono incluse 8 unità al di fuori di detti contingenti, di cui 7 appartenenti alla Guardia di Finanza e 1 appartenente ad altre Forze Armate.

Impiego delle risorse

Quanto all'impiego delle risorse, si evidenzia che nel 2023 il 71,8% del personale è stato impegnato nello svolgimento delle attività necessarie all'espletamento delle competenze dell'Autorità in materia di tutela del consumatore, concorrenza, *rating* di legalità e conflitto di interessi. Il 28,2% è stato impegnato in attività *no core*.

Praticantato

Nell'annualità considerata sono state bandite ed espletate le selezioni per l'ammissione di 16 praticanti con elevata formazione giuridica e 6 praticanti con elevata formazione economica per lo svolgimento di un praticantato della durata di 18 mesi in Autorità, ad esito delle quali, nel secondo semestre dell'anno, hanno fatto il loro ingresso in Autorità 15 praticanti.

È stata inoltre bandita una selezione pubblica per 50 giovani laureati, in materie giuridiche, economiche, statistiche e relative all'archivistica e alla biblioteconomia, interessati a svolgere un periodo di praticantato di 12 mesi. La selezione si è conclusa, con l'approvazione e la pubblicazione delle graduatorie, nel

mese di dicembre 2023, mentre l'ingresso dei praticanti in Autorità è previsto agli inizi del 2024.

Nel 2023, 60 giovani laureati (con formazione giuridica, economica, statistica e in materie relative all'archivistica e biblioteconomia), a seguito di pubbliche selezioni, hanno svolto periodi di praticantato in Autorità e, sulla base di apposite convenzioni siglate con varie università, sono stati attivati 6 tirocini formativi.

Formazione del personale

Nel corso del 2023 sono proseguite le iniziative per la formazione e l'aggiornamento del personale nei diversi ambiti dell'attività svolta, prevalentemente attraverso l'organizzazione di seminari interni che hanno visto il coinvolgimento sia di dipendenti dell'Autorità – in una logica di circolarità e di condivisione delle conoscenze maturate nei rispettivi ambiti di competenza – sia di docenti esterni.

Nello specifico, sono stati organizzati complessivamente 18 seminari di formazione, a cadenza bi-mensile, che hanno interessato numerose e diversificate tematiche relative a specifiche aree di interesse per l'Istituzione. Nel corso dell'anno sono state inoltre organizzate alcune giornate di formazione specialistica in materia economica, con particolare riferimento all'analisi economica degli abusi di posizione dominante, tenute da professori di notoria fama, anche internazionale.

In considerazione dell'elevato numero di ingressi di nuovo personale avvenuti nel 2023, è stato infine definito un programma di formazione destinato ai nuovi dipendenti volto a trasmettere loro i valori dell'Istituzione e a formarli sulle competenze nelle materie "core" di cui l'Autorità è chiamata ad occuparsi. Si è trattato in particolare di 6 cicli di seminari, a cadenza bi-settimanale, della durata complessiva di 64 ore, che hanno riguardato le tematiche relative al funzionamento dell'Autorità e ai suoi specifici compiti istituzionali. Tali seminari – che hanno visto la partecipazione, in qualità di relatori, di dirigenti e funzionari dell'Autorità, avvocati e professori specializzati in diritto antitrust e tutela del consumatore – hanno avuto inizio nel mese di settembre e si sono conclusi nel mese di dicembre 2023.

Parallelamente all'attività di formazione interna è proseguita, nel corso del 2023, l'attività di formazione esterna del personale dell'Autorità, attraverso la partecipazione a diversi corsi presenti nel catalogo formativo 2023 della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), ad alcuni corsi proposti da società private e ad un'attività formativa posta in essere dalla Consob in tema di digitalizzazione della pubblica amministrazione.

Allo scopo di garantire la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, in ottemperanza alle disposizioni di cui al d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, durante l'anno sono stati organizzati anche 11 corsi base e di aggiornamento, in videoconferenza e in presenza, specificatamente dedicati ai lavoratori, ai rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza e ai componenti della Squadra di emergenza dell'Autorità.

