

ATTI PARLAMENTARI

XIX LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. XLV  
n. 1

## RELAZIONE

### SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

(Anno 2022)

*(Articolo 23 della legge 10 ottobre 1990, n. 287)*

Predisposta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato

**Presentata dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri  
(MANTOVANO)**

---

**Trasmessa alla Presidenza il 27 aprile 2023**

---

PAGINA BIANCA

# Relazione annuale sull'attività svolta

---

31 marzo 2023



PRESIDENTE  
Roberto Rustichelli

COMPONENTI  
Elisabetta Iossa

SEGRETARIO GENERALE  
Guido Stazi

CAPO DI GABINETTO  
Maria Tuccillo

# Indice

## Capitolo 01

### Politica della concorrenza e tutela del consumatore nell'ordinamento nazionale.

#### Linee generali e profili evolutivi

	4
1. Il contesto macroeconomico	5
2. Mercato unico europeo, neoprotezionismo e aiuti di Stato alle imprese	7
3. Il governo delle piattaforme digitali. Nuove regole europee e ruolo dei presidi antitrust	10
4. Il futuro dell'Italia in uno scenario che cambia. La legge annuale per il mercato e la concorrenza e il processo di riforme avviato	13
5. I nuovi poteri dell'Autorità ai sensi della legge annuale per il mercato e la concorrenza	16
6. L'attività a tutela della concorrenza. Linee generali di intervento	19
7. Il consumatore tra vecchie e nuove vulnerabilità	22
8. L'attività a tutela del consumatore. Linee generali di intervento	25

## Capitolo 02

### Attività di tutela e promozione della concorrenza

	30
1. Dati di sintesi	31
2. L'attività di tutela della concorrenza	36
2.1 Intese e abusi di posizione dominante	36
2.2 Abusi di dipendenza economica	55
2.3 Concentrazioni	59
3. L'attività di promozione della concorrenza	66
3.1 L'attività di <i>advocacy</i> svolta nel corso del 2022	66
3.2 I profili anticoncorrenziali segnalati	68
4. Analisi di impatto e monitoraggio degli esiti dell'attività di tutela e promozione della concorrenza	77
4.1 L'analisi di impatto degli interventi antitrust	77
4.2 Monitoraggio dell'attività di <i>advocacy</i>	81
5. Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela della concorrenza	82
6. L'attività internazionale in materia di tutela della concorrenza	88

## Capitolo 03

### Attività di tutela del consumatore

	96
1. Dati di sintesi	97
2. I principali interventi	102
2.1 Industria primaria, energia, trasporti e commercio	102
2.2 Comunicazioni, finanza e assicurazioni, posta e immobiliare	115
2.3 Industria, agroalimentare, farmaceutico, turismo e servizi	122



3. Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela del consumatore	129
4. Attività internazionale in materia di tutela del consumatore	132
<b>Capitolo 04</b>	
<b>Rating di legalità</b>	134
1. L'attività svolta nel 2022	138
2. Principi giurisprudenziali	139
<b>Capitolo 05</b>	
<b>Profili organizzativi e di gestione</b>	142
1. Misure per l'anticorruzione e la trasparenza	143
2. Misure di contenimento della spesa e di miglioramento dell'efficienza	145
3. Assetto organizzativo e gestione del personale	150

## Indice dei Focus

### CAPITOLO 2

I consorzi in materia ambientale	36
L'azione dell'Autorità in materia di portabilità dei dati e interoperabilità	40
La digitalizzazione dei pagamenti	44
I cartelli nelle gare pubbliche e i nuovi poteri dell'Autorità	49
I <i>diversion ratio</i> nella valutazione delle concentrazioni nei mercati della distribuzione commerciale	59
Il programma di clemenza	82
Il nuovo Regolamento europeo sugli accordi verticali	91

### CAPITOLO 3

Telemarketing aggressivo	104
La prescrizione biennale nella fornitura di servizi idrici	107
Pratiche di <i>greenwashing</i>	111
Servizi di navigazione Internet	115
La completezza informativa delle offerte di acquisto di automobili con finanziamento e <i>leasing</i>	122
La valutazione della qualità nutrizionale di un alimento basata sul metodo NutriScore	125

### CAPITOLO 4

Dieci anni di <i>rating</i> di legalità	135
---	-----

### CAPITOLO 5

Il nuovo assetto organizzativo dell'Autorità	150
--	-----

PAGINA BIANCA

# D1

**Politica della concorrenza  
e tutela del consumatore  
nell'ordinamento nazionale.  
Linee generali e profili evolutivi**



# 1.

## Il contesto macroeconomico

Nell'anno 2022 si è registrato un deciso rallentamento dell'economia mondiale rispetto all'anno precedente, caratterizzato da una marcata ripresa dagli effetti economici della pandemia: la crescita globale si stima pari al 3,1%, quasi la metà del ritmo di espansione raggiunto nel 2021 (5,9%), con un ritorno ai livelli medi del periodo precedente l'emergenza sanitaria mondiale<sup>1</sup>. Hanno contribuito al raffreddamento della crescita globale la contrazione del prodotto interno lordo di Stati Uniti ed Europa in alcuni trimestri, il prolungarsi della crisi sanitaria e il susseguirsi di periodi di *lockdown* in Cina. Gli effetti economici della progressiva uscita dalla pandemia da COVID-19 hanno subito un brusco arresto, per effetto dello scoppio del conflitto in Ucraina: la graduale ripresa economica guidata dalle politiche espansive di spesa pubblica delle maggiori Economie è stata rapidamente oscurata dagli effetti della guerra. Le connesse tensioni geopolitiche internazionali hanno acuito gli squilibri globali tra domanda e offerta di materie prime e, *in primis*, di quelle energetiche, di vari metalli, di grano e mais, aggravando gli effetti negativi sull'attività produttiva delle imprese e sui redditi delle famiglie, già sperimentati nel corso del 2021. Le industrie ad alta intensità energetica, quelle dei componenti industriali e il settore dei trasporti hanno continuato a subire il maggiore impatto dei rincari, con effetti a cascata su tutti i settori industriali che utilizzano beni intermedi nel processo produttivo. Il deteriorarsi delle relazioni internazionali, in particolare tra Stati Uniti e Cina, ha dato luogo a spinte protezionistiche con ripercussioni sul commercio e sui flussi finanziari internazionali. Tali tensioni hanno contribuito ad ampliare il divario tra i tassi di crescita

delle diverse aree geografiche: i paesi emergenti del continente asiatico rappresentano il traino della crescita globale, mentre le economie occidentali hanno sperimentato tassi di crescita più contenuti. Nel corso del 2022, le pressioni inflazionistiche derivanti dalla guerra si sono aggiunte al generale aumento del costo della vita osservato a livello globale e alle tensioni inflattive già emerse all'esordio dell'emergenza sanitaria. L'inflazione globale ha raggiunto l'8,8% nel 2022, quasi il doppio del valore registrato nell'anno precedente. È atteso un graduale miglioramento dell'andamento generale dei prezzi per effetto della normalizzazione in atto delle politiche monetarie e fiscali, rispetto al sostegno senza precedenti introdotto da tutte le maggiori economie nel corso della pandemia, oltre che dall'attenuarsi di alcuni fattori di pressione sui prezzi connessi all'aumento della domanda di beni, soprattutto durevoli, durante l'emergenza sanitaria<sup>2</sup>. In generale, l'economia globale si presenta esposta al rischio di stagflazione: le politiche monetarie restrittive necessarie al contenimento delle spinte inflazionistiche hanno determinato il rialzo dei tassi di interesse e l'inasprimento delle condizioni di credito per famiglie e imprese. L'elevata instabilità delle relazioni internazionali, il rallentamento della crescita delle maggiori economie, le forti pressioni inflazionistiche e il perdurare dell'impatto della guerra in Ucraina sui mercati dell'energia lasciano ai responsabili politici scelte difficili per mantenere la stabilità macroeconomica e migliorare le prospettive di una crescita sostenibile e inclusiva nel medio termine, individuando la corretta misura dell'intervento. In tale quadro vanno accolte positivamente le previsioni di

1. OECD Economic Outlook, Volume 2022, issue 2.

2. IMF, *World economic Outlook Report: Countering the cost-of-living crisis*, October 2022.

---

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

crescita del prodotto interno lordo per l'Unione Europea, di recente riviste al rialzo, sia con riferimento al 2022 (+3,5%) che per il 2023 (+0,8%)<sup>3</sup>.

Anche l'andamento dell'economia italiana nel 2022 ha risentito degli sviluppi internazionali e del quadro di incertezza derivante dal contesto geopolitico. Il prodotto interno lordo ha mantenuto un tasso di crescita sostenuto, pari al 3,9%, tornando in linea con il livello sperimentato prima della pandemia, sebbene largamente inferiore al ritmo di espansione raggiunto nel 2021 (6,2%)<sup>4</sup>. Nel recupero dei livelli di attività pre-crisi l'Italia ha segnato un miglioramento superiore a quello di Francia, Germania e Spagna.

I problemi di approvvigionamento di materie prime e di input intermedi hanno frenato l'attività produttiva nel 2022, ma sembrano in leggera attenuazione, pur interessando ancora il 30 per cento delle aziende dei servizi e dell'industria manifatturiera e circa metà di quelle delle costruzioni. Quest'ultimo settore, ripresosi con vigore grazie agli incentivi pubblici dopo la crisi sanitaria, ha iniziato a risentire della debolezza del mercato immobiliare, sul quale incidono sia il rialzo dei tassi sui mutui sia il protrarsi dell'elevata inflazione<sup>5</sup>. Anche in Italia si è osservata, infatti, una prolungata fase di crescita dei prezzi, sostenuta dall'eccezionale

aumento di quelli dei beni energetici<sup>6</sup>. Ciò nondimeno, i primi mesi del 2023 indicano una netta attenuazione dell'inflazione, grazie soprattutto all'inversione di tendenza dei beni energetici regolamentati, che risente degli interventi recenti del Governo per il contenimento del costo dell'energia. Tuttavia, le tensioni sui prezzi al consumo di diverse categorie di prodotti restano diffuse e la dinamica tendenziale dei prezzi dei carburanti rimane in salita. Il contenimento dell'inflazione resta, quindi, l'obiettivo primario di politica economica. In tale quadro, le previsioni per l'economia italiana non si discostano da quelle relative agli altri Paesi europei. Pur influenzate dalla forte incertezza dell'attuale contesto<sup>7</sup>, le stime della Commissione europea indicano infatti per l'Italia una crescita dello 0,8% nel 2023 in linea con il dato dell'Unione (+0,8%) e dell'area euro (+0,9%). Sotto l'ipotesi favorevole di un attenuarsi delle tensioni internazionali e dell'affermarsi di una fase di decelerazione dei prezzi dei beni energetici, l'andamento positivo degli investimenti costituirebbe il principale fattore di traino dell'economia italiana. In particolare, anche per il 2023, la ripresa dell'economia è largamente affidata agli investimenti pubblici legati all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

---

3. Commissione Europea, *Previsioni economiche d'inverno*, 13 febbraio 2023.

4. Istat, *Conti economici trimestrali*, III trimestre 2022.

5. Banca d'Italia, *Bollettino economico*, 1/2023.

6. Istat, *Prezzi al consumo*, gennaio 2023.

7. Commissione Europea, *Previsioni economiche d'inverno - Italia*, 13 febbraio 2023.

Politica della concorrenza e tutela del consumatore nell'ordinamento nazionale. Linee generali e profili evolutivi



## 2.

### Mercato unico europeo, neoprotezionismo e aiuti di Stato alle imprese

In un quadro macroeconomico complesso e incerto, connesso all'evoluzione del conflitto russo-ucraino e alla conseguente crisi energetica, l'Unione Europea è posta dinnanzi a sfide nuove, che investono anzitutto la salvaguardia del mercato unico, uno dei maggiori successi dell'integrazione europea.

Nel 2023 cade il trentennale del mercato unico europeo: un mercato fortemente ancorato al principio di concorrenza, che ha consentito a beni, servizi, persone e capitali di muoversi liberamente, garantendo pace e prosperità sul territorio europeo. Nell'arco di 30 anni il mercato unico ha portato a un'integrazione senza precedenti tra le economie degli Stati membri, fungendo da motore per la crescita e per la competitività e sostenendo il ruolo economico e politico dell'Europa sullo scenario mondiale<sup>8</sup>. In tempi più recenti, poi, il mercato unico ha costituito un presidio fondamentale per aiutare l'Europa ad affrontare la pandemia da COVID-19 e la crisi energetica derivata dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia.

Nonostante i successi dell'integrazione e i tanti vantaggi prodotti, mai come oggi il mercato unico è minato da pericoli esterni e da rischi di frantumazione.

I drastici cambiamenti intervenuti nel contesto geopolitico dell'ultimo anno, la vulnerabilità delle catene globali del valore, la frattura dell'economia internazionale e il rallentamento della globalizzazione sono tutti fattori in grado di compromettere l'ordinato funzionamento dei mercati.

Per effetto delle crescenti tensioni economiche e politiche, l'economia mondiale tende a divenire sempre più multipolare e vede mutare il modello di concorrenza che ha guidato il commercio internazionale per decenni. Ciò produce cambiamenti nella politica industriale dei

diversi Paesi, con l'emersione di linee di intervento che, pur volte ad agevolare la transizione verso modelli di sviluppo più sostenibile, presentano tratti e impostazioni marcatamente protezionistici.

Emblematico è l'*Inflation Reduction Act* statunitense, che destina la cospicua somma di circa 400 miliardi di dollari a sostegno della riconversione tecnologica delle imprese che operano sul territorio americano e incentiva l'acquisto di vetture elettriche prodotte negli Stati Uniti, con componenti prevalentemente americane, come pure il *Chips and Science Act*, che destina 52 miliardi di dollari di aiuti ed introduce uno sconto fiscale del 25% a imprese americane che producono semiconduttori: entrambi destinati a spiegare incisivi e negativi effetti sulla competitività di molte industrie e imprese europee. In questo contesto, l'Unione Europea è posta di fronte a questioni inedite che arrivano a lambire le fondamenta della sua stessa esistenza tra cui, *in primis*, come conciliare il tema dell'autonomia strategica europea con il principio cardine di un'economia aperta e concorrenziale.

In un quadro in cui occorre ricalibrare la globalizzazione e trovare un nuovo equilibrio tra l'imperativo di un mercato unico aperto e integrato e l'esigenza di assicurare la resilienza dell'economia europea di fronte alle minacce esterne, il tema dei sussidi pubblici alle imprese, della competitività e del *level playing field* si impone come snodo cruciale. Esso alimenta un dibattito che non si presenta dissimile da quello emerso nel corso del 2019 quando, di fronte alla mancanza di grandi *player* europei in grado di sostenere il confronto sui mercati globali, la revisione delle regole in tema di concorrenza fu indicata da taluni Paesi membri come la strada da percorrere per risollevarle le prospettive del Vecchio Continente.

8. Cfr. il rapporto *30 years for the single market, taking stock and looking ahead*, preparato per la Commissione Europea da F. Vandermeeren e reperibile all'indirizzo [https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/30-years-single-market-taking-stock-and-looking-ahead\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/30-years-single-market-taking-stock-and-looking-ahead_en), 21 dicembre 2022.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

È indubbia la situazione di difficoltà in cui oggi versa l'Europa, avendo, da un lato, norme che limitano fortemente gli aiuti di Stato alle imprese e non disponendo, dall'altro, di una politica industriale comune. Di fronte alle nuove dinamiche che vanno affermandosi sullo scenario globale, la risposta non può, tuttavia, risiedere nel superamento della disciplina degli aiuti di Stato. Non va dimenticato, infatti, che quest'ultima è servita ad evitare distorsioni della concorrenza, a garantire parità di condizioni e a far funzionare il mercato unico, generando molto più benessere di quanto avrebbero recato sussidi e finanziamenti in favore di produzioni e imprese selezionate dalla politica. Resta cruciale, invero, che la soluzione al nuovo quadro non sia data a livello nazionale, mediante politiche di sovvenzione da parte dei singoli governi statali. L'allentamento di tale disciplina ridurrebbe infatti la divergenza transatlantica, al costo tuttavia di accentuare quella interna alla UE e di provocare una frammentazione del mercato unico. Occorre invece sviluppare un'autentica politica industriale comune per dare una risposta alta e condivisa alle sfide provenienti dall'economia americana e da quella cinese, ed anche per evitare una concorrenza distorta non solo tra imprese, ma anche tra Stati. In questo quadro, il recente Regolamento sulle sovvenzioni estere, entrato in vigore a gennaio 2023, rappresenta un primo passo<sup>9</sup>. Integrando il novero degli strumenti già messi in campo negli anni scorsi<sup>10</sup>, esso consentirà all'Unione Europea di rimanere aperta agli scambi e agli investimenti, garantendo allo stesso tempo condizioni di parità per tutte le imprese che operano nel mercato unico. Tale condizione è sicuramente necessaria, ma non sufficiente. L'opportunità di una rinnovata politica industriale comune nasce dalla constatazione che i tradizionali presidi antitrust contro i poteri monopolistici sono essenziali per garantire un *level-playing field* agli

attori sul mercato, ma non bastano da soli a far nascere imprese innovative o consentire a quelle esistenti di reggere la concorrenza di colossi extraeuropei, talvolta ingentemente sostenuti da altri Paesi.

Di ciò sembra avere chiara consapevolezza la Commissione Europea che il 1° febbraio 2023 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 sua dipendenza dai Paesi terzi.

Nel complesso, il Piano, che riposa sul convincimento che tra politica industriale e politica della concorrenza vi sia una proficua sinergia, si colloca nel solco della Comunicazione del 5 maggio 2021 sulla politica industriale, con la quale si puntava a un approccio flessibile di politica industriale con l'obiettivo di superare "nuove vulnerabilità", "antiche dipendenze" e "disuguaglianze territoriali". Oggi come allora, la promozione dell'industria europea e la rapida evoluzione dei mercati richiedono visione e scelte lungimiranti, con l'avvio di progetti strategici europei capaci di rafforzare la resilienza e sostenere la capacità competitiva delle imprese europee nel nuovo scenario globale. Resta pertanto necessario accrescere le capacità produttive, promuovere partnership e alleanze internazionali che possano contribuire in modo significativo alla realizzazione delle strategie dell'UE. Su questo il nuovo Piano si colloca in una linea di continuità rispetto al precedente, puntando a razionalizzare e semplificare ulteriormente l'approvazione degli IPCEI, progetti industriali e tecnologici comuni europei che la nuova strategia di politica industriale europea vuole rilanciare e rafforzare.

Le conclusioni del Consiglio Europeo straordinario del 9 febbraio 2023 hanno indicato la strada. Sul tema cruciale dei sussidi alle imprese, esse riconoscono la necessità

9. Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno.

10. V. il Regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019 che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione Europea.

*Politica della concorrenza e tutela del consumatore nell'ordinamento nazionale. Linee generali e profili evolutivi*



che, in materia di aiuti di Stato, le procedure siano rese più semplici, rapide e prevedibili e consentano di fornire prontamente un sostegno mirato e proporzionato nei settori strategici per la transizione verde che subiscono l'impatto delle sovvenzioni estere o degli elevati prezzi dell'energia. Al contempo, però, ribadiscono il carattere temporaneo degli aiuti di Stato e riaffermano l'impegno dell'Unione a evitare la frammentazione del mercato unico e a preservare un terreno di gioco comune. In tale quadro si colloca anche il dibattito circa l'istituzione di un fondo sovrano europeo che investa in progetti di sviluppo industriale, sul quale la Commissione si è impegnata a presentare nel medio termine una proposta: l'idea di fondo è che, a fronte delle nuove sfide che devono essere gestite, occorre una capacità fiscale europea per sviluppare un'autonoma politica industriale indipendente dai trasferimenti finanziari nazionali, con cui sostenere le imprese più innovative e strategiche, e produrre beni pubblici europei.

Le profonde modifiche delle relazioni economiche internazionali e il passaggio negli anni più recenti da un contesto globale in linea di massima cooperativo ad uno fortemente conflittuale cambiano certamente le regole del gioco e obbligano anche l'Unione Europea a dotarsi di strumenti adeguati a difendere lo spazio competitivo delle proprie aziende.

Qualunque sarà la soluzione prescelta, è fondamentale non dimenticare che, nel lungo termine, la concorrenza resta lo strumento più efficace per rafforzare l'economia europea. Sicché, ancor più in un frangente in cui il panorama della competizione internazionale si fa sempre più sfidante, non bisogna rallentare gli sforzi corali.

Preservare e rafforzare l'integrità del mercato unico, e la libera concorrenza su cui esso si fonda, resta dunque la stella polare per consentire all'Europa di rispondere alle nuove sfide in modo coordinato e per mantenere un ruolo da protagonista sulla scena globale.

---

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

### 3.

#### Il governo delle piattaforme digitali. Nuove regole europee e ruolo dei presidi antitrust

La regolazione del potere di mercato delle piattaforme digitali, divenute ormai uno strumento irrinunciabile per l'esercizio delle libertà economiche e della stessa cittadinanza, ha costituito un banco di prova decisivo per le ambizioni dell'Unione Europea quale attore politico globale. L'integrazione dei *gatekeepers* digitali nella nostra democrazia rappresenta un obiettivo irrinunciabile non soltanto per salvaguardare gli assetti concorrenziali dei mercati, gli incentivi all'innovazione e il benessere dei consumatori, ma per garantire la stessa tenuta delle nostre società.

L'Unione Europea ha saputo rispondere a questa sfida, manifestando determinazione e coesione nel definire – con rapidità sorprendente – una reazione regolatoria ordinata ed efficace: nel corso del 2022 è stato varato un nuovo strumento legislativo, inteso ad assicurare l'equità e la contendibilità dei mercati digitali, il *Digital Markets Act*. Nei settori digitali, le significative economie di scala e di scopo e gli effetti di rete determinano una progressiva concentrazione di potere di mercato in capo ad un numero relativamente ridotto di soggetti, che divengono gli interlocutori necessari degli operatori economici che utilizzano la piattaforma.

Nei mercati interessati, il tradizionale paradigma concorrenziale che si esplica nel confronto tra più imprese è sostituito dalla successione diacronica di una serie di (quasi) monopoli, determinata da innovazioni dirompenti in ambito tecnologico e/o nei modelli di *business*. In questi contesti, l'adozione da parte degli operatori dominanti di condotte di impresa che ostacolano l'emersione di nuovi prodotti e di imprese concorrenti cristallizza la situazione esistente, soffocando l'innovazione a discapito dei consumatori. Il potere di mercato delle piattaforme digitali di maggiori dimensioni è amplificato dalla disponibilità di significative quantità di dati relativi agli utenti, la cui rilevanza concorrenziale si apprezza sotto

una molteplicità di profili: l'accesso ai dati consente di migliorare l'esperienza di consumo e la qualità del prodotto, innescando un circolo virtuoso che – espandendo la base di utenti e consentendo la generazione di ulteriori dati – conduce ad una situazione in cui i concorrenti di minori dimensioni non sono realisticamente in grado di scalzare l'impresa dominante; in secondo luogo, qualora gli utilizzatori non abbiano il controllo dei dati da essi generati, l'impossibilità di trasferirli ad un altro operatore può costituire un rilevante disincentivo allo *switching*; infine, l'accesso ai dati può fornire alle imprese dominanti uno strumento di protezione rispetto all'innovazione che potrebbe scalfirne il primato.

La Commissione Europea e le autorità nazionali di concorrenza hanno dimostrato di saper applicare con la necessaria duttilità le regole antitrust del Trattato anche nei settori digitali, reprimendo tempestivamente e con successo le condotte di impresa suscettibili di pregiudicare le dinamiche concorrenziali del mercato. L'Autorità, ad esempio, ha accertato un abuso di posizione dominante da parte di Amazon, sanzionata per oltre un miliardo di euro, per avere accordato un trattamento preferenziale ai rivenditori terzi utenti dei propri servizi di logistica, pregiudicando la posizione degli operatori concorrenti su tale ultimo mercato. Più di recente, nel luglio 2022, l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio nei confronti di Google, per la possibile frapposizione di ostacoli all'interoperabilità nella condivisione dei dati presenti nella propria piattaforma con altre piattaforme, in particolare con l'APP Weople, gestita da un operatore attivo in Italia che ha sviluppato una banca di investimento dati. Secondo l'Autorità, la condotta è suscettibile di determinare una restrizione della concorrenza limitando la capacità degli operatori alternativi a Google di sviluppare forme innovative di utilizzo dei dati personali.

Politica della concorrenza e tutela del consumatore nell'ordinamento nazionale. Linee generali e profili evolutivi



L'esperienza applicativa maturata e le competenze specifiche acquisite dalle autorità di concorrenza si riflettono nell'architettura del *Digital Markets Act*. La nuova legislazione impone infatti alle piattaforme dotate di un significativo potere di mercato, individuate sulla scorta di una serie di soglie quantitative e indici qualitativi – i c.d. *gatekeepers* – alcuni divieti e obblighi comportamentali, che discendono in larga misura proprio dagli accertamenti istruttori condotti dalle autorità della Rete Europea della Concorrenza.

È evidente che il Regolamento non è destinato a soppiantare l'applicazione del diritto della concorrenza, rispetto al quale si pone in una relazione di complementarietà.

Per un verso, infatti, l'individuazione di condotte senz'altro illecite ridurrà l'incertezza giuridica per tutti gli operatori economici e consoliderà l'effetto di deterrenza dei divieti antitrust. Inoltre, la nuova disciplina consentirà una compressione degli oneri procedurali e una maggiore celerità delle procedure, in quanto si potrà prescindere dalla definizione dei mercati rilevanti, dall'analisi di dominanza e dalla valutazione degli effetti della condotta.

Per altro verso, le autorità antitrust continueranno ad accertare e vietare condotte anti-concorrenziali non ancora tipizzate, contrastando l'inevitabile obsolescenza della regolazione *ex ante* determinata dall'evoluzione tecnologica e dall'adattamento delle strategie imprenditoriali.

Analogo raccordo si coglie in relazione alle disposizioni regolamentari che impongono ai *gatekeepers* un onere informativo in ordine ad ogni progetto di concentrazione che coinvolga imprese che forniscano servizi di piattaforma di base o qualsiasi altro servizio nel settore digitale o consentano la raccolta di dati, a prescindere dal fatto che sia notificabile alla Commissione o a un'autorità nazionale della concorrenza.

Si tratta di una disposizione di particolare rilievo, in quanto l'acquisizione di piccole imprese innovative – anche prima che esse abbiano sviluppato un fatturato che faccia sorgere un obbligo di notifica – può limitare decisamente la contendibilità dei mercati interessati, cementando la posizione di primato dell'*incumbent*.

La medesima preoccupazione ha ispirato il recente intervento del legislatore italiano che – sulla scorta degli auspici formulati proprio dall'Autorità – ha inteso consentire all'autorità di concorrenza di richiedere alle imprese interessate di notificare un'operazione di concentrazione anche nel caso in cui non siano superate le soglie di fatturato previste dalla legge, qualora sussistano concreti rischi per la concorrenza nel mercato nazionale o in una sua parte rilevante, tenuto anche conto degli effetti pregiudizievoli per lo sviluppo e la diffusione di imprese di piccole dimensioni caratterizzate da strategie innovative.

Il *Digital Markets Act* attribuisce in esclusiva alla Commissione Europea l'esercizio dei poteri decisori nella materia regolata. Questa scelta risulta funzionale all'esigenza di salvaguardare l'integrità ed il funzionamento del mercato unico, evitando i rischi di frammentazione e i maggiori oneri amministrativi e di *compliance* connessi ad una pluralità di interventi nazionali non perfettamente coordinati.

Tuttavia, la designazione della Commissione come l'unica autorità a cui è conferito il potere di applicare le disposizioni regolamentari non comporta che il ruolo delle autorità nazionali di concorrenza debba risultare marginale.

Innanzitutto, è previsto che le autorità nazionali assistano la Commissione, attraverso il "Comitato Consultivo per i Mercati Digitali", nell'adozione di una serie di atti di esecuzione, intesi a disciplinare numerosi aspetti procedurali inerenti all'applicazione del Regolamento, incluse le modalità pratiche per la cooperazione e il coordinamento delle attività di *enforcement*.

A tale riguardo, si segnala con soddisfazione che il Governo ha designato un rappresentante dell'Autorità quale membro del citato comitato consultivo.

Inoltre, il *Digital Markets Act* prevede esplicitamente che i Paesi membri possano attribuire all'autorità nazionale di concorrenza la competenza a svolgere, di propria iniziativa e sul territorio dello Stato, accertamenti istruttori in ordine alla potenziale violazione dei divieti e degli obblighi previsti dal Regolamento, informandone previamente la Commissione per iscritto.

In tal caso, qualora le attività investigative svolte

---

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

appaiano corroborare l'ipotizzata infrazione, l'autorità nazionale procederà a trasmettere gli atti alla Commissione, cui compete l'eventuale adozione delle misure inibitorie e sanzionatorie.

La designazione delle autorità nazionali di concorrenza risulta cruciale per la corretta ed efficace applicazione delle disposizioni del Regolamento, sotto un duplice profilo. In primo luogo, la Commissione non dispone delle risorse necessarie per perseguire con la necessaria celerità tutte le violazioni del *Digital Markets Act*, in particolare ove in fase di prima applicazione dovesse ritenersi soggetto agli obblighi regolamentari un numero considerevole di piattaforme digitali; di talché a questo fine risulta senz'altro necessario il concorso degli strumenti e delle competenze forniti dalle autorità nazionali.

In secondo luogo, con particolare riguardo alle

fattispecie che rilevano più incisivamente per un singolo Paese membro, l'autorità nazionale può risultare meglio situata - tanto per la migliore conoscenza dei mercati, quanto per la maggiore prossimità alla prova - per scoprire e accertare l'eventuale infrazione.

Per queste ragioni, l'Autorità auspica che il Parlamento si avvalga della facoltà di designarla quale soggetto titolare del potere di svolgere accertamenti istruttori in ordine a potenziali violazioni del Regolamento sul territorio italiano, attribuendole a tale fine i poteri investigativi che già esercita in materia di concorrenza ai sensi della legge istitutiva.

La designazione dell'Autorità contribuirà in modo significativo ad assicurare il conseguimento degli obiettivi del *Digital Markets Act*: mercati equi ed aperti, presidio di società eque ed aperte.

Politica della concorrenza e tutela del consumatore nell'ordinamento nazionale. Linee generali e profili evolutivi



## 4.

### Il futuro dell'Italia in uno scenario che cambia. La legge annuale per il mercato e la concorrenza e il processo di riforme avviato

Il PNRR considera la tutela e la promozione della concorrenza quale fattore essenziale per favorire l'efficienza e la crescita economica del sistema e per garantire la ripresa dopo la pandemia, nonché una maggiore giustizia sociale. Tra gli obiettivi del Piano vi è dunque anche l'impegno di rispettare la cadenza annuale della legge sulla concorrenza, essendo questa "essenziale per rivedere in via continuativa lo stato della legislazione al fine di verificare se permangono vincoli normativi al gioco competitivo e all'efficiente funzionamento dei mercati, tenendo conto del quadro socio-economico" e, a tal proposito, dispone che "una prima serie di misure in materia concorrenziale sarà prevista dalla legge per il mercato e la concorrenza 2021, mentre altre verranno considerate nelle leggi annuali per gli anni successivi".

Il primo traguardo è stato raggiunto nel corso dell'anno con l'approvazione della legge n. 118 del 5 agosto 2022, *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*. Nel rispetto delle indicazioni fornite dal PNRR, il testo normativo interviene infatti in numerosi e rilevanti settori dell'economia, con la finalità di promuovere lo sviluppo della concorrenza, anche al fine di garantire l'accesso ai mercati di imprese di minori dimensioni, nonché di contribuire al rafforzamento della giustizia sociale, migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici e potenziare lo sviluppo degli investimenti e dell'innovazione in funzione della tutela dell'ambiente, della sicurezza e del diritto alla salute dei cittadini.

La tecnica normativa prescelta prevede, in particolare,

il conferimento di numerose deleghe al Governo per la stesura di riforme "di sistema" in materia di mappatura e trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici, affidamento delle concessioni demaniali marittime, servizi pubblici locali, revisione dei procedimenti amministrativi e semplificazione dei controlli sulle attività economiche, vigilanza del mercato e conformità dei prodotti<sup>11</sup>. Altre disposizioni sono invece di immediata applicazione, intervenendo direttamente in diversi ambiti (quali le concessioni portuali, di distribuzione del gas naturale e di grande derivazione idroelettrica, la sostenibilità ambientale e la gestione dei rifiuti, la tutela della salute, le infrastrutture digitali e le comunicazioni elettroniche) attraverso la modifica della legislazione vigente in chiave pro-concorrenziale. Si tratta, nel complesso, di interventi in settori connotati da peculiari rigidità e criticità concorrenziali, tali da limitare l'accesso di nuovi operatori e la competitività delle imprese esistenti, a scapito dell'efficienza del sistema economico nel suo complesso e del benessere dei cittadini. Tali settori corrispondono, peraltro, a quelli sui quali l'Autorità aveva focalizzato la propria attenzione nella segnalazione [AS1730](#) "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza"<sup>12</sup>, auspicando una profonda revisione e un ripensamento del quadro normativo esistente, in modo da introdurre una regolazione più semplice, chiara e trasparente, che potesse garantire una maggiore concorrenza tra gli operatori, sia nella fase di accesso al mercato che nell'esercizio dell'attività di impresa, con benefici sia in termini di migliore allocazione

11. A questi si aggiungono altri regolamenti attuativi di singole disposizioni, comunque di rilievo, ad esempio in materia di rilascio delle concessioni portuali (art. 5, comma 2) o in materia di criteri di gara per le concessioni di distribuzione del gas naturale (art. 6, comma 4).

12. AGCM, Segnalazione AS 1730 del 19 marzo 2021, in *Boll. n. 13/2021*.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

delle risorse, e conseguente crescita economica, sia di aumento del benessere della collettività.

La relazione illustrativa al disegno di legge governativo dà espressamente conto del fatto che buona parte delle proposte avanzate dall'Autorità nella citata segnalazione sono state recepite nel testo normativo, alcune con modifiche, mentre altre troveranno spazio in differenti atti legislativi (ad esempio attuativi di direttive europee). Con riferimento alla materia delle concessioni, le previsioni contenute nella legge annuale - alcune di delega al Governo, con fissazione dei principi e criteri direttivi (concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative e sportive) e altre di immediata applicazione, con interventi di modifica sulla normativa vigente (concessioni portuali, di distribuzione del gas naturale e di grande derivazione idroelettrica) - si propongono, conformemente a quanto auspicato dall'Autorità, di favorire l'ingresso di nuovi operatori tramite meccanismi di concorrenza per il mercato, rimuovendo preesistenti "barriere all'ingresso", con effetti positivi in termini di efficienza, investimenti, innovazione e qualità dei servizi. In questo senso si prevede che gli affidamenti delle concessioni demaniali marittime e di quelle portuali debbano avvenire sulla base di procedure ad evidenza pubblica, garantendo condizioni di concorrenza effettiva; si introducono incentivi per lo svolgimento, da parte dei Comuni, delle gare per l'affidamento delle concessioni di distribuzione del gas naturale; si dettano criteri uniformi per lo svolgimento delle gare regionali per l'affidamento delle concessioni di grande derivazione idroelettrica, facendo espressamente salvo l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato in caso di mancato avvio delle gare stesse. Anche in merito alla delega conferita al Governo per il riordino della materia dei servizi pubblici locali, le previsioni della legge appaiono sostanzialmente coerenti con i contenuti della segnalazione, nella quale l'Autorità aveva evidenziato la necessità di riforma del settore quale snodo cruciale per il rilancio dell'economia del Paese mediante l'adozione di un testo unico che disciplinasse in modo organico le modalità di affidamento e la gestione di tali servizi, delineando un

quadro normativo improntato ai principi di trasparenza, confronto competitivo ed efficienza, tale da assicurare adeguati livelli di qualità delle prestazioni offerte ai cittadini e alle imprese. Con particolare riferimento all'affidamento *in house*, l'Autorità aveva ribadito che il ricorso a tale strumento avrebbe dovuto essere ammesso soltanto in presenza di effettive ragioni di convenienza economica e di qualità dei servizi (compresi quelli di TPL), auspicando che la relativa motivazione fosse illustrata già nel momento in cui l'amministrazione decide di optare per il regime di autoproduzione rispetto a quello di esternalizzazione.

In attuazione della delega legislativa è stato adottato il d.lgs. 23 dicembre 2022 n. 201, di *Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*. Conformemente a quanto auspicato dall'Autorità, il nuovo decreto di riforma, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi fissati dalla legge delega, prevede una disciplina generale organica dei servizi pubblici locali, attraverso l'indicazione di "*principi comuni, uniformi ed essenziali per raggiungere e mantenere un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità, parità di trattamento nell'accesso universale e i diritti dei cittadini e degli utenti*". Sotto il profilo della scelta della modalità di gestione dei servizi, compresi quelli di TPL, appaiono rilevanti le disposizioni del nuovo decreto che aumentano, anche nel senso prospettato dall'Autorità, la trasparenza e la conoscibilità delle valutazioni operate dall'Ente locale, in modo che esse vengano svolte effettivamente ed efficacemente e possano essere sindacate tempestivamente. In tal senso vengono previsti: i) l'obbligo per l'Ente locale, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, di redigere una relazione nella quale espone le proprie valutazioni in merito alla scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale; ii) con riferimento agli affidamenti *in house* di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, l'obbligo di adottare la delibera di affidamento sulla base di una "qualificata motivazione" che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del

Politica della concorrenza e tutela del consumatore nell'ordinamento nazionale. Linee generali e profili evolutivi



servizio<sup>13</sup>; iii) un obbligo di *stand still* per la conclusione del contratto di servizio, che può essere stipulato solo decorsi 60 giorni dall'avvenuta pubblicazione della deliberazione di affidamento *in house*.

Sempre conformemente a quanto auspicato dall'Autorità, e in un'ottica di complementarità tra concorrenza e sostenibilità ambientale, le norme contenute nel Capo IV mirano a promuovere dinamiche competitive per la diffusione delle colonnine di ricarica elettrica veloce, introducendo l'obbligo per i concessionari autostradali di selezionare gli operatori interessati mediante procedure competitive, trasparenti e non discriminatorie, nel rispetto del principio di rotazione, premiando l'utilizzo di tecnologie altamente innovative. In materia di rifiuti, le relative previsioni mirano a rafforzare l'efficienza e il dinamismo concorrenziale, da una parte, tra i diversi operatori del servizio di raccolta e avvio al recupero dei rifiuti c.d. assimilati agli urbani, dall'altra, tra i gestori delle piattaforme di selezione.

Anche le norme relative all'accreditamento e al convenzionamento delle strutture sanitarie private, nella parte in cui eliminano il regime di accreditamento provvisorio, introducendo il riferimento a procedure competitive e a meccanismi di pubblicità sull'attività delle ASL e delle strutture, recepiscono quanto auspicato dall'Autorità che, nella sua segnalazione, aveva sottolineato l'importanza di adottare iniziative in grado di aumentare l'offerta dei servizi sanitari, la qualità e l'efficienza delle prestazioni, al fine di assicurare l'effettiva tutela del diritto alla salute. Anche in materia di farmaci, le disposizioni della legge rispondono alle proposte dell'Autorità volte a ridurre gli ostacoli regolatori alle dinamiche concorrenziali, avendo di mira il primario interesse della salute dei cittadini, sia per quanto riguarda la rimodulazione degli obblighi di assortimento dei grossisti, sia per quanto riguarda la possibilità di inserire i medicinali equivalenti nel Prontuario farmaceutico nazionale da parte di AIFA

anche prima della scadenza del brevetto o del certificato di protezione complementare dei medicinali di riferimento (*patent linkage*), sia incentivando le imprese farmaceutiche ad avviare e concludere rapidamente la contrattazione con AIFA in relazione a farmaci orfani o di eccezionale rilevanza terapeutica e sociale.

Degne di nota appaiono, infine, le misure di delega al Governo volte a semplificare le procedure amministrative per l'esercizio delle attività economiche, tutte finalizzate, in chiave pro-concorrenziale, a rimuovere ingiustificate barriere all'ingresso e a rendere più efficaci ed efficienti gli adempimenti amministrativi, nel rispetto del principio di proporzionalità. Anche queste si collocano nel solco della semplificazione amministrativa da sempre auspicata dall'Autorità al fine di rimuovere le limitazioni non indispensabili all'esercizio delle attività economiche. È indubbio che, con l'adozione della legge annuale per la concorrenza 2021, sia stato compiuto un primo fondamentale passo in avanti verso una compiuta riforma pro-concorrenziale di rilevanti settori dell'economia nazionale, al fine di garantire nel contempo una maggiore efficienza e produttività del sistema e una maggiore giustizia sociale. Tramite la sua adozione l'Italia si è conformata agli obblighi in materia di concorrenza assunti con il PNRR, la cui previsione ha costituito condizione necessaria per l'approvazione del Piano in sede europea e il cui adempimento è indispensabile per poter ottenere i finanziamenti ivi previsti.

Molti altri interventi risultano necessari e rispondono a suggerimenti che non sono stati accolti. Per questo, anche per l'anno in corso l'Autorità intende fornire, nel rispetto delle tempistiche previste, il proprio contributo tecnico al Governo al fine di individuare e proporre interventi e misure che possano contribuire a rimuovere gli ostacoli di natura normativa, regolamentare o amministrativa che ancora persistono all'apertura dei mercati, avuto riguardo agli obiettivi e ai target posti dal PNRR per la legge annuale 2023.

13. Per i servizi pubblici locali a rete, alla deliberazione di affidamento del servizio *in house* è allegato un piano economico-finanziario che, fatte salve le discipline di settore, contiene anche la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

## 5. I nuovi poteri dell'Autorità ai sensi della legge annuale per il mercato e la concorrenza

La legge annuale per il mercato e la concorrenza (l. 118/2022) ha significativamente ampliato i poteri istruttori ed il sindacato dell'Autorità. In termini generali, l'intervento normativo è volto ad adeguare il quadro dell'enforcement antitrust nazionale a quello euro unitario, anche al fine di fronteggiare, in un contesto condiviso, le sfide che provengono dall'evoluzione dell'economia digitale e dai settori nei quali l'innovazione tecnologica o la peculiare configurazione di mercato rendono necessario un esame che può necessitare di maggiore discrezionalità di analisi da parte dell'Autorità.

In funzione del perseguimento di tali obiettivi, il legislatore ha ritenuto di accogliere molti dei suggerimenti formulati dall'Autorità nella segnalazione *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza*<sup>14</sup>, particolarmente in merito: alla valutazione ed al controllo delle operazioni di concentrazione; all'ampliamento dei poteri istruttori; all'introduzione della procedura di transazione e alla tutela rafforzata dall'abuso di dipendenza economica in presenza di piattaforme digitali.

Per quanto già da tempo l'Autorità applicasse la normativa nazionale alla luce dei principi europei, il legislatore, accogliendo l'auspicio formulato nella menzionata segnalazione, introduce esplicitamente nella valutazione delle operazioni di concentrazione il c.d. SIEC test ("significant impediment to effective competition"), integrando la tradizionale valutazione di dominanza con la verifica della sussistenza di un ostacolo significativo alla concorrenza effettiva. Potranno così essere oggetto di censura o di misure specifiche quelle operazioni che, pur non determinando la creazione di una posizione dominante, appaiono

idonee a peggiorare le condizioni concorrenziali a causa, per esempio, della natura oligopolistica dei mercati interessati o della presenza negli stessi di significative relazioni verticali (comma 1, art. 16 della l. 287/1990). Nella valutazione delle operazioni di concentrazione, è chiaro che l'Autorità potrà inoltre operare un bilanciamento tra gli eventuali effetti restrittivi della concorrenza ed i vantaggi derivanti dalla stessa in termini di efficienza, tenendo conto anche degli interessi dei consumatori intermedi e finali e del progresso tecnico ed economico, purché esso sia a vantaggio del consumatore e non costituisca impedimento alla concorrenza. In modo esplicito poi, il legislatore si riferisce alla possibilità per l'Autorità di valutare gli effetti anti-competitivi di acquisizioni di controllo su imprese di piccole dimensioni caratterizzate da strategie altamente innovative, con ciò fornendo un valido contributo al vaglio critico delle c.d. *killer acquisition*. L'intervento legislativo riguarda non solo la valutazione, ma anche il sistema di controllo delle concentrazioni che si arricchisce della facoltà concessa all'Autorità di richiedere la notifica di operazioni che, seppur sottosoglia, appaiono potenzialmente idonee a sollevare criticità concorrenziali (comma 1-bis, art. 16 della l. 287/1990).