Nell'annualità considerata, sono stati svolti, infine, corsi di lingua inglese per il personale dell'Autorità.

Al fine di favorire il benessere organizzativo e la disponibilità per il personale di beni, servizi, prestazioni e forme di sostegno a fronte di esigenze personali e familiari, in regime di non imponibilità fiscale e contributiva secondo la legislazione tributaria vigente, nel 2023 è stato introdotto un Piano di *flexible benefits* rivolto al personale in servizio e al personale in quiescenza.

Sempre in un'ottica di potenziamento degli strumenti di welfare in favore del personale dell'Autorità, nel dicembre 2023 è stato firmato l'“*Accordo sindacale in tema di disciplina delle ferie solidali*”, in base al quale i dipendenti dell'Autorità possono cedere, su base volontaria e a titolo gratuito e definitivo, giornate di congedo ordinario e di congedo straordinario per festività soppresse in favore di dipendenti che ne abbiano bisogno per assistere i figli, il coniuge, l'unito civilmente o il convivente di fatto che, per le particolari condizioni di salute o per la situazione di disabilità, necessitano di cure costanti.

Rapporti di collaborazione con la Guardia di Finanza

Nell'ambito dei consolidati rapporti di collaborazione tra l'Autorità e la Guardia di Finanza, quale polizia economico-finanziaria del Paese, nel 2023 si è registrato un ulteriore sviluppo delle attività di concorso per la

tutela del mercato, tanto nel settore della concorrenza quanto in ambito consumeristico, oltre che per l'attribuzione del *rating* di legalità. Fulcro di tale significativo apporto è il Nucleo Speciale Antitrust, unità specializzata preposta all'espletamento delle investigazioni economico-finanziarie finalizzate ad agevolare lo svolgimento delle attività istruttorie e ispettive dell'Autorità.

Importanti e crescenti energie sono state dedicate, in particolare, al versante dell'accesso alle risorse informatiche, implementando, parallelamente, l'azione di ricerca e di analisi delle informazioni presenti sul *web* e gli strumenti ispettivi e di controllo a disposizione degli addetti alle indagini, al fine di intercettare preventivamente le situazioni sintomatiche di condotte illecite.

Le attività di collaborazione con riguardo all'annualità appena conclusa hanno riguardato tutti gli interventi ispettivi, sia per il settore della concorrenza sia per quello riguardante la tutela del consumatore. Rispetto al numero totale, la maggior parte delle ispezioni ha interessato le aree del Nord Italia, mentre la rimanente attività si è sviluppata nel Centro e nel Sud del Paese (comprese le Isole Maggiori). In diversi casi è stato richiesto anche l'ausilio della Componente territoriale del Corpo. Particolarmente intensa è stata anche l'attività svolta con riguardo alle verifiche di rilevanza fiscale e contributiva inerenti al rilascio del *rating* di legalità, il monitoraggio sulla permanenza dei relativi requisiti, nonché la collaborazione nell'ambito del piano straordinario di controlli previsto dall'art. 37, commi 8 e 9 del d.l. 21 marzo 2022, n. 21, in materia di extraprofiti conseguiti dagli operatori della filiera energetica. La collaborazione con l'Autorità si è sviluppata anche attraverso l'invio di segnalazioni, da parte del Nucleo Speciale Antitrust, a seguito dell'attività investigativa svolta dallo stesso.

Attività di comunicazione, relazioni esterne e rapporti istituzionali

Nel 2023 è proseguita l'attività di educazione a favore delle giovani generazioni, iniziata nel 2021 con la campagna di comunicazione #convienesaperlo.

In particolare si è concluso il concorso a premi sui diritti dei consumatori, denominato “*Convienesaperlo (anche a scuola)*”, dedicato agli studenti delle scuole secondarie di primo e secondo grado, che ha visto la partecipazione di oltre 1.000 studenti provenienti da 19 regioni. A maggio si è svolto l’evento di premiazione al quale hanno preso parte 80 studenti. Lo scorso dicembre è stata poi lanciata la nuova edizione del concorso denominato “*Convienesaperlo (anche a scuola) 2.o*”, che si concluderà il 15 marzo 2024.