Anche sotto questo profilo, il legislatore ribadisce il rilievo delle concentrazioni che si realizzano in quei settori nei quali l'innovazione rappresenta una significativa variabile concorrenziale ed i cui effetti possono essere apprezzati soprattutto in chiave prospettica. D'altra parte, potrebbero presentare profili critici di rilievo concorrenziale anche le concentrazioni che insistono su singoli mercati locali e che, seppur sotto soglia, possono tuttavia produrre un impatto significativo visto il contesto ristretto all'interno del quale si realizzano.

14. Segnalazione AS1730, cit.

Politica della concorrenza e tutela del consumatore nell'ordinamento nazionale. Linee generali e profili evolutivi



Nel quadro di riforma del sistema di controllo delle concentrazioni, il legislatore ha anche condiviso quanto suggerito dall'Autorità in ordine alla necessità di adeguare ai criteri europei il calcolo del fatturato rilevante ai fini dell'obbligo di notifica delle operazioni di concentrazione degli istituti bancari e finanziari. La modifica fa sì che il fatturato sia così effettivamente parametrato sulla dimensione dell'attività svolta dall'istituto, ossia sulla somma delle voci dei proventi di gestione, piuttosto che sulla sua dimensione patrimoniale (comma 2, art. 16 della l. 287/1990). Analogamente, anche il regime di controllo delle imprese comuni è stato adeguato ai principi emersi in ambito europeo. La riforma, infatti, amplia la categoria delle imprese comuni soggette a notifica, includendovi le imprese comuni cooperative che hanno un effetto strutturale e superando la distinzione tra imprese comuni concentrative e cooperative, in termini di natura dell'operazione, mediante l'applicazione sostanziale della disciplina delle intese per l'analisi degli effetti cooperativi, però sempre nel contesto del controllo delle operazioni di concentrazione (comma 3, art. 5 della l. 287/1990). La novella legislativa, oltre ad implementare l'efficacia del sistema di controllo delle operazioni di concentrazione in ambito nazionale, supera le possibili incongruenze derivanti soprattutto dalla divergenza dei test di valutazione adottati a livello europeo che potevano dare luogo ad incoerenze di valutazione sulla compatibilità dell'operazione non solo riguardo ai precedenti della Commissione, ma anche nell'ambito dell'esame di operazioni di concentrazione multi-giurisdizionali, ai sensi degli articoli 4.4. e 9 del Regolamento 139/2004. Considerazioni analoghe valgono con riguardo alla modifica del sistema di notifica delle operazioni di concentrazione, dal momento che già alcuni paesi europei hanno adottato o stanno per adottare sistemi volti ad ottenere la notifica delle operazioni sottosoglia. In tal senso,

peraltro, la Commissione negli orientamenti<sup>15</sup> volti ad incentivare il ricorso all'art. 22 del Regolamento concentrazioni, modificando il proprio precedente orientamento, prevede il rinvio anche delle operazioni di concentrazione sotto le soglie di notifica nazionali qualora idonee ad incidere sul commercio tra Stati membri e a produrre effetti significativi sulla concorrenza nel territorio dello Stato o degli Stati che chiedono il rinvio.

Al fine di coadiuvare l'Autorità nell'esercizio delle proprie competenze, il legislatore riconosce la necessità di estenderne anche i poteri di indagine, prevedendo la possibilità di inviare alle imprese richieste di informazioni vincolanti, e quindi assistite da specifiche sanzioni, già in fase pre-istruttoria o al di fuori di procedimenti formalmente avviati, sia ai fini dell'applicazione della disciplina nazionale ed europea in materia di intese e abusi, sia nell'ambito del controllo delle concentrazioni (commi 2-bis e 2-ter dell'art. 12 e art. 16-bis della l. 287/1990).

La riforma legislativa incide anche sulla gestione del procedimento amministrativo da parte dell'Autorità, mediante l'introduzione della c.d. procedura di transazione o *settlement*, in virtù della quale, sulla base del principio di economia procedurale, le imprese che ammettono la propria partecipazione ad una violazione della disciplina antitrust possono chiedere di beneficiare di una riduzione della relativa sanzione. Spetta alla discrezionale iniziativa dell'Autorità valutare l'applicabilità ed eventualmente l'interruzione della procedura qualora ne sia compromessa l'efficacia. Differentemente dalla procedura applicata dalla Commissione, in ambito nazionale il *settlement* potrà avere ad oggetto sia le intese che gli abusi di posizione dominante (art. 14-*quater* della l. 287/1990).

La necessità di garantire un equilibrio tra la tutela della concorrenza e le opportunità offerte dal continuo sviluppo dell'economia digitale informa anche

15. Orientamenti della Commissione sull'applicazione del meccanismo di rinvio di cui all'art. 22 del Regolamento sulle concentrazioni per determinate categorie di casi 2021/C 113/01.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

l'introduzione della presunzione relativa dello stato di dipendenza economica dalle piattaforme digitali, assistita da una lista esemplificativa di pratiche abusive (art. 9 della l. 192/1998)<sup>16</sup>.

La modifica normativa conferma come l'istituto dell'abuso di dipendenza economica ben si presti a cogliere aspetti delle relazioni commerciali di portata generale, favorendo interventi che in ultima analisi appaiono idonei ad incidere sull'efficienza complessiva dei mercati. Interventi che vengono agevolati dalla nuova norma, in virtù della quale l'onere di provare l'assenza di dipendenza economica passa in capo ai gestori delle piattaforme digitali, mentre nel regime precedente spettava al contraente che lamentava la dipendenza economica provarne la sussistenza.

Il legislatore limita l'applicazione di tale presunzione a quelle piattaforme che hanno un ruolo determinante per raggiungere utenti finali o fornitori. Diversamente, agli operatori tradizionali e a quelli digitali che non soddisfino i requisiti della norma continua ad applicarsi il regime precedente. D'altra parte, il potere detenuto dagli intermediari digitali è quantomai peculiare e

complesso proprio quando le piattaforme costituiscono uno strumento essenziale per l'attività commerciale delle imprese che le utilizzano. In questo senso, il legislatore identifica specifiche condotte abusive che sono espressione proprio di questo tipo di potere e che consistono, in sintesi, nel fornire informazioni o dati insufficienti sul servizio erogato o nel richiedere indebite prestazioni unilaterali o, ancora, nell'adottare pratiche che inibiscono od ostacolano l'utilizzo di diverso fornitore per il medesimo servizio.

Come suggerito dall'Autorità, in un contesto così esposto all'evoluzione tecnologica, tale individuazione contribuisce ad accrescere il profilo della certezza giuridica, fornendo ai titolari di piattaforme digitali una linea di condotta virtuosa, che escluda le pratiche considerate abusive dall'ambito delle relazioni commerciali con le imprese terze. Da ultimo, la norma, assegnando alla competenza delle sezioni specializzate in materia di impresa le azioni civili riguardanti l'abuso di dipendenza economica, ha anche il pregio di risolvere l'incertezza interpretativa già sottoposta in passato al vaglio della Corte di Cassazione<sup>17</sup>.

16. La modifica incide sull'art. 9 della l. 192/1998 (legge sulla subfornitura), ma dispiega inevitabilmente i suoi effetti sulla competenza attribuita all'Autorità in materia di abuso di dipendenza economica di rilevanza concorrenziale, ai sensi del comma 3-bis del medesimo art. 9.

17. Nei casi in questione, la Cassazione aveva concluso che per le domande risarcitorie relative ad ipotesi di abuso di dipendenza economica non sussistesse la competenza delle sezioni specializzate in materia di impresa, in quanto ritenute di natura puramente contrattuale ed estranee al concetto di abuso di posizione dominante (v., tra le altre, Cass. ord. n. 22747/2017 e Cass. ord. 22584/2015).

Politica della concorrenza e tutela del consumatore nell'ordinamento nazionale. Linee generali e profili evolutivi



## 6.

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

Nel corso del 2022, l'attività a tutela della concorrenza, da un lato, si è consolidata nel solco delle direttrici di intervento tracciate negli ultimi anni e, dall'altro, si è sviluppata in direzioni innovative per le fattispecie trattate, i settori esaminati nonché le tecniche di analisi impiegate. I procedimenti conclusi dall'Autorità per intese restrittive della concorrenza sono stati numerosi e possono sostanzialmente ricondursi, in funzione della natura dell'accordo e dell'esito dell'istruttoria, a tre macro-aree. Il primo gruppo di interventi concerne la lotta ai cartelli - che, da sempre, riveste un ruolo di primario rilievo nell'ambito dell'attività istruttoria dell'Autorità - e ha interessato in larga parte la concertazione in occasione di gare pubbliche. Il *bid-rigging* è stato oggetto di tre procedimenti, conclusi con l'accertamento dell'infrazione e l'imposizione di una sanzione, che hanno interessato una varietà di settori e procedure competitive: le gare bandite da numerosi gestori del servizio idrico integrato sul territorio nazionale per l'acquisto di contatori d'acqua; una procedura di appalto per il servizio di manutenzione ordinaria delle pavimentazioni sulla rete stradale; procedure selettive per l'affidamento delle forniture di abbigliamento professionale per i dipendenti di enti pubblici. L'attenzione prestata dall'Autorità a tale fattispecie è confermata anche dalle numerose istruttorie in corso, che riguardano settori particolarmente sensibili, non solo in termini di spesa pubblica: gare di acquisto e forniture di radiofarmaci, appalti banditi dall'arsenale della marina militare, l'affidamento dei servizi di vitto e sopravvitto degli istituti penitenziari. Il secondo gruppo di interventi comprende due istruttorie concluse con l'accettazione di impegni volti a rimuovere i possibili effetti restrittivi della concorrenza di specifiche intese denunciate all'Autorità. La prima istruttoria ha portato alla rimozione dei rischi concorrenziali derivanti dallo scambio indiretto di informazioni, relativo alle condizioni di vendita diretta

delle polizze RCA tra la maggior parte delle principali imprese assicurative attive in Italia, realizzato per il tramite delle principali società che offrono servizi *online* di comparazione di prezzo. Il secondo procedimento ha interessato l'attività di promozione nel mercato dell'editoria scolastica e ha portato all'eliminazione delle cosiddette "clausole di gradimento" presenti nei contratti tra editori e promotori, assicurando che il mercato rimanga aperto all'entrata e alla crescita di nuovi editori.

La terza macro-area di intervento riguarda l'esame di due accordi che configurano dei progetti innovativi idonei a incidere prospetticamente - con un impatto sostanzialmente sistemico - sul funzionamento di alcuni fondamentali settori dell'economia.

Il primo accordo concerne un progetto di investimento nelle telecomunicazioni e va inquadrato nell'ambito del processo di sviluppo delle reti di accesso di nuova generazione, che costituisce un importante capitolo del progetto di ammodernamento tecnologico e infrastrutturale del Paese, previsto anche dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Nell'esame dell'intesa, l'Autorità è stata chiamata a bilanciare con attenzione i benefici, in termini di condivisione degli investimenti, con i rischi di restrizioni della concorrenza che possono derivare da una riduzione della competizione infrastrutturale. Il procedimento si è concluso mediante l'adozione di impegni che assicurano una sufficiente contendibilità della domanda e favoriscono l'infrastrutturazione e la concorrenza basata sugli investimenti.

L'Autorità ha altresì svolto un'articolata istruttoria che ha portato al divieto del progetto di modifica del modello di remunerazione dei prelievi in circolarità da ATM, rilevando che il nuovo insieme di regole comuni era idoneo a determinare effetti di natura anticoncorrenziale e un aumento significativo delle commissioni medie di prelievo in circolarità per gli utenti, senza concrete e

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

comprovate efficienze sulla capillarità della rete ATM. Alcuni dei descritti interventi riguardanti intese restrittive della concorrenza sono stati affiancati - in una relazione di complementarità sotto il profilo settoriale e/o sostanziale - da due istruttorie per abuso di posizione dominante svolte dall'Autorità. Proprio nel settore dei pagamenti, sono state affrontate, per la prima volta in un procedimento per abuso di posizione dominante, le ricadute concorrenziali della trasformazione digitale che sta investendo il settore. L'istruttoria ha riguardato, in particolare, l'interazione tra le regole dei circuiti di pagamento e i vincoli tecnologici posti dai sistemi operativi dei dispositivi mobili, che necessariamente si integrano per rendere possibile il funzionamento delle carte tramite *smartphone*. L'Autorità ha reso obbligatori impegni che garantiscono al mercato la libertà di decidere come impostare i POS per i pagamenti tramite *smartphone*, in base a scelte orientate unicamente da dinamiche imprenditoriali e concorrenziali. La seconda istruttoria si colloca nell'ambito del quadro sistematico di interventi più tradizionali, sia di *advocacy* che di *enforcement*, volti a tutelare i benefici che possono derivare da una virtuosa concorrenza per il mercato. In particolare, il procedimento ha riguardato il ritardo pluriennale nel subentro del nuovo gestore ad esito della gara per l'erogazione dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma nell'ambito territoriale toscano, riconducibile a condotte ostruzionistiche e dilatorie poste in essere dai principali gestori *incumbent* del servizio riuniti in consorzio. Nell'ambito degli interventi di repressione degli abusi di posizione dominante, sono state altresì concluse quattro istruttorie che sviluppano ulteriormente due importanti direttrici di intervento dell'Autorità già sviluppate negli anni passati: il legame tra tutela della concorrenza e sostenibilità ambientale e la fattispecie dell'abuso di sfruttamento. Tutela della concorrenza e sostenibilità ambientale presentano spesso profili di marcata complementarità. Gli interventi dell'Autorità nel corso del 2022 hanno interessato specificamente la filiera del riciclo dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, nonché quella

per il riciclo dei rifiuti di beni in polietilene e, in entrambi i casi, hanno riguardato possibili abusi di posizione dominante di natura escludente, ossia condotte volte ad ostacolare l'ingresso e l'attività di consorzi concorrenti. Gli impegni resi obbligatori dall'Autorità sono volti a garantire ai sistemi collettivi concorrenti di avvantaggiarsi pienamente di eventuali efficienze generate nello svolgimento delle proprie attività, qualora si traducano in ribassi dei contributi ambientali offerti ai produttori, rendendo questi ultimi pienamente contendibili e assicurando alle imprese la possibilità di scegliere liberamente il proprio fornitore del servizio di *compliance*. Inoltre, sono stati conclusi, con l'accertamento della violazione e l'irrogazione della sanzione, due procedimenti per abuso di posizione dominante per prezzi eccessivi. Il primo, nel settore farmaceutico, ha riguardato una strategia abusiva concernente un farmaco orfano per la cura di una malattia ultrarara; il secondo, nel settore dei trasporti, ha avuto ad oggetto le condizioni di offerta del servizio di traghettamento sullo Stretto di Messina.

Anche le istruttorie di abuso di posizione dominante avviate nel corso del 2022 interessano sia settori e fattispecie relativamente più tradizionali - come, ad esempio, il trasporto ferroviario ad alta velocità e le piattaforme per i pagamenti del telepedaggio - sia questioni altamente innovative come la portabilità dei dati personali nel settore digitale.

Alcune restrizioni che potrebbero avere una rilevanza concorrenziale, ma che non rientrano nell'alveo degli strumenti di intervento più tradizionali, sono state esaminate alla luce della disciplina in tema di abuso di dipendenza economica.

In particolare, l'attenzione è stata rivolta ad alcune specifiche condotte di talune società nei confronti della propria rete di affiliati in *franchising*. Il *franchising* costituisce un importante modello di distribuzione commerciale, di cui l'Autorità intende preservare valore ed efficienza. Gli interventi dell'Autorità hanno avuto ad oggetto alcune specifiche situazioni ritenute potenzialmente patologiche per l'eccessivo grado di accentramento, da parte delle società affilianti,

Politica della concorrenza e tutela del consumatore nell'ordinamento nazionale. Linee generali e profili evolutivi



delle decisioni relative alle più significative variabili commerciali, che può riversare indebitamente sugli affiliati i rischi di impresa e condizionare la loro possibilità di operare efficacemente sul mercato. Le tre istruttorie si sono concluse tutte con l'accettazione di impegni idonei a realizzare un più corretto bilanciamento tra l'autonomia dei distributori nella definizione delle proprie scelte imprenditoriali e la legittima pretesa del *franchisor* di impartire alla propria rete direttive sulla gestione dei punti vendita sulla base del *know-how* maturato, nonché a garantire le condizioni essenziali per lo sviluppo di ogni sana attività, quali trasparenza, prevedibilità e ragionevole stabilità nel flusso finanziario in entrata e in uscita. Infine, per quanto concerne il controllo delle concentrazioni, l'Autorità ha sviluppato la propria prassi analitica e decisionale, facendo ampio ricorso alle evidenze economiche acquisite tramite indagini campionarie e sviluppando ulteriormente gli strumenti di analisi quantitativa delle relazioni competitive nei mercati differenziati, anche alla luce del nuovo test sostanziale introdotto dall'articolo 32 della legge 5 agosto 2022, n. 118. In particolare, l'Autorità ha concluso con l'imposizione di misure strutturali due operazioni di concentrazione nel settore della distribuzione commerciale. Entrambe presentano profili di rilievo: la prima ha portato alla definizione di un pacchetto di dismissioni tra i più grandi imposti dall'Autorità in questo settore; la seconda rappresenta la prima istruttoria in cui l'Autorità ha individuato, in alcuni mercati, rischi concorrenziali anche in assenza della creazione o del rafforzamento di una posizione dominante.

Nel corso del 2022, è proseguita, inoltre, la spinta verso la concentrazione in diversi mercati e a diversi livelli della filiera nel settore dell'editoria: l'Autorità ha autorizzato con condizioni un'operazione di concentrazione riguardante i mercati per la distribuzione nazionale e locale di stampa quotidiana e periodica e ha analizzato altre due operazioni di concentrazioni relative ai mercati dell'editoria e dell'editoria di varia che non sono state valutate idonee a determinare la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante. Infine, ad esito di un'approfondita istruttoria, l'Autorità ha vietato un'operazione di concentrazione che avrebbe determinato la costituzione di una posizione dominante nella produzione e nell'approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica e il rafforzamento di una posizione dominante nel mercato dei servizi di dispacciamento nella macro-zona Sicilia, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza. Quest'ultimo intervento interessa un settore evidentemente strategico nell'attuale contesto macro-economico, ed evidenzia l'esigenza - oggetto anche di talune proposte di riforma dell'Autorità ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - di stimolare gli investimenti per l'adeguamento delle infrastrutture di rete di trasmissione. Infatti, congestioni nei nodi di trasmissione possono dar luogo a situazioni di potere di mercato e, al contempo, ostacolare lo sviluppo delle energie rinnovabili e di modalità di gestione attiva della domanda e della microgenerazione a fini di bilanciamento della rete, che possono contribuire a rendere più indipendente il sistema elettrico nazionale dal gas estero.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

## 7.

### Il consumatore tra vecchie e nuove vulnerabilità

La normativa a tutela dei consumatori nasce con lo scopo precipuo di *ridurre le disuguaglianze* tra consumatore e professionista tutelando il primo dalle asimmetrie informative e dagli squilibri contrattuali tipici del rapporto di consumo e garantendo, mediante clausole generali e armonizzate, la libera scelta del consumatore in tutte le fasi della transazione. In tale quadro, il concetto di vulnerabilità viene tradizionalmente utilizzato per individuare specifiche categorie di soggetti fragili che incontrano maggiori difficoltà nell'assumere una decisione consapevole.

In un brevissimo arco temporale, tuttavia, la vertiginosa accelerazione dell'evoluzione tecnologica e digitale da un lato, e la crisi socio-economica innescata dalla pandemia e acuita dal conflitto russo-ucraino con le conseguenti dinamiche inflattive dall'altro, hanno generato nuove forme di vulnerabilità legata a situazioni esogene e di contesto, che hanno posto in termini nuovi il problema della tutela dei consumatori, spingendo legislatore e istituzioni pubbliche a farsi carico dei nuovi bisogni di protezione. Il riferimento è *in primis* alla vulnerabilità digitale e alla vulnerabilità economica-finanziaria. Sotto il primo profilo, l'evoluzione tecnologica (*Big Data*, *AI*, *IoT*, *Blockchain*), foriera della quarta rivoluzione industriale, ha alimentato una dinamica che, sul piano dei consumi, si è tradotta nella rapida ascesa della *sharing economy*, della *social economy*, della *data economy* e, da ultimo, dell'era dell'algoritmo.

In questo scenario, il contrasto delle vulnerabilità che

si manifestano in ambito digitale è stato nel corso dell'anno al centro di alcune importanti riforme legislative, tese ad aggiornare la normativa orizzontale esistente o ad introdurre nuove regole sul piano sostanziale. Il riferimento è, in particolare, al pacchetto di modernizzazione del diritto dei consumatori contenuto nella Direttiva n. 2019/2161/UE (c.d. Direttiva *Omnibus*) e al *Digital Service Act* (DSA), cui si deve l'introduzione delle più ampie e incisive riforme in ambito digitale.

La Direttiva *Omnibus*, entrata in vigore ad ottobre 2022, nasce nell'ambito del c.d. *New Deal for Consumers*<sup>18</sup> con l'intento di rimediare alle lacune e alle incongruenze dell'*acquis* in materia di tutela del consumatore, assicurando che le regole vigenti rispondano in maniera efficace alle sfide dell'economia digitale<sup>19</sup>. In tale ottica, essa introduce misure tese, da un lato, ad armonizzare la disciplina dei contratti di fornitura di contenuti e/o servizi digitali che non prevedono la corresponsione di un prezzo, mediante l'estensione anche a tali tipologie contrattuali dell'ambito di applicazione della *consumer rights*<sup>20</sup>; dall'altro, ad aumentare la trasparenza sul mercato *online*, mediante la previsione di obblighi informativi supplementari per i contratti a distanza conclusi sulle piattaforme *online* nonché di regole più stringenti in relazione, tra l'altro, alle recensioni *online*, alla pubblicità occulta e al posizionamento dei prodotti nei motori di ricerca.