Terminata la pandemia, l’Autorità ha ripreso ad organizzare convegni e meeting in presenza. Dal 15 al 16 settembre si è svolto il convegno internazionale “*Concorrenza, mercati digitali, investimenti. Il ruolo guida dell’Europa*” dedicato ai temi del Digital Markets Act e del PNRR. Inoltre, in data 22 novembre l’Autorità ha organizzato la giornata di studi “*Diritto Civile e Tutela del Mercato*”, in collaborazione con l’Associazione Civilisti Italiani, approfondendo i temi dell’interferenza e della complementarietà tra l’azione pubblica e l’azione privata nel diritto antitrust nonché dei nessi esistenti tra potere di mercato e potere contrattuale con un *focus* sulle tecniche di controllo.

Da ultimo, nel 2023, si è conclusa la quarta edizione del Premio Antitrust, dedicato alle associazioni dei

consumatori, alle associazioni di imprese, agli studenti universitari e ai giornalisti. L’iniziativa, come già negli anni scorsi, ha registrato un’ampia partecipazione, in particolare tra gli studenti universitari e le associazioni dei consumatori.

Media relations e canali social

Durante il 2023 sono stati diramati 58 comunicati stampa che hanno portato a ottenere 1.292 lanci di agenzia. L’intensa attività di *media relations* ha favorito una maggiore visibilità dell’operato dell’Autorità, come si evince dal notevole numero di articoli pubblicati su quotidiani, periodici e siti web nonché di servizi televisivi e radiofonici soprattutto su testate giornalistiche nazionali, ma anche sui media internazionali (tabella 4). Si segnala a tal proposito il deciso incremento del numero di menzioni, passato da 10.409 nel 2022 a 16.661 nel 2023. L’attività di sviluppo della comunicazione social, iniziata nei tre anni precedenti e favorita dall’implementazione di strategie mirate, si è espressa, tra l’altro, attraverso un deciso incremento di *follower* e di visite del profilo Instagram e di interazioni su Facebook (tabella 5). Inoltre il 14 novembre è andata *online* la nuova pagina LinkedIn dell’Autorità per la quale si procederà ad incrementarne i contenuti nel corso del 2024.

Tabella 4

ESPOSIZIONE SUI MEDIA - ANNO 2023		
	NUMERO MENZIONI	% SUL TOTALE
Carta stampata	7.009	42,1
Web	7.421	44,5
TV	1.452	8,7
Radio	779	4,7
Totale	16.661	100,00

Tabella 5

ESPOSIZIONE SUI SOCIAL – ANNO 2023				
	COPERTURA	VISITE ALLA PAGINA	INTERAZIONI	NUOVI FOLLOWER
Facebook	549.389	43.854	15.367	4.551
Instagram	2.244.826	42.473	10.859	7.404

Servizi di documentazione e biblioteca

La Biblioteca “Francesco Saja” conserva e gestisce un patrimonio informativo specialistico di carattere giuridico ed economico, in formato cartaceo e digitale, su materie attinenti all’attività istituzionale dell’Autorità. Le risorse informative detenute – libri, riviste e banche dati – sono messe a disposizione del personale interno e degli utenti esterni. I dipendenti possono accedere ai contenuti presso la Biblioteca e attraverso la sezione dedicata del sito intranet dell’Autorità, consultando direttamente il catalogo digitale delle risorse disponibili. Gli utenti esterni possono rivolgersi al personale della Biblioteca per essere assistiti nelle proprie ricerche. La Biblioteca vanta, ad oggi, oltre 9000 libri, di autori italiani e stranieri. Nel corso del 2023, è stato realizzato un progetto di riorganizzazione dei volumi presenti a scaffale, che ha previsto l’archiviazione di monografie secondo criteri temporali e di rilevanza, per consentire acquisizioni di nuovi libri e ultime edizioni di codici e commentari. Da dicembre 2023 è stato introdotto un sistema di automazione del prestito e di controllo del patrimonio librario dell’Autorità attraverso sistemi RFID (*Radio Frequency Identification*), in linea con l’esperienza delle maggiori biblioteche pubbliche e private, che agevola la fruizione della Biblioteca, sia tramite l’autonoma gestione del prestito da parte degli utenti, sia permettendo l’estensione degli orari di apertura.

Al patrimonio librario si aggiungono gli abbonamenti a circa 100 riviste, disponibili anche in formato digitale, e ad oltre 20 banche dati online di contenuto giuridico ed economico. L’Autorità aderisce, inoltre, al servizio *Inter-Library Document Exchange* – NILDE, tramite il quale è possibile accedere al catalogo delle altre biblioteche nazionali aderenti al network, a fronte di specifiche esigenze. La Biblioteca è gestita dall’*Ufficio Ricerche, Affari Parlamentari e Biblioteca*, che assicura servizi informativi e di ricerca a sostegno dell’attività del personale dell’Autorità. Tra questi rilevano, in particolare, l’*Alert Antitrust*, quale selezione quindicinale di articoli rilevanti, selezionati dalle riviste in abbonamento, che confluisce in una banca dati, a uso interno ed esterno, indicizzata e interrogabile tramite chiavi di ricerca; i *Dossier tematici*, elaborati con cadenza settimanale su argomenti di interesse istituzionale al centro del dibattito pubblico e alimentati attraverso articoli di stampa e documenti di analisi di varia provenienza; il Monitoraggio dei lavori parlamentari e quello relativo agli sviluppi della giurisprudenza euro-unitaria.

Sito Internet

Il sito istituzionale è attualmente composto da 11.878 pagine web e da circa 9.800 documenti, a cui si sommano le 31.000 delibere dell’Autorità nelle materie di competenza.

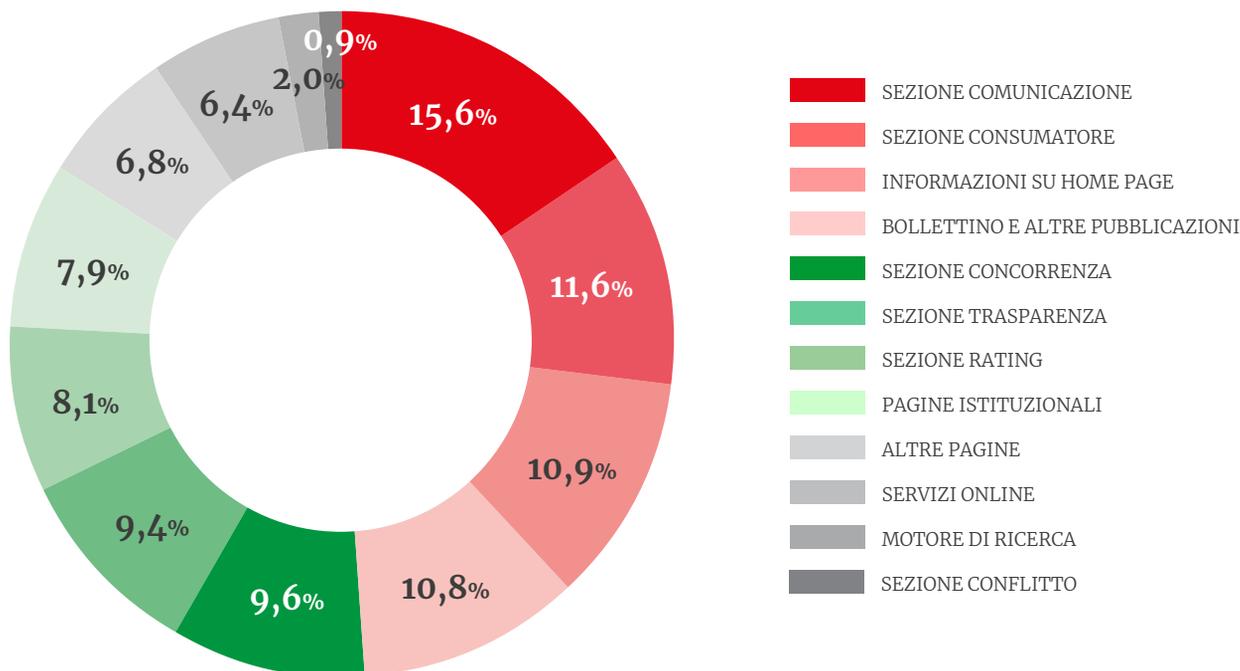
Nel corso del 2023 sono state registrate circa 1,3 milioni di visite e 4 milioni di pagine visualizzate, mediante accesso da personal computer (69%) o da dispositivi mobili (30% da smartphone e 1% da tablet).