La citata Direttiva è stata da poco recepita anche in Italia. Dopo l'approvazione della legge n. 127 del 4 agosto 2022<sup>21</sup> è stato pubblicato il decreto legislativo 7 marzo

18. Nella riforma dell'UE rientrano, altresì, la Direttiva 2019/770/UE (c.d. *Digital Content*) e la Direttiva 2019/771/UE (c.d. *Goods*) già recepite in Italia, rispettivamente, con i Decreti legislativi del 4 novembre 2021, n. 173 e n. 170.

19. Il provvedimento integra e modifica le direttive in tema di pratiche commerciali scorrette (2005/29/CE), diritti dei consumatori nei contratti (2011/83/UE), clausole vessatorie (93/13/CEE) e indicazione dei prezzi (98/6/CE).

20. Le misure sono volte ad assicurare la coerenza del dettato normativo con la Direttiva 2019/770/UE che ha esteso l'ambito di applicazione della garanzia legale di conformità anche ai contratti di fornitura di contenuto digitale e di servizi digitali che prevedono l'impegno del consumatore a rendere disponibili al professionista i propri dati personali.

21. Il provvedimento reca la Legge di delegazione europea 2021.

Politica della concorrenza e tutela del consumatore nell'ordinamento nazionale. Linee generali e profili evolutivi



2023, n. 26. Giova, peraltro, rilevare che il recepimento della Direttiva segna la più ampia e incisiva riforma del diritto dei consumatori di competenza dell'Autorità non solo sotto il profilo sostanziale, ma anche sul piano dell'efficacia dell'*enforcement*. È previsto, infatti, un aumento delle sanzioni pecuniarie comminabili in relazione alle infrazioni diffuse e alle infrazioni di rilievo unionale, nonché l'innalzamento del massimo edittale da 5 a 10 milioni di euro con riferimento alle sanzioni applicabili alle infrazioni nazionali.

Non meno rilevante nella prospettiva indicata è il *Digital Services Act* (DSA) che, entrato in vigore il 1° novembre 2022<sup>22</sup>, introduce, secondo un sistema di gradazione delle responsabilità in funzione della dimensione dei fornitori di servizi digitali, precisi obblighi a carico delle piattaforme in relazione ai contenuti postati dagli utenti (*user-generated content*) e il rafforzamento della tutela dei diritti fondamentali degli utenti contro i contenuti illegali e la disinformazione.

Più nello specifico, sono destinatarie di specifici obblighi le piattaforme e i motori di ricerca *online* di grandi dimensioni (ovvero quelli che raggiungono in media 45 milioni di utenti attivi al mese nella UE e che sono stati designati come tali dalla Commissione), con sanzioni che, in caso di inosservanza, possono arrivare sino ad una somma pari al 6% del fatturato annuo globale del prestatore del servizio interessato. A carico di tutte le piattaforme il Regolamento prevede anche innovativi obblighi di trasparenza verso gli utenti con riguardo ai sistemi di raccomandazione (vietando l'uso dei dati sensibili e, per i minori, di qualsiasi dato personale), ai parametri utilizzati per l'erogazione

della pubblicità e alle garanzie fornite agli utenti circa la rimozione dei contenuti, ai quali si aggiungono, per le grandi piattaforme, ulteriori obblighi di rendicontazione periodica sulla trasparenza.

Nonostante la portata innovatrice delle nuove disposizioni, continue e inedite sono le sfide che l'innovazione nel digitale pone incessantemente ai pubblici poteri, come dimostra il fatto che la stessa Commissione, pochi giorni dopo l'entrata in vigore del DSA, ha aperto una nuova consultazione su tre delle quattro direttive oggetto di modifica (pratiche commerciali scorrette, *consumer rights* e clausole vessatorie), finalizzata a determinare se le stesse garantiscano un elevato livello di protezione dei consumatori nell'ambiente digitale<sup>23</sup>.

Invero, il costante avanzare del progresso tecnologico, il suo sfruttamento da parte delle aziende per manipolare gli utenti, lo sviluppo di nuove dimensioni dai contorni ancora indefiniti determinano l'affioramento di nuove ipotesi di fragilità legate al mondo digitale, che costituiscono altrettante sfide per i pubblici poteri.

Si pensi all'adozione di tecniche sempre più sofisticate dirette a confondere gli utenti e indurli a compiere scelte indesiderate (i c.d. *dark patterns*<sup>24</sup>), alcune delle quali – non a caso – sono state al centro di un'indagine a tappeto da parte della Commissione e di 23 Stati Membri, tra cui l'Italia che, a fine 2022, ha avviato il relativo *sweep*<sup>25</sup>; oppure all'emersione di una nuova dimensione creata e alimentata dalle reti globali di comunicazione, il c.d. *metaverso*<sup>26</sup>, un fenomeno complesso che pone questioni del tutto inedite in merito alle regole consumeristiche da

22. Il DSA modifica la Direttiva 2000/31/CE (c.d. direttiva *E-commerce*) e inizierà ad applicarsi da inizio maggio 2023.

23. La consultazione sul tema "*Equità digitale - Controllo dell'adeguatezza del diritto UE in materia di tutela dei consumatori*" è stata aperta il 28 novembre 2022 e si è chiusa il 20 febbraio 2023.

24. Si tratta di percorsi oscuri creati dalle aziende per spingere gli utenti, mediante la manipolazione del loro processo decisionale, lo sfruttamento dei loro bias cognitivi e la scarsa trasparenza circa l'utilizzo dei loro dati, a compiere azioni che altrimenti non avrebbero svolto a rendere più difficile compierne altre.

25. Cfr. capitolo III § 4 della presente Relazione.

26. Il metaverso corrisponde a nuova dimensione composta da dati e informazioni in stretta correlazione con l'universo oggettivo, dotata, al pari di quest'ultimo, di una autonoma struttura spazio temporale dove mondo fisico e mondo virtuale si fonderanno in un *unicum*.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

applicare, tra cui la possibile trasposizione, all'interno di un *mondo di mezzo* tra reale e virtuale, di regole che trovano la propria *ratio* nella distinzione tra mondo fisico (*off-line*) e mondo digitale (*on-line*); o, ancora, ai sistemi di intelligenza artificiale che consentono alle imprese di trasformare i dati relativi al comportamento e alle preferenze dei consumatori in informazioni utilizzabili a scopo commerciale e di adottare nei loro confronti un approccio sempre più personalizzato.

Forme nuove e non meno gravi di vulnerabilità del consumatore sono anche quelle legate alla corrente fase congiunturale.

Gli squilibri causati dalla pandemia e il logoramento delle catene di valore sono stati acuiti dagli elementi di instabilità nella geografia politica e commerciale causati dal conflitto russo-ucraino. I disallineamenti tra domanda e offerta e l'intensificazione delle dinamiche inflattive che ne sono derivati hanno determinato, in particolare, la nascita di vulnerabilità finanziarie che finiscono per toccare anche esigenze di consumo primarie e tradizionali (energia; trasporti; sanità; generi alimentari).

Attualmente, il settore dove la vulnerabilità economica dei consumatori è più evidente è senz'altro quello dei mercati energetici nell'ambito dei quali la lacerazione dei tessuti internazionali ha acuito la posizione di strutturale debolezza che li caratterizza, determinando un aumento senza precedenti delle bollette per i consumatori finali, destinato ad una non rapida

inversione di marcia. In tale quadro si collocano i numerosi interventi adottati dal legislatore nel corso dell'anno volti, da un lato, al contenimento della povertà in via emergenziale<sup>27</sup> e, dall'altro, a ripensare la struttura dell'intero sistema anche in considerazione del potenziale impatto che abitudini e scelte di consumo possono avere sull'innovazione del settore<sup>28</sup>.

Si tratta di dinamiche e trasformazioni che, per ampiezza, portata e gravità degli effetti, interrogano in primo luogo l'autorità politica, chiamata a cercare e dare risposta alla domanda di protezione che va emergendo e al crescente disagio sociale. Le stesse tuttavia chiamano in causa l'intero novero delle autorità pubbliche e, tra queste, un ruolo di rilievo è chiamata a svolgere l'Autorità nell'esercizio della sua *duplice missione*. Da un lato, infatti, la tutela della concorrenza arreca benefici per i consumatori e appare oggi ancor più necessaria a fronte di una riduzione del potere di acquisto mediante il contrasto di condotte collusive e sfruttamenti abusivi del potere di mercato che potrebbero amplificare ulteriormente gli effetti negativi delle dinamiche inflazionistiche. Dall'altro lato, la tutela dei consumatori da pratiche commerciali scorrette nei settori più a rischio rappresenta una leva fondamentale per contrastare quelle condotte opportunistiche delle imprese tese a far ricadere le conseguenze delle dinamiche sopra accennate sui soggetti più deboli della filiera, oltre che mediante l'aumento dei prezzi, anche attraverso l'indebito condizionamento delle loro scelte d'acquisto.

27. Cfr. il decreto-legge del 17 maggio 2022, n. 50 (c.d. decreto Aiuti) convertito dalla legge 15 luglio 2022, 91; il decreto-legge del 9 agosto 2022, n. 115 (c.d. decreto Aiuti-bis), convertito dalla legge 21 settembre 2022, n. 142; il decreto-legge 23 settembre 2022, n. 144 (c.d. decreto Aiuti-ter) convertito dalla legge del 17 novembre 2022, n. 175 e, da ultimo, il decreto-legge del 18 novembre 2022, n. 176 (c.d. decreto Aiuti-quater) convertito dalla legge del 13 gennaio 2023, n. 6.

28. Si pensi alle delega contenuta nella legge 5 agosto 2022, n. 118, finalizzata alla razionalizzazione, al riordino e alla semplificazione della disciplina in materia di fonti energetiche rinnovabili.

Politica della concorrenza e tutela del consumatore nell'ordinamento nazionale. Linee generali e profili evolutivi



## 8.

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

In un momento particolarmente critico sul piano socio-economico come quello attraversato nell'ultimo anno, l'Autorità ha intensificato la propria azione in ambito consumeristico, nella consapevolezza che, accanto alla tutela della concorrenza, un'efficace attività di *enforcement* a tutela del consumatore resta fondamentale per garantire che i mercati possano funzionare correttamente e produrre benefici a vantaggio della collettività.

L'attività svolta nel 2022, in sostanziale continuità con gli anni precedenti, si è distinta sia per l'adozione di un approccio integrato che ha proficuamente utilizzato le sinergie tra i diversi plessi normativi a tutela dei consumatori (pratiche commerciali scorrette, diritti dei consumatori nei contratti, clausole vessatorie) che per la graduazione degli interventi in funzione dei diversi poteri attribuiti all'Autorità (cautelari, diffide, impegni e *moral suasion*).

La declinazione dei suddetti interventi ha in particolare tenuto conto delle riflessioni maturate in merito alla nascita di nuove forme di vulnerabilità che, come evidenziato, interessano oggi la generalità dei consumatori e i diversi comparti di mercato in cui questi si trovano ad agire (non risultando più unicamente circoscritte a specifiche categorie di soggetti).

In tale cornice, l'Autorità ha condotto la propria attività di *enforcement* lungo tre binari.

La prima linea direttrice, diretta a contrastare le vulnerabilità finanziarie nei settori più a rischio, è stata attuata con l'adozione di interventi volti non solo a ridurre le asimmetrie informative e contrattuali che caratterizzano il rapporto di consumo, ma anche a fronteggiare la particolare vulnerabilità economica in cui, a causa delle dinamiche inflattive, gli utenti delle *public utilities* e dei servizi bancari versano, cercando di tutelarne così indirettamente la capacità di risparmio. La seconda linea direttrice ha consentito all'Autorità di intervenire per mitigare le vulnerabilità connesse al mondo digitale, assicurando protezione ai consumatori

nei confronti di talune "storture" connesse alla diffusione delle piattaforme *online* e di garantire trasparenza e chiarezza dei contenuti veicolati nei *social media* frequentati soprattutto dai più giovani, senza trascurare l'esigenza di vigilare sul corretto, informato e equilibrato sviluppo delle vendite *online*.

Ad una terza linea direttrice sono da ricondurre, infine, gli interventi che riguardano le "vecchie" vulnerabilità che caratterizzano anche gli acquisti *offline*, legate al luogo in cui si svolge la contrattazione (come nel caso delle vendite porta a porta) o alla natura primaria del bene oggetto di tutela (come la salute alimentare).

Quanto al primo aspetto, gli interventi dell'Autorità nell'ambito dei servizi di *public utilities* hanno riguardato sia il settore energetico che il settore idrico.

Come evidenziato, la crisi dei mercati energetici ha estremizzato la situazione di asimmetria informativa e di debolezza contrattuale in cui versano gli utenti, determinando, con il relativo aumento dei prezzi, situazioni di particolare vulnerabilità economica che hanno indotto lo stesso legislatore nazionale ad adottare misure derogatorie della libertà contrattuale. In particolare, il decreto-legge del 9 agosto 2022, n. 115 (c.d. decreto Aiuti *bis*), convertito dalla legge n. 142 del 21 settembre 2022 (come modificato dal decreto-legge del 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, ancorché sia contrattualmente riconosciuto il diritto di recesso alla controparte.

In tale contesto, l'Autorità ha avviato numerosi procedimenti, facendo ricorso in alcuni casi anche alla misura cautelare, nei confronti di società del settore che, contravvenendo al diritto sancito dall'intervento richiamato, avevano adottato nei confronti degli utenti

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

condotte considerate *prima facie* aggressive<sup>29</sup>.

Parallelamente, la crescente diffusione da parte delle imprese operanti nel mercato libero di strategie volte a acquisire indebitamente clienti dal mercato della maggior tutela ha indotto l'Autorità ad intensificare la propria attività di enforcement sia con riguardo alle modalità di pubblicizzazione delle offerte commerciali sotto il profilo della completezza e della correttezza delle condizioni economiche praticate, sia con riguardo all'adozione di strategie di *marketing* che, nella fase propedeutica alla liberalizzazione del settore, risultano caratterizzate sempre più spesso da profili di aggressività.

In particolare, allo scopo di consentire ai consumatori di appurare, prima della sottoscrizione del contratto di fornitura, la spesa effettiva da sostenere, l'Autorità è intervenuta concludendo dieci procedimenti aventi ad oggetto la mancata indicazione degli "oneri di commercializzazione" e, in alcuni casi, la previsione di oneri impropri e non dovuti. Altri quattro procedimenti hanno riguardato condotte pluri-offensive tese all'attivazione di contratti a distanza non richiesti o ingannevolmente rappresentati sul mercato libero, tra l'altro, mediante *telemarketing* aggressivo, *teleselling* illecito e ostacoli al diritto di ripensamento.

Nella stessa logica, particolare attenzione è stata rivolta alla corretta applicazione della disciplina sulla prescrizione biennale nel mercato idrico, allo scopo di evitare che gli effetti contrastati dalla disciplina - cioè l'emissione tardiva di fatture di conguaglio relative a consumi risalenti ad oltre due anni - venissero vanificati. A tal fine, l'Autorità ha chiuso sette istruttorie e svolto cinque interventi di *moral suasion* nei confronti di altrettanti operatori del settore, aventi ad oggetto la mancata o erronea indicazione in bolletta dell'informazione sui crediti prescrivibili, nonché l'ingiustificato rigetto delle istanze di prescrizione breve sui crediti presenti in bolletta.

Nella consapevolezza che le dinamiche inflattive gravano sulle fasce meno abbienti della popolazione accentuando la posizione di strutturale debolezza dei consumatori, l'Autorità è altresì intervenuta nei settori del credito e dei servizi bancari, reprimendo condotte idonee ad incidere negativamente sul portafoglio dei risparmiatori mediante la perdita di risparmi o l'inaspettato addebito di ingenti importi a titolo di interessi nei mutui immobiliari. L'obiettivo è stato perseguito, in particolare, con la chiusura di due procedimenti, finalizzati a garantire, rispettivamente, trasparenza e completezza informativa sulla scadenza dei buoni fruttiferi postali e sulla durata e il tasso applicato ai mutui immobiliari nel periodo di c.d. preammortamento tecnico.

L'attività di vigilanza dell'Autorità sulla correttezza dei comportamenti degli operatori del settore creditizio, sui quali incombe l'onere di non abusare della propria posizione di forza per condizionare indebitamente le scelte degli utenti, ha riguardato anche l'imposizione di servizi di consulenza fiscali e tecnici non desiderati in occasione della fruizione da parte di consumatori e microimprese della cessione del credito di imposta del 110% (il c.d. *superbonus edilizio*).

Una ulteriore conferma dell'attenzione rivolta dall'Autorità alla generale situazione di vulnerabilità economica indotta dalle correnti tensioni inflazionistiche è data, infine, dall'inaugurazione di un nuovo filone di intervento nel settore assicurativo RCAuto. Nel corso dell'anno sono stati chiusi nei confronti di due delle principali compagnie del settore, con l'irrogazione di sanzioni pari al massimo edittale, due procedimenti istruttori finalizzati al contrasto e alla repressione di condotte ingannevoli e aggressive che, facendo indebitamente leva sulla posizione di strutturale debolezza che caratterizza il settore, costringevano il danneggiato a subire ritardi nella liquidazione del danno subito e ad assumere scelte inconsapevoli rispetto

29. Gli avvisi dei procedimenti sono stati disposti prima delle modifiche introdotte dal decreto-legge del 29 dicembre 2022 n. 198 che, nel prorogare il termine del suddetto divieto al 30 giugno 2023, ha escluso dal suo ambito di applicazione le clausole contrattuali che consentono alle imprese di aggiornare le condizioni economiche contrattuali alla scadenza delle stesse.

Politica della concorrenza e tutela del consumatore nell'ordinamento nazionale. Linee generali e profili evolutivi



all'offerta risarcitoria o al suo diniego.

Nell'ambito della più ampia e tradizionale prevenzione del fenomeno del sovraindebitamento al quale, dato il quadro di contesto, i consumatori risultano potenzialmente più esposti, si inseriscono inoltre quattordici interventi dell'Autorità nel settore dei finanziamenti auto e dei contratti di *leasing* finalizzati a garantire ai consumatori piena consapevolezza dell'impegno finanziario richiesto e della sua compatibilità con i propri flussi reddituali e la propria capacità di risparmio. Almeno in parte alla stessa logica, rispondono, infine, anche le decisioni assunte nel settore della telefonia mobile concernenti l'addebito di costi ulteriori a carico degli utenti per prestazioni accessorie non richieste o attivate in assenza del consenso esplicito necessario ai sensi delle disposizioni *consumer rights*. Il secondo binario lungo il quale l'Autorità ha diretto la propria azione ha riguardato il contrasto alla vulnerabilità digitale.

Nella consapevolezza che i video, le foto, i *post* e i *tweet* pubblicati sui *social media* costituiscono gli strumenti abituali degli utenti per comunicare con l'esterno e realizzare un coinvolgimento emotivo dei destinatari del proprio racconto, l'Autorità ha focalizzato la propria attenzione sulle caratteristiche dei servizi offerti da una delle principali piattaforme di condivisione particolarmente popolare tra i giovani e sulla necessità da parte della stessa di garantire la massima trasparenza sul contenuto pubblicitario dei *post* pubblicati, anche mediante l'adozione di misure di prevenzione del *marketing* occulto. Sempre in ambito digitale, la tradizionale attività di *enforcement* dell'Autorità volta ad aumentare la fiducia dei consumatori e ad assicurare il corretto ed equilibrato sviluppo dell'*e-commerce* si è tradotta nella adozione di interventi concernenti condotte illecite poste in essere da società attive nella commercializzazione *online* di prodotti di elettronica di consumo e nella vendita, a prezzi particolarmente vantaggiosi, di capi di abbigliamento nuovi e usati.

Particolare attenzione è stata rivolta altresì alla completezza informativa e alla correttezza dei processi di acquisto *online* di biglietti aerei e marittimi da parte

di singole società o di piattaforme di comparazione.

A tale riguardo, nel settore aereo è stato chiuso un procedimento istruttorio e sono state adottate quattro iniziative di *moral suasion* aventi ad oggetto le procedure *online* per la scelta di acquisto del servizio facoltativo e opzionale del posto a sedere finalizzate a porre il consumatore nella condizione di scegliere se acquistare o meno il servizio, senza essere soggetto a insistenti e ingannevoli richieste di selezione.

L'esigenza di garantire la massima completezza informativa in funzione di scelte pienamente consapevoli è stata anche alle base degli interventi (due procedimenti istruttori e sei iniziative di *moral suasion*) assunti nel settore dei servizi di connessione Internet – al centro della strategia digitale europea e nazionale – nell'ambito dei quali l'informazione sulle *performance* di navigazione *online* e, più in generale, quelle sulle caratteristiche dei servizi prestati assumono un carattere sempre più centrale nell'orientare le scelte da parte degli utenti dei loro fornitori di accesso alla rete, in considerazione della crescente domanda di servizi digitali che richiedono velocità di connessione sempre maggiori.

La terza ed ultima direttrice che ha guidato l'attività dell'Autorità nel corso dell'anno ha avuto come obiettivo la necessità di non trascurare le *vecchie* vulnerabilità degli utenti.

In tale cornice, tra gli interventi più significativi che si iscrivono nel solco della tradizione devono annoverarsi i provvedimenti con cui l'Autorità, al fine di eliminare i condizionamenti nelle scelte di consumo, ha focalizzato la propria attenzione sulle vendite porta a porta nel settore dell'editoria e dei servizi, sui sistemi di vendite piramidali e sull'uso non corretto del *bollino* Nutriscore nel settore dei prodotti alimentari, nonché sulla pratica del *greenwashing* nel settore dei trasporti.

Il 2022 è stato anche l'anno di adozione del primo procedimento in violazione del divieto di attività parassitarie (c.d. *ambush marketing*) che ha consentito all'Autorità di definire alcuni punti fermi nell'interpretazione delle disposizioni vigenti.

Infine, nella chiara consapevolezza di dover affiancare all'*enforcement* cui è preposta ulteriori azioni volte a

---

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

valorizzare il ruolo centrale dell'informazione rivolta ai consumatori/utenti, l'Autorità nel corso dell'anno ha intrapreso la specifica iniziativa *“Conviene saperlo (anche a scuola)”* che ha avuto lo scopo di divulgare

a giovani e giovanissimi i diritti riconosciuti nella convinzione che il contrasto delle “nuove” e delle “vecchie” vulnerabilità passi anche attraverso l'educazione dei consumatori del futuro.