Nel 2023 la sezione dedicata alla [Comunicazione](#) risulta la più visitata (per il 15,6% delle complessive pagine visitate, Figura 1). In tale sezione è possibile trovare l'archivio di tutti i comunicati stampa diffusi, quello delle *news*, le campagne di comunicazione e i contenuti multimediali. A seguire si collocano la sezione dedicata al [Consumatore](#) (11,6%), in cui sono consultabili le decisioni adottate dall'Autorità in tale ambito, la [home page](#) (10,9%), dalla quale è possibile accedere alle informazioni più recenti – come gli ultimi comunicati stampa, le *news* più attuali, gli avvisi al mercato di operazioni di concentrazione, i *market test* sugli impegni presentati dalle imprese e le consultazioni pubbliche – e la sezione dedicata al Bollettino settimanale e alle altre [Pubblicazioni](#) (10,8%). Molto visitate risultano anche la sezione dedicata

alla [Concorrenza](#) (9,6%), la sezione dedicata alla [Trasparenza](#) (9,4%) – costantemente aggiornata con tutte le informazioni previste dal d.lgs. n. 33/2013, comprese quelle relative ai concorsi banditi nel corso dell'anno – e la sezione [Rating di legalità](#) (8,1%), dalla quale le imprese possono accedere alla piattaforma *Webrating* per la presentazione delle domande di attribuzione e rinnovo del *rating* e per la comunicazione delle variazioni societarie.

Rilevanti anche gli accessi effettuati alle [pagine istituzionali del sito](#) (7,9%), che forniscono informazioni di carattere generale sull'attività svolta dall'Autorità, e alle pagine per la fruizione dei [Servizi online](#) (6,4%), da cui è possibile reperire, ad esempio, la *webform* per l'invio di segnalazioni per pratiche commerciali scorrette.

Figura 1 – Accessi al sito per contenuto delle pagine visualizzate

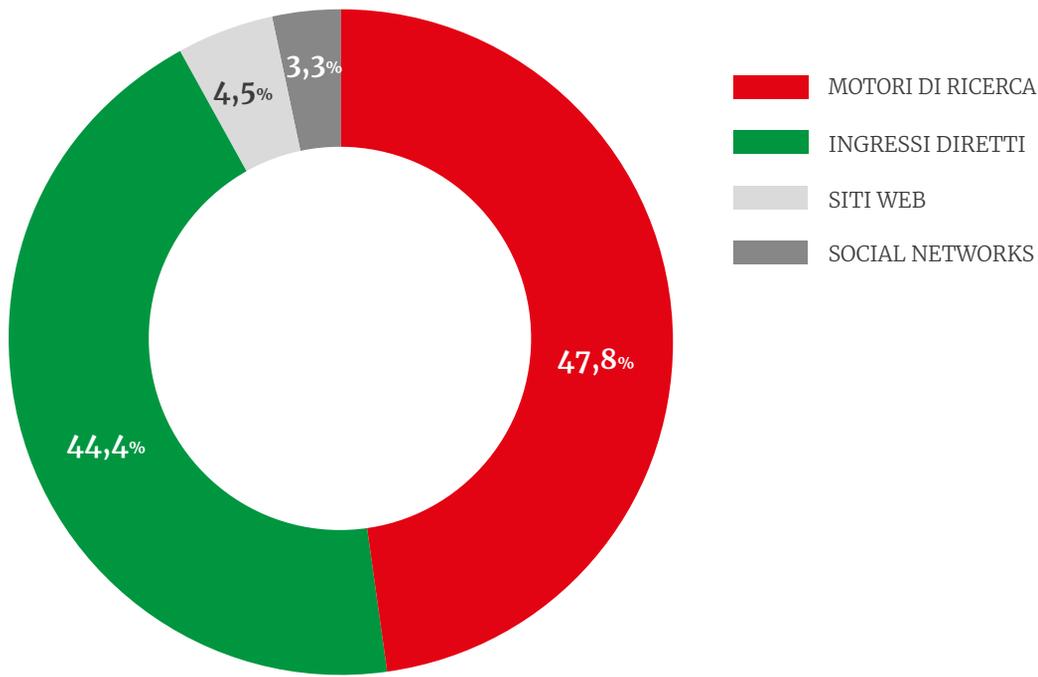


In termini di canali di accesso al sito, il 47,8% delle visite origina da motori di ricerca, il 44,4% da accessi diretti al

sito, il 4,5% da collegamenti presenti su altri siti web e il 3,3% da social network¹⁶ (Figura 2).

16. Per questo canale il 73% delle visite è generato da Facebook, il 12% da LinkedIn, il 9% da Instagram, il 5% da X (Twitter) e il restante 2% da altri social network.

Figura 2 – Visite per canale di accesso



Nel primo trimestre del 2023 è stata introdotta una piattaforma di gestione delle segnalazioni anonime, denominata “Whistleblowing antitrust” accessibile dal portale istituzionale¹⁷. Tale strumento consente ai soggetti interessati, in possesso di informazioni relative a cartelli o ad altre violazioni delle norme a tutela della concorrenza, di interfacciarsi direttamente con l’Autorità senza dover rivelare la propria identità.

In particolare, attraverso un canale criptato, il segnalante che intenda rimanere anonimo ha la possibilità di instaurare un canale di comunicazione diretto con l’Autorità, inviando informazioni in merito a una condotta anticoncorrenziale, alle circostanze che l’hanno prodotta e alle persone coinvolte.

Il sito web è stato inoltre arricchito con una versione compilabile del formulario per la comunicazione dell’atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione diretta o indiretta da parte delle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell’art. 5, comma 3, del d.lgs. 175/2016. Il formulario consente all’Autorità di acquisire agevolmente le necessarie informazioni in ordine all’amministrazione che effettua la comunicazione, nonché

sulla società partecipata, sulla tipologia di partecipazione detenuta e sulle caratteristiche del servizio affidato. Sul piano dello sviluppo applicativo, infine, è stata messa a punto la rimodulazione del sopracitato minisito *Convienesaperlo* – dedicato alla tutela del consumatore e accessibile dal portale istituzionale – effettuata al fine di agevolare l’inserimento dei contenuti senza la necessità di specifiche conoscenze di natura tecnica.

17. In merito alle caratteristiche e alle potenzialità della nuova piattaforma di gestione delle segnalazioni relative agli illeciti antitrust, si rinvia allo specifico focus inserito all’interno del capitolo II.

Progetto grafico
www.humancreative.it

Stampa e allestimento
Fotolito Moggio srl

Originale in formato digitale.

Nel rispetto dei CAM di cui al D.M. 17 ottobre 2019 del Ministero dell'Ambiente, questo volume è stato realizzato esclusivamente con materiali rispondenti alle certificazioni di ecosostenibilità sotto riportate.



ELEMENTAL
CHLORINE
FREE
GUARANTEED



HEAVY METAL
ABSENCE
CE 94/62