PAGINA BIANCA

02

**Attività di tutela  
e promozione  
della concorrenza**



## 1.

### Dati di sintesi

Nel corso del 2022 sono stati condotti complessivamente 28 procedimenti istruttori in applicazione della normativa a tutela della concorrenza di cui alla legge 10 ottobre 1990, n. 287 (*Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*). Tre istruttorie

hanno riguardato l'abuso di dipendenza economica ai sensi dell'art. 9, comma 3-bis, della legge 18 giugno 1998, n. 192 (*Disciplina della subfornitura nelle attività produttive*). Sono stati, inoltre, realizzati 62 interventi di segnalazione e consultivi pubblicati.

PROCEDIMENTI ISTRUTTORI, DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVI	2021	2022
Intese	7	10
Abusi	7	6
Concentrazioni (istruttorie)	6	5
Separazioni societarie	-	-
Inottemperanze alla diffida o all'obbligo di comunicazione preventiva	3	6
Rideterminazione sanzioni	2	1
Mancato rispetto degli impegni	-	-
Abuso di dipendenza economica	1	3
Indagini conoscitive	-	-
Interventi di <i>advocacy</i>	95	62

Per le istruttorie concluse con l'accertamento dell'illecito, sono state complessivamente irrogate sanzioni amministrative pecuniarie per 24.892.989 euro (di cui 24.580.529 euro per istruttorie volte ad accertare intese restrittive della concorrenza o abusi di posizione

dominante, 21.000 euro a seguito di procedimenti di inottemperanza ad una precedente diffida e 291.460 euro a seguito di procedimenti di inottemperanza agli obblighi di comunicazione preventiva delle concentrazioni).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

**Le intese esaminate**

Istruttorie per intesa concluse nel 2022 suddivise per esito

VIOLAZIONE DELL'ART. 101 DEL TFUE	VIOLAZIONE DELL'ART. 2 DELLA L. 287/1990	ACCETTAZIONE IMPEGNI	NON VIOLAZIONE	TOTALE
<b>4</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>10</b>
N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie

Istruttorie per intesa con violazione nel 2022 (settore e sanzioni)

SERVIZI	SERVIZIO IDRICO INTEGRATO	BANCHE	CINEMA	TOTALE
<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>5</b>
N. di istruttorie <b>3.160.700</b>	N. di istruttorie <b>10.408.951</b>	N. di istruttorie -	N. di istruttorie <b>92.714</b>	N. di istruttorie <b>13.662.365</b>
Sanzioni	Sanzioni	Sanzioni	Sanzioni	Sanzioni

In due casi relativi ad intese l'Autorità ha concluso i procedimenti senza accertare la violazione dell'art. 2 della l. 287/1990: in uno, ritenendo che le evidenze agli atti non fossero tali da dimostrare che le parti avessero posto in essere le condotte ipotizzate

in sede di avvio ([1855](#)); nell'altro, deliberando il non luogo a provvedere in quanto le parti, nel corso dell'istruttoria, avevano ritirato il progetto, comunicato preventivamente, di procedere alla costituzione di una impresa comune ([1843](#)).

**Gli abusi di posizione dominante esaminati**

Istruttorie per abuso di posizione dominante concluse nel 2022 suddivise per esito

VIOLAZIONE DELL'ART. 102 DEL TFUE	VIOLAZIONE DELL'ART. 3 DELLA L. 287/1990	ACCETTAZIONE IMPEGNI	TOTALE
<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>6</b>
N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie

Attività di tutela e promozione della concorrenza



## Istruttorie per abuso di posizione dominante con violazione nel 2022 (settore e sanzioni)

FARMACEUTICO	TRASPORTI	TOTALE
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
N. di istruttorie <b>3.501.020</b>	N. di istruttorie <b>7.417.144</b>	N. di istruttorie <b>10.918.614</b>
Sanzioni	Sanzioni	Sanzioni

## Gli abusi di dipendenza economica esaminati

## Istruttorie per abuso di dipendenza economica concluse nel 2022 suddivise per esito

VIOLAZIONE DELL'ART. 9 DELLA L. 192/1998	ACCETTAZIONE IMPEGNI	TOTALE
<b>—</b>	<b>3</b>	<b>3</b>
N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie

## Le concentrazioni

Nel corso del 2022, l'Autorità ha esaminato 98 casi di operazioni di concentrazione.

In 5 casi, relativi a diversi settori merceologici, l'Autorità ha avviato un'istruttoria ai sensi dell'art. 16 della l. 287/1990. In particolare, in un caso ha vietato l'operazione di concentrazione notificata, mentre in tre ha autorizzato l'operazione subordinatamente all'adozione di alcune misure correttive. In un ulteriore caso l'Autorità ha revocato le misure correttive disposte ad esito di un precedente procedimento nei confronti della medesima parte. Due istruttorie sono state avviate per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva ai sensi dell'art. 19, comma 2, della l. 287/1990, a conclusione delle quali l'Autorità ha irrogato sanzioni complessive pari a 291.460 euro.

## Gli accertamenti ispettivi

Con l'attenuarsi dell'emergenza sanitaria nel corso del 2022, benché ancora ridotta rispetto ai livelli pre-pandemici, l'attività ispettiva dell'Autorità ha ripreso ad intensificarsi rispetto al biennio precedente, soprattutto nel secondo semestre dell'anno (FIGURA 1). A fronte di 11 procedimenti istruttori avviati in materia di intese e abuso di posizione dominante, l'Autorità, con l'ausilio del Nucleo Speciale Antitrust della Guardia di Finanza, ha disposto l'accertamento ispettivo, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della l. 287/1990, nel 64% dei casi, ossia in 7 casi. Le sedi ispezionate sono state pari a n. 29, quindi pari a n. 4,1 per ogni procedimento (significativamente più alto rispetto all'anno precedente, pari a 2,1) (TABELLA 1).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

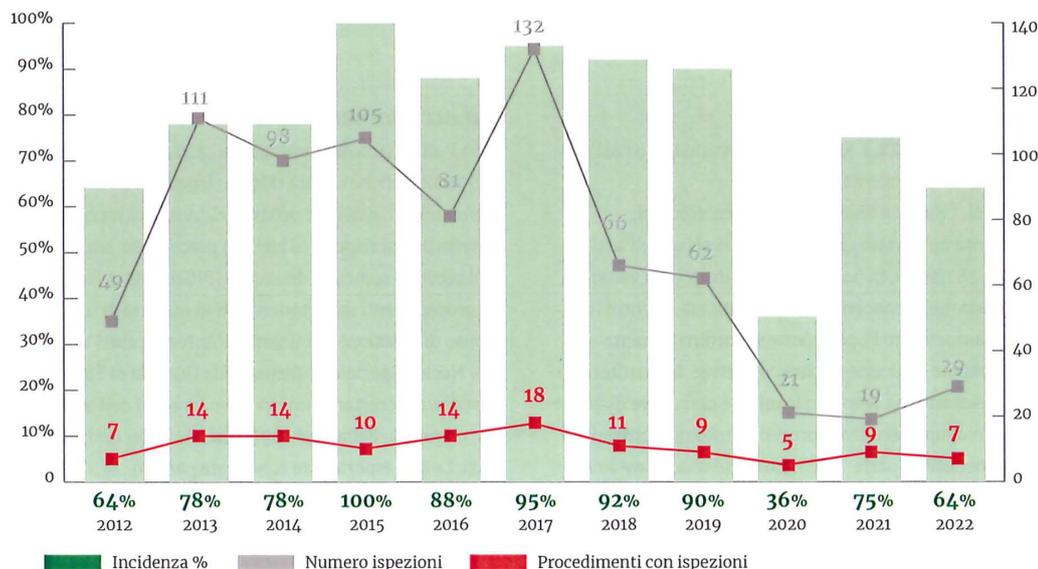
Tabella 1 - Procedimenti avviati e accertamenti ispettivi effettuati nel 2021 e 2022, in materia di concorrenza<sup>1</sup>.

<b>2021</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>75%</b>	<b>19</b>
<b>2022</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>64%</b>	<b>29</b>
	Procedimenti avviati (a)	Con accertamento ispettivo (b)	(b)/(a)	Sedi ispezionate (c)

Nel corso del 2022, inoltre, l'Autorità ha prestatato in 2 distinte circostanze la propria collaborazione per lo svolgimento di attività ispettive nei confronti di società con sede sul territorio italiano su richiesta, ai sensi

dell'art. 22 del Regolamento 1/2003, delle autorità di concorrenza tedesca e ungherese, in applicazione dell'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Figura 1 - Incidenza percentuale sulle istruttorie in materia di concorrenza<sup>2</sup> dei procedimenti con accertamento ispettivo, numero di procedimenti con accertamento ispettivo e numero di ispezioni effettuate nel periodo 2012-2022



1. I dati si riferiscono ai procedimenti istruttori avviati ai sensi degli artt. 2 e 3 della legge 287/1990 e/o artt. 101 e 102 del TFUE.

2. I dati si riferiscono ai procedimenti istruttori avviati ai sensi degli artt. 2 e 3 della legge 287/1990 e/o artt. 101 e 102 del TFUE.

Attività di tutela e promozione della concorrenza

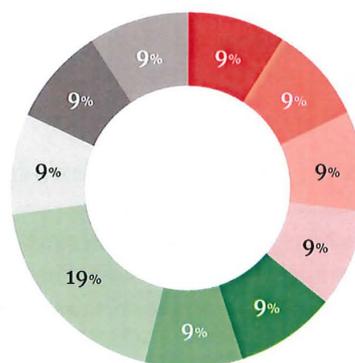


### Nuovi avvii

Nel corso del 2022 sono state avviate, e sono tuttora in corso, 11 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 dominate avviate nel 2022, divise per settore:



---

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

## 2.

### L'attività di tutela della concorrenza

#### 2.1 Intese e abusi di posizione dominante



RIFIUTI

##### **FOCUS** I consorzi in materia ambientale

---

Nel quadro della speciale attenzione che da tempo l'Autorità riserva al tema della sostenibilità ambientale - in ciò supportata anche dalle riflessioni del Gruppo di lavoro su Sostenibilità e concorrenza - i consorzi in materia ambientale hanno assunto nel 2022 un ruolo di primo piano.

La raccolta, il recupero e il riciclo dei rifiuti in modo eco-sostenibile rappresentano un adempimento essenziale al fine di contribuire al pieno sviluppo di una sana economia circolare. In questo senso, assumono rilievo tutti gli interventi volti a garantire il più proficuo confronto concorrenziale fra i diversi operatori attivi nella gestione dei rifiuti, al fine non solo di rendere sempre più efficiente il relativo smaltimento, ma altresì di favorire l'adempimento degli obblighi derivanti dalla responsabilità estesa dei produttori (EPR), a tutto vantaggio delle politiche ambientali e anche dei consumatori.

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha concluso con accettazione di impegni due procedimenti avviati per possibili condotte escludenti poste in essere, in un caso, da un sistema collettivo in posizione dominante sul mercato della raccolta, trasporto, trattamento, recupero e smaltimento dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (A544) e, nell'altro, dal consorzio *incumbent* sul mercato della gestione dell'avvio a riciclo di beni in polietilene e nella gestione dei rifiuti da prodotti in polietilene diversi dagli imballaggi (A545).

Il primo procedimento ha avuto ad oggetto principalmente le criticità concorrenziali riconducibili alle clausole di miglior prezzo nei contratti tra il consorzio e gli impianti di trattamento, atte a produrre un significativo effetto escludente per i sistemi concorrenti. L'Autorità ha ritenuto di accogliere gli impegni presentati in quanto considerati idonei a consentire ai consorzi concorrenti di negoziare liberamente le proprie tariffe con gli impianti di trattamento, così da poter internalizzare le proprie eventuali efficienze logistiche.

Il secondo procedimento ha avuto ad oggetto una complessa strategia commerciale, consistente nella richiesta di contributi ambientali non pagati per gli anni pregressi in modo discriminatorio e potenzialmente escludente a danno del sistema autonomo nuovo entrante. Anche in questo caso, gli impegni presentati sono stati accolti in quanto ritenuti idonei a mettere su uno stesso piano tutti i sistemi collettivi autonomi riconosciuti dall'Ordinamento nella competenza a riscuotere i contributi pregressi dai produttori inadempienti.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



Da entrambi i casi emerge con chiarezza che l'applicazione del diritto antitrust, assicurando la concorrenzialità dei mercati e il loro funzionamento efficiente, può contribuire in modo significativo anche al raggiungimento di obiettivi di sostenibilità ambientale.

L'Autorità si è occupata di tematiche legate alla gestione dei rifiuti anche nell'ambito della propria attività di *advocacy*, emanando, su richiesta dell'allora Ministero della Transizione Ecologica, un parere circa l'istanza di riconoscimento presentata da un nuovo sistema collettivo per la gestione dello smaltimento di imballaggi in plastica, carta e legno. In tale parere, l'Autorità ha ribadito la propria posizione favorevole riguardo alla presenza di una pluralità di sistemi autonomi di *compliance* alla responsabilità estesa del produttore nelle varie filiere dell'avvio al riciclo.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023



### Caso

Erion WEEE/Condotte anticoncorrenziali ([A544](#))



### Impegni accolti

A fronte delle criticità emerse, le società hanno presentato impegni consistenti: *i*) nell'abrogazione della clausola contrattuale sul minor prezzo garantito; *ii*) nell'impegno statutario a gestire gli eventuali avanzi di gestione generati da Erion solo per ridurre l'ammontare dei contributi dovuti nell'anno successivo dai consorziati che hanno contribuito a generarli; *iii*) nell'eliminazione del vincolo di esclusiva contenuto nello Statuto di Erion.

L'Autorità ha ritenuto che gli impegni fossero complessivamente idonei a rimuovere le preoccupazioni concorrenziali emerse, assicurando la piena contendibilità del parco produttori di rifiuti elettrici e rimuovendo i vincoli statuari e contrattuali che avrebbero consentito ad Erion di porre in essere politiche fidelizzanti sul mercato, in danno dei consorzi concorrenti. Per queste ragioni, l'Autorità li ha resi obbligatori ai sensi dell'art. 14-ter della l. 287/1990 e ha chiuso il procedimento senza accertare l'infrazione.



### Profili e valutazione

L'Autorità ha concluso con accettazione degli impegni un procedimento avviato nei confronti di ERION WEEE ed Erion Compliance Organization S.c.a.r.l. (ECO), entrambe operanti nella gestione collettiva dei rifiuti elettrici, nonché di Remedia Tecnologie e Servizi per il Riciclo S.r.l. (poi ridenominata Interseroh TSR Italia S.r.l.), operante nella raccolta, trasporto e trattamento dei rifiuti elettrici al fine di accertare possibili condotte escludenti in violazione dell'articolo 102 del TFUE.

Il settore interessato dal procedimento è stato quello della gestione dei RAEE, cioè della raccolta, trasporto, trattamento, recupero e smaltimento ambientalmente compatibile dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, nel quale sono stati considerati rilevanti: *i*) il mercato dell'organizzazione dei sistemi per l'assolvimento, da parte dei produttori, degli obblighi di responsabilità estesa (EPR) previsti dalla direttiva RAEE e *ii*) il mercato del trattamento dei RAEE.

In sede di avvio, l'Autorità aveva ipotizzato che Erion - anche per il tramite di ECO e Interseroh TSR visti i vincoli contrattuali e societari tra le parti - avesse posto in essere un abuso di posizione dominante, dal lato della domanda, sul mercato dei servizi di trattamento dei RAEE e, dal lato dell'offerta, sul mercato dei servizi di *compliance* ai produttori di apparecchiature elettriche ed elettroniche (AEE). Più specificamente, l'Autorità aveva ravvisato talune criticità concorrenziali derivanti: *i*) dall'inserimento nei contratti con gli impianti di trattamento dei rifiuti di una clausola di miglior prezzo; *ii*) dall'utilizzo delle riserve di gestione a scopo escludente; infine, *iii*) dalla previsione di vincoli statuari di esclusiva.

Quanto alla clausola di miglior prezzo, la quale prevedeva che gli impianti di trattamento fossero tenuti a garantire ad Erion la migliore tariffa di trasporto e di trattamento, essa appariva suscettibile di privare i concorrenti di Erion della possibilità di appropriarsi di eventuali efficienze generate dal corretto gioco concorrenziale, con il conseguente approvvigionamento a monte da parte di Erion di ogni specifico produttore di apparecchiature elettriche ed elettroniche. Con riferimento all'utilizzo, da parte di Erion, delle riserve generate dagli utili di esercizi precedenti per offrire non solo ai propri produttori, ma anche a potenziali nuovi produttori, contributi eco-ambientali irripetibilmente bassi, ciò appariva volto a mantenere artificiosamente basso il livello del contributo ambientale richiesto ai propri consorziati, in un'ottica di *retention* degli stessi, e inoltre ad integrare una politica aggressiva di accaparramento di nuovi produttori. Da ultimo, l'inserimento da parte di Erion nel proprio Statuto di una clausola di esclusiva che legava a sé i propri consorziati per ogni classe di RAEE appariva idoneo a inasprire ulteriormente la portata anticoncorrenziale delle condotte già considerate.

3. Direttiva 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, che prevede la responsabilità estesa del produttore per lo smaltimento dei rifiuti elettrici in attuazione del principio europeo "chi inquina paga".

Attività di tutela e promozione della concorrenza



## Caso

Consorzio Polieco/Condotte anticoncorrenziali (A545)

## Impegni accolti

Al fine di superare le criticità emerse, Polieco si è impegnato, in primo luogo, a consentire la riscossione dei contributi pregressi dalle imprese inadempienti, iscritte o meno a un consorzio, in capo a tutti i sistemi collettivi autonomi legalmente autorizzati ad operare, il che avrebbe consentito alle imprese di scegliere liberamente il proprio fornitore del servizio di *compliance*, adempiendo con quest'ultimo anche ad eventuali obblighi connessi a contributi pregressi inevasi; inoltre, a non rinnovare gli accordi esistenti con le associazioni imprenditoriali, nella parte riguardante la gestione dei contributi pregressi. Altri impegni hanno riguardato la definizione transattiva dei contenziosi pendenti in materia di contributi pregressi e la costituzione di un *trust* amministrato da un terzo indipendente per la gestione delle somme riscosse a titolo di contributi ambientali in vista di iniziative di salvaguardia ambientale.

L'Autorità ha ritenuto che tali impegni fossero idonei a porre rimedio alle criticità concorrenziali emerse in sede di avvio; pertanto, li ha resi obbligatori ai sensi dell'articolo 14-ter della l. 287/1990 e ha chiuso il procedimento senza accertare l'infrazione.

## Profili e valutazione

L'Autorità ha concluso con accettazione degli impegni un procedimento avviato nei confronti del Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene (Polieco) al fine di verificare presunte condotte discriminatorie in violazione dell'articolo 102 TFUE volte a impedire l'operatività del neo-costituito sistema autonomo di gestione dei rifiuti Consorzio Ecopolietilene. Il mercato rilevante è stato considerato quello della gestione dell'avvio a riciclo di beni funzionale all'ottemperanza agli obblighi di responsabilità estesa dei produttori (*EPR*). In tale mercato Polieco, che quale consorzio unico obbligatorio vi aveva operato per molti anni in condizione di monopolio, era l'operatore di gran lunga prevalente, avendo il Consorzio Ecopolietilene fatto ingresso sul mercato, quale sistema alternativo, solo nel giugno 2020. In sede di avvio l'Autorità aveva focalizzato l'attenzione su una serie di azioni di Polieco che, concentrate proprio nel periodo del riconoscimento e di inizio di operatività del nuovo Consorzio, apparivano finalizzate, da un lato, al mantenimento dei clienti attuali (*retention*) e, dall'altro, all'acquisizione della domanda potenziale (*pre-emption*) per assicurarsi, di fatto, la propria riserva di attività. In particolare, Polieco avrebbe riconosciuto agevolazioni sul pagamento di contributi consortili inevasi solo a quelle imprese che avessero deciso di aderire ad esso, richiedendo invece l'intero versamento a chi non avesse mai aderito ovvero intendesse recedere. L'abbuono di intere partite economiche, inclusi contributi pregressi e sanzioni, sarebbe stato rivolto anche agli aderenti alle associazioni di categoria con le quali esso aveva precedentemente siglato protocolli d'intesa. Viceversa, il Consorzio avrebbe assunto comportamenti più aggressivi, anche con minacce di azioni legali nei confronti dei soggetti che non intendevano diventare o rimanere suoi consorziati. L'Autorità ha considerato che tali comportamenti avrebbero potuto integrare un'unica strategia escludente, volta ad aumentare i costi d'ingresso di Ecopolietilene, ostacolandone l'operatività sul mercato e depotenziando il processo di liberalizzazione dei servizi di *compliance* per i rifiuti in polietilene.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023



## TELECOMUNICAZIONI

### **FOCUS** L'azione dell'Autorità in materia di portabilità dei dati e interoperabilità

Nel corso del 2022, l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti di Google volta a verificare se l'approccio della piattaforma in merito alla portabilità dei dati possa configurare un abuso di posizione dominante in violazione dell'articolo 102 del TFUE (A552). Google, infatti, detiene una posizione dominante in diversi mercati che consentono di acquisire grandi quantità di dati attraverso i servizi erogati (Gmail, Google Maps, Android) e - secondo quanto segnalato da un operatore attivo in Italia che ha sviluppato una APP per la valorizzazione dei dati degli utenti - avrebbe ostacolato l'interoperabilità nella condivisione dei dati con altre piattaforme.

Come rilevato dalla stessa Autorità nell'indagine conoscitiva IC53-*Big Data*, condotta congiuntamente all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ed al Garante per la protezione dei dati personali, l'istituto della portabilità dei dati, disciplinato dall'articolo 20 del Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR), nel ridurre i costi di *switching* dell'utente da una piattaforma all'altra, ha un'indubbia valenza concorrenziale nella misura in cui contribuisce ad abbattere le barriere all'ingresso nei mercati del settore digitale che si radicano nella disponibilità dei dati, nonché a ridimensionare gli effetti di rete connessi all'attività delle piattaforme.

L'opportunità di tutelare questo aspetto in considerazione della sua valenza pro-concorrenziale è stata condivisa anche dal legislatore europeo nell'ambito del Regolamento UE relativo ai mercati equi e contendibili (Digital Market Act - DMA) adottato nel luglio 2022. Il DMA, infatti, nella generale prospettiva di garantire la contendibilità e l'equità per i mercati nel settore digitale attraverso una serie di obblighi volti a regolare *ex ante* le condotte dei *gatekeeper* che forniscono servizi di piattaforma digitale, ha previsto, tra l'altro, che questi ultimi sono tenuti a garantire l'effettiva portabilità dei dati. In tal senso, l'articolo 6, comma 9, del DMA stabilisce che "il *gatekeeper* fornisce, su richiesta e a titolo gratuito, agli utenti finali e a terzi autorizzati da un utente finale l'effettiva portabilità dei dati forniti dall'utente finale o generati mediante l'attività dell'utente finale nel contesto dell'utilizzo del pertinente servizio di piattaforma di base, anche fornendo a titolo gratuito strumenti per agevolare l'effettivo esercizio di tale portabilità dei dati, nonché fornendo un accesso continuo e in tempo reale a tali dati". Tale prescrizione nasce appunto dalla constatazione che l'assenza di alcuni input chiave nell'economia digitale, quali i dati, o l'accesso ridotto agli stessi rappresenta una barriera molto alta idonea a ridurre la contendibilità dei mercati digitali e a deprimere il potenziale di innovazione che negli stessi può esplicarsi (cfr. DMA - considerando 3). Collocandosi all'intersezione tra il piano tradizionale dell'*enforcement* antitrust e quello della regolazione, di respiro europeo, di prossima attuazione, l'intervento dell'Autorità nei confronti di Google offre l'occasione di esplorare i positivi effetti sinergici che esistono tra i due ordini di intervento. Inoltre, la tempestività con cui l'Autorità è intervenuta, in anticipo rispetto all'effettiva attuazione del DMA, unitamente al riguardo che il provvedimento di avvio dell'istruttoria ha riservato alle peculiarità del contesto nazionale e alle specificità locali delle condotte assunte dall'impresa dominante, suggeriscono che l'Autorità nazionale di concorrenza è adeguatamente attrezzata per svolgere un ruolo attivo nell'applicazione del DMA, nelle previste forme di collaborazione con la Commissione, secondo l'architettura regolamentare che nei prossimi mesi verrà a definirsi in attuazione degli articoli 37 e 38 dello stesso DMA.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



### **1850 – ACCORDO FIBERCOPI**

Nel febbraio 2022, l'Autorità ha concluso con accettazione degli impegni ai sensi dell'art. 14-ter della l. 287/1990 un'istruttoria (1850) nei confronti di Telecom Italia S.p.A. (di seguito, TIM), Fastweb S.p.A., Teemo Bidco S.a.r.l. (società controllata dal fondo di investimenti KKR & Co. Inc), FiberCop S.p.A. e Tiscali Italia S.p.A., al fine di verificare se il complesso di accordi stipulati relativi alla costituzione della società comune FiberCop, nonché all'erogazione dei servizi di accesso alla rete secondaria di FiberCop da parte di Tim, Fastweb e Tiscali, potesse ridurre la concorrenza nei mercati dei servizi all'ingrosso e al dettaglio di telecomunicazione a banda larga e ultra-larga in violazione dell'art. 101 del TFUE. In considerazione della portata degli accordi esaminati e delle attività svolte dalle imprese coinvolte, i mercati interessati dal procedimento sono stati individuati in quello dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa a banda larga e ultra-larga e in quello dei servizi di telecomunicazioni al dettaglio su rete fissa a banda larga e ultra-larga; entrambi di dimensione geografica nazionale. I rischi concorrenziali evidenziati nel provvedimento di avvio riguardavano principalmente la circostanza che i contratti di coinvestimento determinassero una riduzione della contendibilità della domanda, non permettendo, al contempo, una reale infrastrutturazione degli operatori alternativi a TIM, che avrebbero invece assunto, in ragione delle caratteristiche del progetto, relativo alla sola rete secondaria, il ruolo di meri rivenditori di servizi attivi di TIM, senza alcuna differenziazione qualitativa o economica significativa. Secondo l'Autorità, alcune clausole dei contratti in esame avrebbero potuto ridurre la concorrenza nei mercati dei servizi all'ingrosso e al dettaglio di telecomunicazione a banda larga e ultra larga, generando altresì un effetto distorsivo sugli investimenti e discriminatorio nel favorire l'erogazione di taluni servizi attivi rispetto ai servizi di accesso passivo o talune soluzioni tecnologiche rispetto ad altre, nonché aumentando le barriere all'ingresso. Al fine di superare le criticità concorrenziali emerse, le società hanno presentato impegni volti a valorizzare le componenti di efficienza dell'accordo di coinvestimento

tra le quali rientrava anche il potenziale miglioramento della concorrenza infrastrutturale nei mercati delle telecomunicazioni su rete fissa.

Nel complesso, gli impegni si sono basati su due pilastri, consistenti, in sintesi, nel ridurre le barriere all'acquisizione dei clienti nel mercato all'ingrosso delle telecomunicazioni fisse, favorendo una piena concorrenza infrastrutturale, e nell'agevolare l'infrastrutturazione stessa tramite la riduzione dei relativi costi e l'individuazione di stringenti scadenze temporali e obiettivi di copertura.

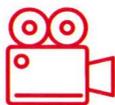
Quanto al primo pilastro, gli impegni avrebbero permesso di diminuire i rischi di preclusione della domanda di servizi di telecomunicazione all'ingrosso da parte degli operatori di telecomunicazione riducendo i minimi garantiti e la scala geografica di adesione al progetto (da nazionale a comunale o sub-comunale) e introducendo profili di adesione al progetto FiberCop basati su diritti di lungo periodo (IRU), senza minimi garantiti. Ulteriori elementi in grado di favorire l'infrastrutturazione e un maggior grado di autonomia da TIM consistevano nella possibilità di svolgere l'attivazione e la manutenzione delle linee da parte degli operatori alternativi, nonché una maggiore libertà riguardo l'utilizzo degli apparati di rete terminali (ONT). Inoltre, TIM avrebbe facilitato l'infrastrutturazione degli operatori alternativi offrendo loro la fibra spenta in rete primaria, riducendone i costi e le tempistiche di infrastrutturazione e quindi permettendo a detti operatori di connettersi alla rete di FiberCop con un accesso infrastrutturato e passivo, in modo autonomo da TIM. Sul fronte degli investimenti, invece, TIM ha fornito un cronoprogramma certo e definito del piano di infrastrutturazione e si è impegnata a dare, insieme a FiberCop, informazioni idonee alla pianificazione degli investimenti da parte degli operatori alternativi. Sempre dal punto di vista dell'infrastrutturazione, Fastweb si è impegnata ad effettuare un percorso di infrastrutturazione fino al 2026, così da accedere ai servizi di FiberCop in qualità di operatore effettivamente indipendente da TIM, mentre Tiscali ha modificato e/o risolto alcuni contratti che non consentivano il conseguimento di tale obiettivo, limitando la contendibilità della propria domanda di linee di

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

telecomunicazioni fisse all'ingrosso.

L'Autorità ha ritenuto che gli impegni presentati fossero idonei a rimuovere le preoccupazioni anticoncorrenziali evidenziate nel provvedimento di avvio, considerando in particolare che, anche alla luce delle finalità poste alla base della strategia italiana per la banda ultra-larga, detti impegni, preservando e incentivando la concorrenza infrastrutturale, sarebbero stati funzionali al conseguimento – entro il 2026 – dei più generali obiettivi di connettività ad almeno 1 Gbit/secondo sull'intero territorio nazionale.

Per queste ragioni, l'Autorità ha deliberato di rendere obbligatori gli impegni presentati dalle società ai sensi dell'art. 14-ter, comma 1, della l. 287/1990 e ha chiuso il procedimento istruttorio senza accertare l'infrazione.



#### EDITORIA E INDUSTRIA CINEMATOGRAFICA

##### 1840 - OSTACOLI ALLE ARENE A TITOLO GRATUITO

Nel marzo 2022 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio (1840) accertando l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza tra l'Associazione Nazionale Industrie Cinematografiche Audiovisive e Multimediali (ANICA), l'Associazione Nazionale Esercenti Cinema (ANEC) e l'Associazione regionale Lazio esercenti cinema (ANEC Lazio), in violazione dell'art. 101 del TFUE e dell'art. 2 della l. 287/1990, volta a ostacolare l'approvvigionamento delle opere cinematografiche da parte delle arene a titolo gratuito. Contestualmente al procedimento principale, l'Autorità ha disposto l'avvio di un procedimento cautelare ai sensi dell'art. 14-bis della l. 287/1990, adottando nel luglio 2020 misure cautelari affinché le associazioni “cessino immediatamente, nelle more della definizione del procedimento avviato con delibera del 17 giugno 2020, di dare attuazione all'intesa ivi contestata, volta a ostacolare l'approvvigionamento dei film da parte di arene a titolo gratuito, e che revochino le comunicazioni/indicazioni contenenti ogni forma di condizionamento e/o orientamento della strategia di commercializzazione del prodotto cinematografico, dandone adeguata comunicazione agli iscritti”.

Le arene estive a titolo gratuito costituiscono una

porzione, dotata di proprie peculiarità rispetto agli esercenti cinematografici, della più ampia domanda di prodotti cinematografici nel mercato della distribuzione. Allo stesso modo nel mercato a valle della proiezione cinematografica, le arene a titolo gratuito rappresentano una parte distinta della più ampia offerta di prodotti cinematografici al consumatore finale. L'Autorità, pertanto, ha individuato, come mercati interessati, in primo luogo i mercati della distribuzione, dove l'azione concertata oggetto dell'istruttoria era idonea a ostacolare le arene a titolo gratuito nell'approvvigionamento delle opere cinematografiche, ovvero dell'*input* essenziale per lo svolgimento delle proprie manifestazioni; in secondo luogo, i mercati locali della proiezione di film, dove le condotte in esame erano idonee a compromettere e limitare l'offerta cinematografica da parte delle arene a titolo gratuito al consumatore finale, anche in quelle aree del territorio nazionale dove non era presente una sala cinematografica di prossimità.

Sotto il profilo geografico l'intesa ha interessato l'intero territorio nazionale.

Sulla base delle risultanze istruttorie l'Autorità ha accertato che le imprese coinvolte nel procedimento avevano posto in essere un'intesa unica e complessa, finalizzata a ostacolare le arene gratuite nell'approvvigionamento delle opere cinematografiche che costituiscono l'*input* necessario per lo svolgimento delle manifestazioni estive e limitando così, a valle, l'offerta del prodotto cinematografico al consumatore finale. In particolare, almeno a partire dal 2018, le associazioni di categoria ANICA, ANEC e ANEC Lazio avevano travalicato i limiti dell'attività associativa lecita, anche attraverso l'adozione di specifici atti e circolari, con l'obiettivo di uniformare la strategia delle imprese di distribuzione verso dinieghi e condizionamenti nel rilascio delle licenze alle arene gratuite. L'azione concertata delle Associazioni aveva avuto piena attuazione e aveva altresì prodotto concreti effetti anticoncorrenziali, almeno fino all'adozione del provvedimento cautelare da parte dell'Autorità nel luglio 2020. In particolare, l'intesa aveva condizionato l'offerta del prodotto cinematografico al consumatore finale, compromettendone la qualità

Attività di tutela e promozione della concorrenza



e determinando una significativa distorsione nelle dinamiche concorrenziali dei mercati della distribuzione e della proiezione dei film. Inoltre, essa aveva coinvolto le principali associazioni di categoria dell'industria cinematografica attive a livello nazionale, ovvero ANICA e ANEC, e la più importante associazione tra quelle attive territorialmente, ovvero ANEC Lazio.

La condotta accertata è considerata tra le violazioni più gravi della normativa antitrust in quanto, finalizzata all'esclusione di operatori dal mercato, limita l'offerta del prodotto cinematografico e arreca un pregiudizio al funzionamento del mercato a danno dei consumatori.

In ragione della gravità e della durata dell'intesa, l'Autorità ha comminato ad ANEC e ANEC Lazio una sanzione amministrativa pecuniaria pari rispettivamente a 20.206,79 euro e a 18.943,72 euro (riduzione del 60%), mentre per ANICA l'Autorità ha ritenuto congrua la sanzione pari a 53.563,08 euro (riduzione del 40%). Nella determinazione della sanzione l'Autorità ha tenuto conto anche delle difficoltà oggettive che il settore cinematografico ha dovuto affrontare a causa del periodo pandemico.

#### **1848 - PROBLEMATICHE CONCERNENTI L'ATTIVITÀ DI PROMOZIONE NEL MERCATO DELL'EDITORIA SCOLASTICA**

Nel maggio 2022, l'Autorità ha concluso, con accettazione degli impegni presentati da Zanichelli Editore S.p.A. ai sensi dell'art. 14-ter, comma 1, della l. 287/1990, un procedimento istruttorio (1848) avviato nei confronti dei principali operatori del mercato dell'editoria scolastica (Zanichelli Editore S.p.A., De Agostini Scuola S.p.A., Pearson Italia S.p.A., Mondadori Education S.p.A. e Rizzoli Education S.p.A.) relativamente alle "clausole di gradimento" presenti nei contratti tra editori e promotori, secondo cui la facoltà del promotore di contrattualizzare un nuovo editore è subordinata alla discrezionale autorizzazione dell'editore che già rappresenta.

Il settore interessato dal procedimento ha riguardato la produzione e distribuzione di libri di testo per la scuola secondaria (di primo e secondo grado), avente dimensione nazionale.

Nel provvedimento di avvio dell'istruttoria si era ipotizzato che le "clausole di gradimento", nel conferire all'editore la facoltà di limitare l'ambito di operatività del promotore, avrebbero potuto ostacolare l'accesso al mercato da parte di nuovi editori e/o l'espansione dell'attività di editori minori già presenti, con effetti restrittivi della concorrenza rilevanti ai sensi dell'art. 101 del TFUE.

Nell'istruttoria sono state coinvolte anche le associazioni rappresentative degli editori e dei promotori (rispettivamente AIE e ANARPE), in quanto firmatarie di un Accordo economico collettivo che prevedeva, tra l'altro, il divieto per il promotore editoriale di assumere mandati da più editori in concorrenza tra loro.

Nel novembre 2021, l'Autorità aveva disposto la chiusura parziale del procedimento con l'accettazione degli impegni presentati da quattro degli editori coinvolti nel procedimento - De Agostini Scuola, Mondadori Education, Rizzoli Education e Pearson Italia - e dalle associazioni AIE e ANARPE -, mentre l'istruttoria era proseguita nei confronti di Zanichelli Editore, i cui impegni sono stati, invece, rigettati.

A seguito di istanza di rimessione in termini, Zanichelli Editore aveva presentato nuovi impegni, consistenti, in particolare, nella rinuncia, fino al 31 maggio 2026, all'esercizio delle clausole di gradimento e di non concorrenza presenti nei contratti in essere e di prossima sottoscrizione tra i singoli promotori indipendenti e ciascuna delle proprie Divisioni Editoriali.

L'Autorità ha ritenuto tali impegni idonei a risolvere, in modo semplice, immediato e proporzionato, le criticità concorrenziali evidenziate nel provvedimento di avvio (anche in considerazione della sostanziale equivalenza rispetto agli impegni già presentati dagli altri editori e resi obbligatori con decisione del novembre 2021) e il relativo periodo di attuazione adeguato ad assicurare la riorganizzazione delle relazioni contrattuali tra editori e promotori secondo modalità potenzialmente meno restrittive della concorrenza.

L'Autorità ha, pertanto, deliberato di rendere obbligatori gli impegni presentati da Zanichelli Editore S.p.A. ai sensi dell'art. 14-ter della l. 287/1990 e di chiudere il procedimento senza accertamento dell'infrazione.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023



BANCHE

### **FOCUS** La digitalizzazione dei pagamenti

Nel corso del 2022, l'Autorità è intervenuta nel settore dei pagamenti, affrontando per la prima volta in sede istruttoria le ricadute concorrenziali della trasformazione digitale che sta investendo il settore. Ci si riferisce in particolare al caso A548 – Bancomat/Mandato Mastercard nel quale è stata oggetto di approfondimento istruttorio l'interazione tra le regole dei circuiti di pagamento e i vincoli tecnologici posti dai sistemi operativi dei dispositivi mobili.

L'ipotesi istruttoria riguardava un possibile abuso di posizione dominante del circuito Mastercard, che avrebbe modificato le proprie regole sull'accettazione delle carte presso gli esercenti per precludere al circuito concorrente, Bancomat, l'accesso ai dispositivi mobili, *in primis* Apple e Samsung. La fattispecie ha trovato poi soluzione con l'accoglimento da parte dell'Autorità degli impegni proposti da Mastercard e, pertanto, non vi è stato alcun pronunciamento in merito alla liceità dei comportamenti oggetto di indagine. Purtroppo, alcune considerazioni di carattere generale possono essere tratte dalla vicenda.

L'utilizzo delle carte di pagamento tramite dispositivi mobili (*smartphone*, principalmente, ma anche *smartwatch*, *tablet* e potenzialmente qualunque dispositivo elettronico portatile) riveste già oggi carattere di grande rilievo per la dimensione assoluta del fenomeno e per gli importanti tassi di crescita. In questa fase di transizione, dunque, assumono particolare rilievo concorrenziale tutti quei meccanismi di funzionamento delle carte che possono modificarne le modalità di utilizzo e, dunque, avvantaggiare o svantaggiare determinati operatori.

Si pensi ad esempio alle carte di pagamento che recano al loro interno più di un circuito/marchio: la scelta tecnologica di iscrivere nel portafoglio elettronico come un'unica carta, dotata della possibilità di essere adoperata su due diversi circuiti, oppure di iscrivere come due carte distinte, produce ricadute sulla capacità competitiva di ciascun circuito. Quanto al lato dell'accettazione, le modalità di funzionamento dei *pos* (ovvero dei punti di accettazione delle carte) comportano evidenti conseguenze sull'uso di un circuito oppure di un altro. Questo ovviamente vale per i *pos* degli esercenti, alla cui operatività è addetto il personale del negozio, ma vale a maggior ragione per i punti di accettazione delle carte non sorvegliati (*unattended*) per i quali la regolazione effettuata *ex ante* produce importanti conseguenze competitive (si pensi ad esempio ai tornelli della metropolitana).

E, pertanto, laddove le regole di circuito e tecnologiche favoriscano nel concreto il consumatore nella scelta del circuito da utilizzare saranno avvantaggiati i soggetti che praticano condizioni migliori al titolare (ad es., quelli che adottano programmi di *cashback*). Diversamente, nel caso in cui le regole favoriscano la scelta dell'esercente (fermo restando il diritto garantito al consumatore dalle norme vigenti di scegliere diversamente), saranno avvantaggiati i soggetti che praticano le condizioni migliori nell'ambito dell'accettazione delle carte (ad es. quelli che praticano *merchant fee* più basse). Le regole di funzionamento dovrebbero dunque assumere, per quanto possibile, carattere di neutralità, nell'ambito dei comportamenti consentiti dalla normativa di settore.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



La conformità a tale normativa non garantisce, tuttavia, l'adozione di comportamenti rispettosi della disciplina in materia di concorrenza, il cui esame, naturalmente, ha luogo in funzione degli usuali elementi necessari per la valutazione delle fattispecie antitrust (quali le caratteristiche complessive del mercato, l'eventuale presenza di posizioni di dominanza, l'esistenza di accordi o altre forme di collaborazione fra gli operatori, le relazioni verticali, ecc.).

Ad esempio, nel menzionato caso A548, l'Autorità, sul presupposto che Mastercard detenesse una posizione dominante nel mercato italiano delle carte di debito, ha ipotizzato che la sua decisione di imporre che i *pos* fossero regolati affinché per ogni transazione dovesse essere scelto volta per volta il circuito, determinava l'impossibilità per Bancomat di accedere ai portafogli elettronici (data la scelta degli operatori tecnologici di ammettere nei propri portafogli solamente situazioni nelle quali la transazione veniva realizzata con un'unica azione). Si trattava dunque di una situazione nella quale, pur rispettando la normativa di settore, l'interazione delle regole di circuito con quelle degli operatori tecnologici poteva produrre una restrizione concorrenziale. La ragione per la quale l'Autorità ha ipotizzato un illecito a carico di Mastercard, e non degli operatori tecnologici, è da ricondurre al contesto nel quale si svolgeva la vicenda, nel quale i comportamenti degli operatori tecnologici erano già noti e uniformi a livello globale, mentre la condotta di Mastercard, circoscritta al solo territorio italiano e intervenuta con una specifica tempistica, appariva, in ipotesi, volta specificamente a danneggiare il concorrente.

Diversamente, a livello eurounitario, in una situazione solo apparentemente analoga, la Commissione sta indagando Apple per un illecito consistente nell'aver impedito l'accesso ad una componente dello smartphone essenziale per i pagamenti (il cosiddetto NFC), impedendo o limitando fortemente la possibilità per gli operatori concorrenti di realizzare portafogli elettronici in ambiente Apple, con effetti dunque sugli altri operatori tecnologici, nonché sui licenziatari dei circuiti che spesso sviluppano portafogli propri e, in definitiva, sui circuiti stessi.

In definitiva, dunque, fermo restando il necessario rispetto della normativa di settore, l'adozione di comportamenti legittimi sotto il profilo regolamentare non esclude la circostanza che si possano produrre conseguenze di rilievo sulla concorrenza e, eventualmente, che si possano configurare illeciti antitrust, sui quali l'Autorità ha inteso vigilare prontamente, ottenendo che le proprie preoccupazioni concorrenziali fossero risolte per mezzo degli impegni presentati dalla parte senza le necessità di rilevare la restrizione.

---

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023



### Caso

Bancomat/Mandato  
Mastercard ([A548](#))



### Impegni accolti

Nel corso dell'istruttoria, Mastercard ha dapprima sospeso l'applicazione del Mandato e ha poi presentato impegni ai sensi dell'art. 14-ter della l. 287/1990 volti essenzialmente ad eliminarne la natura cogente.

L'efficacia degli impegni appariva ulteriormente rafforzata dalla previsione di ristori a favore degli operatori che, dopo aver impostato i propri *pos* in *double-tap*, avessero ritenuto di migrare alla modalità *single-tap*.

L'Autorità ha ritenuto che gli impegni presentati fossero idonei a porre rimedio alle preoccupazioni concorrenziali espresse in sede di avvio, avendo quale effetto principale quello di lasciare il mercato libero di decidere come impostare i *pos* (*single-tap* o *double-tap*) in base a scelte orientate unicamente da dinamiche imprenditoriali e concorrenziali. Pertanto, l'Autorità ha deliberato di renderli obbligatori e di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione.



### Profili e valutazione

L'Autorità ha concluso un procedimento avviato ai sensi dell'art. 102 del TFUE nei confronti di Mastercard Europe SA e riguardante i pagamenti con carte di debito, accettando gli impegni proposti dal Circuito. L'istruttoria era stata avviata al fine di accertare se Mastercard avesse posto in essere condotte escludenti, attraverso l'adozione di un Mandato, nel luglio 2021, che imponeva, per i pagamenti *contactless* con carta di debito recante due marchi (cd. carta *co-badged*, su cui sono presenti tipicamente il marchio Bancomat e di un Circuito internazionale), la procedura di *double tap* (consistente nell'obbligo di appoggiare due volte la carta al POS), ed eliminava dunque la possibilità di pagamento in modalità *single-tap* (vale a dire il pagamento appoggiando solo una volta la carta). Da ciò sarebbe derivata la preclusione per le carte Bancomat all'accesso ai *wallet* digitali di alcuni produttori di *smartphone* i quali, senza la facilità d'uso del *single-tap*, si sarebbero rifiutati di introdurre nei loro portafogli elettronici le carte Bancomat, preferendo conservare le sole carte Mastercard che già possono essere introdotte e utilizzate attraverso i *wallet* (come fossero carte *monobrand*). L'adozione di tale Mandato, che era assistito da verifiche ispettive e sanzioni particolarmente afflittive, appariva riconducibile a una condotta abusiva in violazione dell'art. 102 del TFUE, volta a ostacolare e/o escludere Bancomat dalla possibilità di accedere ai *wallet* presenti sugli *smartphone*, in una fase cruciale di sviluppo tecnologico di tale modalità di pagamento, nonché di crescita significativa del suo utilizzo da parte dei consumatori, con effetti tali da rendere meno fruibile l'utilizzo delle carte *co-badged* in modalità *contactless* rispetto a quelle *monobrand* e disincentivare in futuro l'emissione di carte *co-badged*.

Attività di tutela e promozione della concorrenza

**1849 - BANCOMAT/PRELIEVI CONTANTI**

Nel novembre 2022, l'Autorità ha concluso il procedimento istruttorio (1849) relativo al progetto di modifica del modello di remunerazione dei prelievi in circolarità da ATM con carte del circuito Bancomat, presentato dalla stessa Bancomat S.p.A., accertando che detto progetto costituiva un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'art. 101 del TFUE. Il progetto prevedeva la sostituzione del regime di remunerazione vigente, in base al quale la banca che ha emesso la carta utilizzata per il prelievo versa una commissione interbancaria (MIF) alla banca che è titolare dello sportello ATM presso cui avviene il prelievo e può a sua volta chiedere al proprio cliente una commissione, con un nuovo modello secondo il quale sarebbe direttamente la banca presso cui il prelievo avviene a richiedere al titolare della carta una commissione (DAF). Al termine di un'articolata istruttoria, l'Autorità ha rilevato che il nuovo progetto configurava una restrizione della concorrenza nella misura in cui stabiliva un set di regole comuni idonee a determinare effetti di natura anticoncorrenziale consistenti: i) nell'aumento significativo delle commissioni medie di prelievo in circolarità per gli utenti da parte delle banche aderenti; ii) nella creazione di ostacoli per la concorrenza tra banche nell'erogazione dei servizi alla clientela, posto che per queste sarebbe venuta meno la possibilità di influire su una variabile concorrenziale (vale a dire la possibilità di determinare la commissione di prelievo in circolarità e la possibilità di non farla pagare al cliente); iii) nell'aumento degli incentivi a colludere per le banche aderenti. Inoltre, Bancomat S.p.A. non aveva fornito prova, singolarmente e dettagliatamente, della sussistenza di ciascuna delle quattro condizioni previste dall'art. 101, paragrafo 3, del TFUE che avrebbero potuto condurre ad una esenzione in deroga. In particolare, il Circuito non aveva dimostrato la presenza di una relazione diretta tra la diminuzione della rete ATM e l'attuale modello di remunerazione e, dunque, le eventuali efficienze che sarebbero derivate in tal senso dall'introduzione del nuovo modello.

Di contro, sulla base degli elementi emersi in istruttoria, l'Autorità ha rilevato che le cause principali del ridimensionamento della rete ATM apparivano rinvenirsi in una complessiva evoluzione del mercato, caratterizzata da diversi fattori, tra i quali la razionalizzazione della rete a seguito di concentrazioni bancarie e di scelte societarie degli istituti di credito, nonché di logiche di ottimizzazione che potevano anche non dipendere dal mero prelievo in circolarità (ad esempio, anche in zone ad alta densità di prelievi, quali zone turistiche o fortemente commerciali, un numero troppo elevato di sportelli può risultare non efficiente). Quest'ultima circostanza aveva trovato riscontro nei dati acquisiti secondo cui - a fronte di una contrazione della rete (tra il 2015 e il 2021 il numero degli sportelli è sceso del 28,4% e quello degli ATM del 13,9%) - si era registrata una crescita degli ATM per ciascuno sportello, con conseguente aumento di ATM per filiale: nel periodo 2015-2021 il numero medio di ATM per sportello era salito da 1,44 a 1,73 con un incremento di oltre il 20% (dati Banca d'Italia).

Le evidenze sull'assenza di un legame tra il calo di ATM e il modello di remunerazione utilizzato sono apparse coerenti con i riscontri ricevuti in istruttoria dalle altre Autorità nazionali di concorrenza.

Alla luce di ciò, l'Autorità ha ritenuto che il progetto presentato da Bancomat S.p.A. configurasse un'intesa restrittiva della concorrenza in violazione dell'art. 101 del TFUE. Poiché, tuttavia, l'intesa aveva ad oggetto una proposta di modifica del sistema di remunerazione dei prelievi in circolarità alla quale non era stata data alcuna attuazione da parte di Bancomat S.p.A., l'Autorità ha ritenuto che non sussistessero i presupposti per l'applicazione di una sanzione.

**ASSICURAZIONI****1856 - COMPARATORI DI PREZZO/SCAMBIO DI INFORMAZIONI POLIZZE RCA**

Nel maggio 2022, l'Autorità ha concluso, con accettazione degli impegni presentati ai sensi dell'art. 14-ter, comma 1, della l. 287/1990, un procedimento istruttorio (1856)

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

avviato ai sensi dell'art. 101 del TFUE nei confronti dei principali operatori che forniscono servizi di comparazione di prezzo (6Sicuro S.p.A., Cercassicurazioni.it S.r.l., Daina Finance Ltd Rappresentanza Generale per l'Italia e Facile.it Broker di assicurazioni S.p.A., di seguito "Comparatori") e delle principali imprese assicurative presenti sulle piattaforme di comparazione (Admiral Intermediary Services S.A., Allianz Direct S.p.A., B2C Innovation S.p.A., Bene Assicurazioni S.p.A., Compagnia Italiana di Previdenza, Assicurazioni e Riassicurazioni S.p.A., Compagnia Assicuratrice Linear S.p.A., Fit S.r.l. Società Benefit, Genertel S.p.A., HDI Assicurazioni S.p.A., Prima Assicurazioni S.p.A., Quixa Assicurazioni S.p.A., Verti Assicurazioni S.p.A. e Zurich Insurance Public Limited Company Rappresentanza Generale per l'Italia). Il mercato di riferimento è stato individuato facendo riferimento al consolidato orientamento dell'Autorità secondo cui i prodotti assicurativi possono essere distinti in funzione del rischio di cui assicurano la copertura ovvero, nel caso di specie, all'assicurazione danni, relativamente al segmento RC Auto, con particolare riferimento alla vendita diretta. Dal punto di vista geografico, tale mercato è stato ritenuto di dimensione nazionale in ragione dell'omogeneità delle condizioni di offerta a parità di rischio assicurato e dei requisiti richiesti per la fornitura dei servizi assicurativi in questione. L'istruttoria era stata avviata per accertare l'esistenza di una possibile intesa restrittiva della concorrenza consistente nel coordinamento delle proprie strategie commerciali attraverso lo scambio indiretto di informazioni relativo alle condizioni di vendita delle polizze RCA. Tale scambio si sarebbe realizzato attraverso la distribuzione periodica di *report* contenenti informazioni relative, tra l'altro, ai premi delle polizze RCA quotati sui portali di comparazione, al posizionamento delle offerte formulate dalle imprese assicurative su detti portali e ai dati dei consumatori richiedenti i preventivi. L'Autorità aveva ipotizzato che tale scambio di informazioni sensibili, altrimenti non accessibili in maniera massiva e con le medesime modalità di fruizione, anche temporale, fosse volto a consentire alle imprese assicurative di praticare ai consumatori finali premi

più elevati per le polizze RCA, tramite l'attuazione di politiche di sconti attenuati dalla conoscenza delle strategie commerciali e dalla politica di prezzo praticata dai concorrenti nel segmento della vendita diretta. Alla luce degli approfondimenti istruttori, quella che era stata inizialmente individuata come intesa restrittiva per oggetto era stata riqualficata dall'Autorità come restrizione *per effetto*, in quanto lo scambio informativo non era apparso di per sé unicamente volto alla fissazione di premi più elevati, ma anche alla formulazione di offerte più appetibili (ad esempio mediante ri-quotazioni alla clientela). Al fine di superare le criticità concorrenziali emerse, le imprese hanno presentato impegni finalizzati a impedire la circolazione tra concorrenti di dati relativi alle vendite di ciascuna compagnia assicurativa e a scongiurare il rischio di offerte *ad hoc* per i consumatori. Più nello specifico, i Comparatori si sono impegnati: i) a modificare il contenuto della reportistica inviata alle imprese assicuratrici, circoscrivendo le informazioni alle offerte assicurative formulate, garantendo l'anonimato nella circolazione delle stesse e un livello di frequenza nell'invio delle informazioni e di storicità dei dati aggregati e disaggregati tale da evitare che le imprese di assicurazione conoscano la variazione dei prezzi dei propri concorrenti in tempo reale o che possano prevedere le loro future intenzioni di prezzo; ii) a svolgere sessioni di *business review* solo bilaterali (compratore – impresa), eliminando così il rischio di discussioni congiunte tra concorrenti; iii) a rendere accessibili i *report* anche da parte di soggetti non attivi sui portali; iv) a prevedere la circolazione in forma solo aggregata dei dati relativi ai tassi di conversione dei preventivi in polizze, alle percentuali di salvataggio e al totale delle vendite intermedie dal comparatore. Le imprese assicurative e gli intermediari si sono, inoltre, impegnati a non aderire a servizi di reportistica che prevedano modalità di elaborazione e/o circolazione delle informazioni non conformi ai nuovi criteri. L'Autorità, ritenendo che gli impegni presentati fossero idonei a porre rimedio alle preoccupazioni concorrenziali espresse in sede di avvio, ha deliberato di rendere obbligatori tali impegni ai sensi dell'art. 14-ter della l. 287/1990 e di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione.

Attività di tutela e promozione della concorrenza

**ATTIVITÀ MANUFATTURIERE  
E SERVIZI****FOCUS** *I cartelli nelle gare pubbliche e i nuovi poteri dell'Autorità*

La lotta ai cartelli ha rivestito – anche nel 2022 – un ruolo di primario rilievo nell'ambito dell'attività istruttoria dell'Autorità. L'intensa attività svolta ha interessato, in particolare, la concertazione in occasione di gare pubbliche, che come noto è una violazione della concorrenza connotata da una particolare gravità, in considerazione degli effetti nocivi tanto sui consumatori che sulla spesa pubblica. Nel corso dell'anno, infatti, sono stati portati a conclusione tre procedimenti per ipotesi di *bid-rigging* (1835, 1845, 1846), relativi ai settori della produzione di contatori idrici, dei lavori di manutenzione autostradale e della fornitura di vestiario tecnico alla pubblica amministrazione.

Di particolare rilevanza l'accertamento dell'intesa tra i cinque principali produttori di contatori per acqua (1835), che dal 2011 al 2019 hanno posto in essere un cartello segreto per ripartirsi in maniera sistematica le procedure volte alla fornitura di contatori idrici per acqua fredda ad uso domestico e industriale bandite da diversi gestori del servizio idrico integrato sul territorio nazionale, aggiudicandosi le commesse a prezzi più elevati di quelli che si sarebbero realizzati in assenza di alterazioni della concorrenza. Ai fini dell'accertamento è risultato di particolare rilievo probatorio un documento – trasmesso all'Autorità in forma anonima – contenente diversi fax scambiati tra le parti del procedimento per la spartizione delle gare. Il riscontro tra quanto contenuto nei fax e gli altri elementi raccolti nel corso dell'istruttoria ha permesso di conferire al documento una piena valenza probatoria. Ciò ha messo in evidenza la rilevanza, nella lotta ai cartelli, del contributo che può derivare da soggetti che in occasione della loro attività lavorativa sono venuti a conoscenza di violazioni in materia di concorrenza e che intendono segnalare tali illeciti all'Autorità, mantenendo l'anonimato, al fine di evitare forme di ritorsione (i c.d. *whistleblowers*). Per sviluppare tale forma di collaborazione è in via di integrazione il sistema di *whistleblowing* interno dell'Autorità (ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001, inserito dall'art. 1, comma 51, della l. 190/2012) con un canale esterno dedicato alle segnalazioni di illeciti concorrenziali.

Il 2022 è stato un anno molto importante per la lotta ai cartelli in quanto hanno avuto piena operatività i nuovi poteri conferiti all'Autorità con il recepimento della Direttiva ECN+, diversi dei quali hanno rafforzato proprio la capacità di contrasto alla formazione di cartelli segreti. Infatti, in aggiunta al rafforzamento dei poteri investigativi e sanzionatori dell'Autorità, il d.lgs. 185/2021 ha fornito un nuovo impulso al programma di clemenza per i cartelli segreti di cui l'Autorità si è dotata sin dal 2007. Con il recepimento della Direttiva, infatti, sono state introdotte nella legge n. 287/1990 disposizioni volte a semplificare il programma e ad armonizzare la procedura nazionale con quella europea, nonché ad incrementare le garanzie a tutela della riservatezza delle dichiarazioni rilasciate nell'ambito del programma. Si è, inoltre, stabilito un raccordo tra la concessione del beneficio dell'immunità in sede amministrativa e la non punibilità in sede penale degli amministratori e dei dipendenti della medesima impresa che – avendo commesso taluni dei fatti previsti dagli articoli 353, 353-bis, 354 e 501 del codice penale – cooperino efficacemente con l'Autorità e il pubblico ministero, consentendo di individuare gli altri responsabili dell'illecito (nuovo articolo 31-quater). Tale previsione è volta ad incentivare le imprese a partecipare ai programmi di clemenza nei casi in cui il disvelamento della propria partecipazione al cartello potrebbe esporre i rappresentanti dell'impresa richiedente ad un procedimento di natura penale.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

La rilevanza del contrasto ai cartelli segreti e l'importanza dei programmi di clemenza e delle segnalazioni ai fini della scoperta degli stessi ha portato l'Autorità ad individuare, nella nuova organizzazione degli uffici in vigore dal 1° gennaio 2023, una Direzione istruttoria dedicata a tale tipologia di violazione antitrust e alla gestione del Whistleblowing (Direzione Cartelli, Leniency e Whistleblowing) incardinata nel Dipartimento per la Concorrenza 1.



### Caso

Mercato dei contatori d'acqua ([1835](#))



### Sanzioni

Alla luce delle risultanze istruttorie, l'Autorità ha ritenuto, dunque, che le citate società avevano posto in essere un'intesa orizzontale, di natura segreta e restrittiva della concorrenza per oggetto, ai sensi dell'articolo 101 del TFUE. In considerazione della gravità dell'intesa, rientrante tra le violazioni più gravi del diritto della concorrenza, e della sua durata, l'Autorità ha irrogato alle suddette società sanzioni amministrative pecuniarie per un ammontare complessivo di oltre 10 milioni di euro.



### Profili e valutazione

Nel febbraio 2022 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio accertando la sussistenza di un'intesa anticoncorrenziale, in violazione dell'art. 101 del TFUE, tra le società G2 Misuratori S.r.l., Itron Italia S.p.a., Itron Inc., Maddalena S.p.a., Sensus Italia S.r.l. a socio unico, Sensus Metering Systems (LuxCo3) S.a.r.l., Walter Tech S.p.a. e ARAD Ltd volta a condizionare gli esiti di numerose procedure pubbliche indette da vari gestori del servizio idrico integrato per la fornitura di contatori d'acqua.

L'ambito in cui le condotte anticoncorrenziali sono venute in rilievo è risultato costituito, in particolare, da un insieme di gare ad evidenza pubblica bandite tra dicembre 2011 e settembre 2019 per l'aggiudicazione di forniture di contatori d'acqua fredda ad uso domestico o industriale per la misurazione legale dei consumi. Sulla base di un articolato quadro probatorio, l'Autorità ha accertato che le società coinvolte, principali operatori del settore, avevano posto in essere un'intesa unica, complessa e continuata, attraverso la quale esse avevano previamente concordato le rispettive modalità di partecipazione alle gare, riuscendo a determinare la quasi totalità degli esiti degli affidamenti. In particolare, la strategia collusiva, attuata dalle imprese coinvolte attraverso il ricorso ai molteplici mezzi di contatto offerti dalla tecnologia (fax, e-mail, WhatsApp e Skype), nonché a incontri informali e segreti, si fondava su un sofisticato meccanismo spartitorio in forza del quale le società dapprima individuavano il soggetto cui spettava la commessa, per poi stabilire il tipo di comportamento che le altre imprese avrebbero dovuto assumere per pervenire all'esito concordato in termini di sconti massimi applicabili, prezzi unitari minimi o mancata partecipazione (predefinendo, in tale ultimo caso, anche la motivazione da presentare alla stazione appaltante).

È emerso altresì che, in molteplici occasioni, l'attuazione delle strategie concordate tra le imprese aveva condotto alla presentazione di offerte in cui lo sconto migliore era accompagnato da offerte d'appoggio opportunamente distanziate, molto esigue e vicine tra loro, da parte degli altri concorrenti. L'Autorità ha accertato che, grazie al coordinamento posto in essere, le società coinvolte erano riuscite ad aggiudicarsi oltre il 90% dei lotti censiti nel periodo. In questo modo, l'articolata concertazione aveva finito per neutralizzare ogni confronto competitivo, impedendo la selezione del fornitore al miglior prezzo e/o alle migliori condizioni e favorendo il mantenimento nel tempo delle preesistenti quote di mercato, con notevole danno in termini di spesa pubblica e per la collettività.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



#### **1846 - GARE PER LA FORNITURA DI VESTIARIO PROFESSIONALE E ACCESSORI TECNICI**

Nel marzo 2022, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio (1846) accertando un'intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'art. 2 della l. 287/1990, tra le società Galleria dello Sport S.r.l. (ora Tech Divide S.r.l.), Confezioni Gim di Bettazzi Ricci & C. S.n.c. e Confezioni Orsi S.r.l., tutte attive nel settore della produzione, confezione e commercio all'ingrosso di abbigliamento e divise da lavoro.

Il mercato di riferimento è stato identificato nell'insieme delle procedure selettive indette nel corso del 2018 da varie amministrazioni locali del territorio toscano (Comune di Massa, Opera della Primaziale Pisana, Comune di Vaiano, Comune di San Giuliano Terme, Comune di Cecina, Galleria dell'Accademia di Firenze e Comune di Siena) aventi ad oggetto la fornitura di divise, vestiario e materiale tecnico destinati ai dipendenti di enti pubblici, nonché al personale dei corpi di polizia municipale. Tali affidamenti, per via degli importi modesti riconducibili alle esigenze di amministrazioni comunali di esigue dimensioni, erano stati per lo più conferiti ai sensi dell'articolo 36 (contratti sotto soglia) del d.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici). Sulla base degli elementi acquisiti, l'Autorità ha accertato che le citate società avevano posto in essere un'intesa unica, continuata e complessa, volta al coordinamento delle rispettive strategie di partecipazione alle procedure di affidamento. Più specificamente, sono emersi tre diversi comportamenti collusivi tenuti dalle società e consistenti: i) nella ripartizione della clientela pubblica per mezzo di un meccanismo di astensione dalla partecipazione alle procedure, tale da far sì che per ciascuna gara figurasse un solo offerente in grado di aggiudicarsi la commessa con ribassi esigui; ii) nella presentazione di cc.dd. "offerte di comodo" in modo da favorire l'affidamento ad uno specifico operatore economico; iii) nella previsione di partite compensative nella forma di acquisti di materiali da parte delle aggiudicatriche in favore delle altre imprese parti dell'accordo, che non avevano partecipato alla gara (anche allo scopo di

aggirare il principio di rotazione) oppure che si erano limitate a presentare "offerte di comodo".

Il disegno spartitorio posto in essere era diretto ad ottenere l'aggiudicazione delle commesse, possibilmente con il ribasso più esiguo possibile, per mezzo delle reciproche astensioni e/od offerte di comodo e con l'eventuale garanzia di acquisto della merce necessaria per soddisfare la domanda di vestiario professionale. È emerso inoltre che, nella realizzazione del meccanismo collusivo, le stesse società erano risultate avvantaggiate dall'assenza di *competitor* provenienti da territori esterni alla regione Toscana, in ragione del peculiare fattore di costo costituito dal servizio di rilievo delle misure *in loco* che questi avrebbero dovuto sostenere e che non risultava compensato dai modesti importi delle procedure bandite.

Alla luce di ciò, l'Autorità ha concluso che le società avevano posto in essere un'intesa segreta, di tipo orizzontale e restrittiva per oggetto, in violazione dell'art. 2 della l. 287/1990. Tenuto conto della gravità e della durata dell'infrazione, l'Autorità ha comminato una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 26.798 euro per Galleria dello Sport S.r.l. (ora Tech Divide S.r.l.), a 8.400 euro per Confezioni Gim di Bettazzi Ricci & C. S.n.c. e a 1.587 euro per Confezioni Orsi S.r.l.

#### **1845 - GARA MANUTENZIONE PAVIMENTAZIONI TRATTE AUTOSTRADALI DI MILANO SERRAVALLE - MILANO TANGENZIALI**

Nel dicembre 2022, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio (1845) accertando l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'art. 101 del TFUE, tra le società Itinera S.p.A., Sintexcal S.p.A. (e la controllante General Beton Triveneta S.p.A.) e Impresa Bacchi S.r.l. volta a condizionare gli esiti della "Gara Servizi n. 1/2019 - Procedura aperta ai sensi dell'art. 60 del d.lgs. 50/2016 e s.m.i. per il servizio di manutenzione ordinaria delle pavimentazioni stradali sull'intera rete in concessione di Milano Serravalle - Milano Tangenziali S.p.A." (di seguito Gara Servizi n. 1/2019), attraverso l'eliminazione del reciproco confronto concorrenziale e la spartizione dei lotti.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

L'ambito merceologico e geografico rilevante è stato circoscritto alla procedura di Gara Servizi n. 1/2019 in cui è stata riscontrata la concertazione anticoncorrenziale tra le imprese.

La procedura di appalto pubblico in esame era articolata in tre lotti, di analogo valore a base d'asta, ed è risultata caratterizzata da un grado di partecipazione molto basso, considerato che per ciascun lotto è pervenuta una sola offerta da parte, rispettivamente, di Sintexcal, Itinera e Impresa Bacchi. Sulla base degli elementi acquisiti, l'Autorità ha accertato, in questo contesto, che le tre imprese partecipanti e aggiudicatrici della procedura avevano posto in essere un'intesa anticoncorrenziale di ripartizione dei lotti a gara, assistita da un sistema di subappalti reciproci, strumentale alla concertazione, tale per cui ciascuna impresa aveva indicato le altre due imprese nell'ambito della terna di imprese subappaltate. L'attività istruttoria ha consentito altresì di acquisire significative e solide evidenze documentali, nella forma di corrispondenza interna e tra le imprese, e indizi seri, precisi e concordanti, a testimonianza del contestato disegno spartitorio. È stata inoltre dimostrata l'infondatezza delle spiegazioni alternative alle condotte avanzate dalle imprese coinvolte, risultate in contraddizione con gli elementi fattuali e informativi raccolti e/o prive dei necessari elementi di logicità, concordanza e coerenza narrativa.

L'Autorità ha concluso che i comportamenti accertati costituivano un'intesa orizzontale, di natura segreta, restrittiva della concorrenza per oggetto, ai sensi dell'art. 101 del TFUE, finalizzata alla ripartizione dei lotti a gara e alla eliminazione del reciproco confronto competitivo nella procedura di gara pubblica individuata dalla Gara Servizi n. 1/2019. Considerata la rilevanza comunitaria della procedura di gara e la posizione delle imprese parti nel settore di riferimento, l'intesa è stata ritenuta idonea ad arrecare pregiudizio al commercio tra Stati Membri. In ragione della gravità dell'intesa, l'Autorità ha comminato sanzioni per complessivi 3.123.915 euro: alla società Itinera S.p.A. 1.186.551 euro, alla società Sintexcal S.p.A. in solido con General Beton Triveneta S.p.A. 1.385.126 euro e alla società Impresa Bacchi S.r.l. 552.238 euro.



## TRASPORTI

### A541 - SERVIZI TRAGHETTAMENTO VEICOLI STRETTO DI MESSINA

Nel marzo 2022, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio (A541) accertando un abuso di posizione dominante, in violazione dell'art. 3 della l. 287/1990, da parte della società di trasporti Caronte & Tourist S.p.A. (C&T), consistente nell'applicazione di prezzi e condizioni contrattuali ingiustificatamente gravosi per il servizio di traghettamento offerto sullo Stretto di Messina.

Il mercato di riferimento è stato considerato quello costituito dal trasporto di passeggeri, con o senza veicoli al seguito, e merci sul fascio di rotte bidirezionali che da Villa San Giovanni collega i porti dell'area di Messina, ossia le rotte Ro/Pax Villa San Giovanni/Messina-Rada San Francesco (VSG-MRSF) e Villa San Giovanni/Messina-Porto (VSG-MP).

L'Autorità ha accertato la sussistenza di una posizione di assoluta dominanza in capo a C&T nell'offerta di servizi di traghettamento sul mercato rilevante alla luce di un'approfondita analisi che ha preso in considerazione diversi elementi: i) le quote di mercato della società (pari a circa il 95-100% per i passeggeri e le auto e a circa l'80-85% per le merci) considerevolmente più elevate di quelle detenute dal concorrente principale Blufferries; ii) le caratteristiche delle rotte servite, la capacità della flotta e la frequenza del servizio offerto, in quanto la rotta VSG-MRSF presentava indubbi vantaggi competitivi per la rapidità del collegamento e l'accessibilità dalla rete autostradale, la flotta di C&T era particolarmente ampia e il servizio offerto era caratterizzato da un'elevatissima frequenza non comparabile a quella di Blufferries (C&T era l'unico vettore ad aver sempre servito la rotta VSG-MRSF, essendo verticalmente integrato nello scalo in qualità di gestore del *terminal* e vettore); iii) la presenza radicata nel territorio da diversi decenni, atteso che C&T rappresentava l'operatore che aveva storicamente fornito i servizi di traghettamento sullo Stretto e ciò gli aveva consentito di acquisire una notevole conoscenza

Attività di tutela e promozione della concorrenza



delle caratteristiche della domanda e un'indiscussa notorietà presso l'utenza. Ad esito dell'istruttoria svolta, i prezzi applicati da C&T ai passeggeri che imbarcavano il proprio autoveicolo sulla rotta bidirezionale VSG-MRSF sono risultati, sulla base delle diverse analisi economiche svolte nel corso del procedimento, ingiustificatamente gravosi in quanto eccessivi, essendo emersa, tramite diversi test economici, una significativa sproporzione tra i ricavi e i costi di C&T nell'offerta di servizi di traghettamento di passeggeri con auto al seguito, nonché iniqui, perché non proporzionati rispetto al valore economico del servizio reso, tenuto conto dei prezzi applicati dai vettori che erogavano servizi comparabili su rotte estere (*benchmark* internazionali) e della contestuale analisi degli aspetti connessi alla qualità/fruibilità dei servizi di traghettamento di C&T, anche attraverso le valutazioni espresse dai consumatori. Infatti, le tariffe di C&T erano risultate più elevate di almeno l'80% rispetto a quelle praticate dai vettori attivi sulle rotte *benchmark* e tale differenziale di prezzo non aveva trovato giustificazione in una maggiore qualità dei servizi erogati, dal momento che i consumatori avevano espresso giudizi del tutto negativi sui servizi di traghettamento di C&T, qualificabile come vettore non particolarmente innovativo nel proprio mercato di riferimento e con tariffe sproporzionate rispetto al servizio erogato. Inoltre, la flotta dell'operatore era risultata caratterizzata da un'età media sensibilmente superiore a quella dei vettori attivi su rotte comparabili. L'Autorità ha, pertanto, ritenuto che C&T, sfruttando indebitamente la propria posizione dominante sul mercato, avesse violato l'art. 3, comma 1, lett. a) della l. 187/1990, attraverso l'applicazione di prezzi ingiustificatamente gravosi nei confronti dei consumatori finali, passeggeri con auto al seguito, utenti dei servizi di traghettamento erogati dalla società. L'Autorità ha considerato l'illecito concorrenziale grave, anche in considerazione dell'area geografica interessata, del potere economico dell'operatore e della tipologia di servizio erogato (indispensabile per i circa 10 milioni di persone che ogni anno - abitualmente o solo nel periodo

estivo - devono attraversare lo Stretto di Messina con il proprio autoveicolo), per cui ha deliberato di irrogare a Caronte & Tourist S.p.A. una sanzione amministrativa pecuniaria di oltre 3,7 milioni di euro.

#### **A536 - REGIONE TOSCANA/ GARA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO LOCALE**

Nel giugno 2022, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ([A536](#)) avviato a seguito di denuncia della Regione Toscana e della società Autolinee Toscane S.p.A. (di seguito "AT"), legittima aggiudicataria della gara per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale sul bacino unico toscano, accertando un abuso di posizione dominante, in violazione dell'art. 102 del TFUE, da parte del gestore uscente Consorzio ONE S.c.a.r.l. (di seguito "ONE") finalizzato a offrire il servizio ben oltre i termini stabiliti dalla Regione Toscana per il subentro da parte del nuovo gestore.

Contestualmente al procedimento principale, l'Autorità ha avviato un procedimento cautelare, a esito del quale ha ordinato alle società consorziate di sospendere, nelle more della decisione di merito, le condotte oggetto di contestazione.

Il mercato rilevante sul quale sono state valutate le condotte è stato considerato quello del servizio di trasporto pubblico locale su gomma, di tipo urbano ed extra-urbano, erogato sul territorio della Regione Toscana. In tale mercato le società consorziate in ONE rappresentavano gli *incumbent* in posizione dominante, in quanto le stesse erano le uniche attive nei rispettivi bacini di utenza (secondo la suddivisione in 14 lotti del precedente appalto) e le uniche detentrici dei beni essenziali e delle informazioni necessarie allo svolgimento del servizio.

Sulla base degli elementi acquisiti in istruttoria, l'Autorità ha accertato l'adozione da parte dei gestori uscenti consorziati in ONE di una strategia ostruzionistica e dilatoria consistente, in sintesi, nel mancato e/o ritardato trasferimento ad AT dei beni essenziali per l'erogazione del servizio di TPL (beni immobili, autobus e altri beni mobili), delle informazioni

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

e dei dati indispensabili alla positiva conclusione delle attività propedeutiche alla loro cessione in favore di AT, nonché nella mancata stipula, anche in via transitoria, degli stessi contratti di cessione. Dalle evidenze raccolte è emerso, in particolare, che i beni e le informazioni che erano nella disponibilità dei gestori uscenti consorziati in ONE risultavano essenziali e indispensabili per il subentro di AT nell'erogazione dei servizi TPL nel bacino unico toscano, sia dal punto di vista quantitativo (numero dei beni e relative informazioni) che qualitativo (posizionamento geografico dei beni).

L'Autorità ha ritenuto che i suddetti comportamenti integrassero un abuso di posizione dominante in quanto idonei ad ostacolare il subentro di AT nell'erogazione del servizio e a pregiudicare il dispiegarsi degli effetti positivi generati dalla concorrenza "per" il mercato, arrecando un danno sia all'amministrazione che aveva bandito la gara, che aveva dovuto sopportare il peso economico della mancata riorganizzazione dei servizi di TPL in modo più efficiente e a costi minori, sia all'utenza, che non aveva potuto beneficiare di un servizio qualitativamente e quantitativamente migliore. Tenuto conto della gravità e della durata della infrazione, e considerata altresì l'esistenza di un complesso contenzioso amministrativo e di una serie di criticità intervenute nella fase negoziale di cessione dei beni essenziali, tali da configurare cause di riduzione della responsabilità delle imprese coinvolte, nonché del contesto pandemico in cui si era svolta tale negoziazione, l'Autorità ha irrogato alle società consorziate in ONE sanzioni per un ammontare complessivo pari a circa 3,6 milioni di euro.



## FARMACEUTICO

### A524 - LEADIANT BIOSCIENCES/FARMACO PER LA CURA DELLA XANTOMATOSI CEREBROTENDINEA

Nel maggio 2022, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio (A524) accertando un abuso di posizione dominante, in violazione dell'art. 102 del TFUE, da parte delle società Essetifin S.p.A. e Leadiant

Biosciences Ltd., appartenenti al gruppo Leadiant, posto in essere nel mercato italiano della produzione e vendita dei farmaci a base di acido chenodesossicolico (CDCA).

Il mercato rilevante nel caso in esame è risultato circoscritto alla produzione e vendita di medicinali a base di CDCA (codice ATC5, A05AA01) utilizzati per la cura di una malattia rara: la xantomatosi cerebrotendinea (CTX) - che causa gravi disabilità e che conduce a morte precoce i pazienti che ne sono affetti - in ragione dell'insostituibilità terapeutica di tale principio attivo rispetto ad altri, quali l'acido colico, l'acido ursodesossicolico o le statine, somministrati, in casi sporadici, per il trattamento della patologia. Tale mercato, in ragione delle specificità del Servizio Sanitario Nazionale, del livello di diffusione epidemiologica della malattia e della differente disponibilità a pagare dell'Italia rispetto agli altri Stati membri, è risultato avere un'estensione limitata al territorio nazionale.

Diversi elementi agli atti hanno contribuito a individuare nel mercato rilevante così definito una posizione dominante (più esattamente, di monopolio) in capo a Leadiant, tra cui, in particolare, la circostanza che, nel giugno 2017, il farmaco orfano a base di CDCA da essa prodotto, l'Acido Chenodesossicolico Leadiant® era stato introdotto sul mercato domestico, dopo aver ottenuto l'autorizzazione all'immissione in commercio per il trattamento della CTX, ed era da allora l'unico prodotto a base di CDCA, per la cura della patologia rara in questione, disponibile sul mercato italiano.

Ciò posto, l'Autorità ha accertato che da giugno 2017 Leadiant aveva abusato di tale posizione di mercato attraverso una condotta negoziale adottata nei confronti dell'AIFA che le aveva consentito di imporre al SSN italiano prezzi ingiustificatamente gravosi per la vendita del proprio medicinale salvavita. Al termine di una complessa attività istruttorio è emerso in particolare che l'abuso commesso era frutto di una strategia estremamente articolata, concepita molto tempo addietro e intenzionalmente coltivata per diversi anni dall'impresa dominante, con l'obiettivo di creare il contesto idoneo a consentire l'effettiva applicazione

Attività di tutela e promozione della concorrenza



della propria politica di prezzo abusiva. Inoltre, l'impresa dominante aveva adottato un comportamento dilatorio e ostruzionistico che aveva protratto oltremodo la lunghezza della procedura di negoziazione del prezzo di rimborso del farmaco con l'AIFA, ponendo l'Agenzia in una posizione di debolezza negoziale, vista la necessità per il SSN di fornire ai pazienti un farmaco essenziale, insostituibile e salvavita in tempi ragionevoli e ad un prezzo economicamente sostenibile. Sfruttando intenzionalmente tale debolezza negoziale, l'impresa dominante aveva potuto ottenere un prezzo *ex factory* per il farmaco orfano a confezione, che, sebbene molto inferiore rispetto a quello inizialmente proposto, era risultato, sulla base delle analisi economiche svolte nel corso del procedimento, in ogni caso ingiustificatamente gravoso, in quanto sproporzionato rispetto ai costi complessivamente sostenuti e iniquo alla luce della

natura del prodotto, degli investimenti in ricerca e sviluppo effettuati, del rischio affrontato nel progetto di registrazione e del valore terapeutico aggiunto che l'AIFA, oltre che la domanda espressa dai medici, attribuiva all'Acido Chenodesossicolico Leadiant®. L'Autorità ha, pertanto, ritenuto che Leadiant, sfruttando abusivamente la propria posizione dominante sul mercato domestico della produzione e vendita di farmaci a base di CDCA per la cura della CTX, avesse violato l'art. 102, lett. a), del TFUE, attraverso l'imposizione di prezzi non equi per la vendita al SSN del farmaco orfano denominato Acido Chenodesossicolico Leadiant®. Considerata la natura salvavita del farmaco, l'Autorità ha ritenuto molto grave l'illecito accertato e ha comminato, in solido, alle società Leadiant Biosciences Ltd. e Essetifin S.p.A. una sanzione pari a circa 3,5 milioni di euro.

## 2.2 Abusi di dipendenza economica

### A550 - CATENA DI FRANCHISING ORIGINAL MARINES

Nel luglio 2022, l'Autorità ha concluso con accettazione degli impegni ai sensi dell'art. 14-ter della l. 287/1990 un procedimento istruttorio (A550) avviato nei confronti della società Original Marines S.p.A. al fine di accertare se talune condotte tenute dalla società nei confronti della propria rete di affiliati in *franchising* potessero integrare un abuso di dipendenza economica ai sensi dell'art. 9, comma 3-bis, della l. 192/1998.

Le criticità concorrenziali evidenziate nel provvedimento di avvio derivavano, in particolare, dall'introduzione nell'ambito dei contratti di *franchising* adottati dalla società Original Marines di un insieme di condizioni negoziali gravose per mezzo delle quali la società avrebbe accentratato su di sé ogni decisione relativa alle più significative variabili commerciali, riversando sugli affiliati i propri rischi di impresa e condizionando la possibilità per gli stessi di operare efficacemente sul mercato. Tra le clausole potenzialmente abusive, in quanto idonee ad assegnare al *franchisor* speciali prerogative, vi erano altresì: i) la definizione del

valore e della composizione degli ordini da destinare ai distributori, anche attraverso un controllo di tipo informatico sul singolo punto vendita; ii) meccanismi di riassortimento automatico della merce; iii) l'imposizione di promozioni e prezzi di rivendita e, al contempo, il divieto di effettuare campagne promozionali, se non a seguito di espressa e preventiva autorizzazione. Secondo l'Autorità, l'assetto negoziale che ne derivava appariva idoneo a privare di ogni autonomia imprenditoriale il *franchisee* che, di fatto, dopo aver investito nel progetto di affiliazione, si trovava a subire le scelte del *franchisor*, pur assumendone in proprio il rischio di impresa.

Al fine di superare le paventate preoccupazioni concorrenziali, Original Marines ha presentato nel corso del procedimento impegni volti a garantire innanzitutto l'autonomia decisionale dell'affiliato nella definizione degli ordini di acquisto e dei prezzi da praticare per la rivendita. A tali impegni si sono aggiunti inoltre quelli relativi alla libertà riconosciuta all'affiliato di decidere se aderire o meno alle promozioni lanciate da Original

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

Marines, nonché all'espunzione dal testo contrattuale del riferimento all'obbligo di ottenere l'autorizzazione del *franchisor* sia per non aderire alle promozioni sia per il lancio di nuove promozioni, permanendo un semplice onere di comunicazione in capo al *franchisee*.

Quanto infine ai meccanismi di riassortimento della merce, è stato eliminato ogni automatismo imposto ed è stato definito a livello contrattuale che in futuro il riassortimento sarebbe potuto avvenire solo su richiesta del *franchisee* e senza obblighi di acquisto minimo, restando nella facoltà delle parti adottare di comune accordo modalità automatiche di riassortimento, previa esplicita adesione del *franchisee*.

Gli impegni presentati sono stati ritenuti dall'Autorità complessivamente idonei a rimuovere le preoccupazioni concorrenziali evidenziate nel provvedimento di avvio, essendo volti a garantire l'autonomia commerciale del *franchisee* in coerenza con il progetto di cooperazione sotteso al contratto di *franchising* con una corretta ripartizione del rischio di impresa. Il nuovo assetto negoziale, in particolare, è apparso idoneo a realizzare un più corretto bilanciamento tra l'autonomia dei distributori nella definizione delle proprie scelte imprenditoriali e la legittima pretesa del *franchisor* di impartire alla propria rete direttive sulla gestione dei punti vendita sulla base del *know-how* maturato. Per queste ragioni, l'Autorità ha deliberato di rendere obbligatori gli impegni presentati da Original Marines ai sensi dell'art. 14-ter, comma 1, della l. 287/1990 e ha chiuso il procedimento istruttorio senza accertare l'infrazione.

#### **A546 - FRANCHISING DI MCDONALD'S**

Nel giugno 2022, l'Autorità ha concluso, con accettazione degli impegni ai sensi dell'art. 14-ter, comma 1, della l. 287/1990, un procedimento istruttorio ([A546](#)) avviato, ai sensi dell'art. 9, comma 3-bis, della l. 192/1998, nei confronti di McDonald's Development Italy LLC (MCDI) al fine di accertare un presunto abuso di dipendenza economica in danno degli imprenditori suoi affiliati e/o *franchisee*.

Nel provvedimento di avvio, l'Autorità aveva contestato una serie di condotte poste in essere da

MCDI nei confronti dei propri affiliati, gestori della rete di ristoranti a insegna McDonald's, consistenti nell'imposizione di un insieme di condizioni e di obblighi idonei a condizionarne indebitamente l'attività imprenditoriale e a comprimerne in modo ingiustificato i margini di redditività.

In particolare, le condotte prese in considerazione ai fini della qualificazione della fattispecie sono state raggruppate in quattro categorie: i) condotte adottate prima della stipula del contratto, idonee a porre i futuri affiliati in una condizione di assenza di potere negoziale e di alternative di scelta; ii) inserimento di clausole nei contratti di affitto di ramo di azienda e/o franchising particolarmente gravose per gli affiliati, sia sotto il profilo dell'onerosità economica che sotto quello dell'idoneità a limitarne l'autonomia imprenditoriale; iii) condotte adottate durante il rapporto negoziale, idonee a comprimere qualsiasi margine di autonomia decisionale degli affiliati nella gestione dei ristoranti; iv) condizioni economiche di uscita dal sistema McDonald's tali da determinare la traduzione della gran parte degli investimenti degli affiliati in costi d'impresa irrecuperabili, a tutto vantaggio del concedente.

Al fine di superare le preoccupazioni concorrenziali emerse in sede di avvio, MCDI ha presentato una serie di impegni, integrati ad esito del *market test*, consistenti, in sintesi: i) nella modifica dell'intera gestione della fase precontrattuale, in modo da garantire la consapevolezza – da parte degli aspiranti affiliati – dei contenuti del successivo accordo, nonché degli obblighi e degli impegni, oltre che della profittabilità, legati all'attività di gestione di un ristorante McDonald's, riducendo anche i costi sostenuti per l'attività di formazione; ii) in un nuovo standard contrattuale, integrato in modo tale da limitare il divario di diritti e obblighi tra il licenziante e la sua rete di *franchisee*, contestualmente all'instaurazione del rapporto di affiliazione, rafforzando anche la capacità degli affiliati di negoziare, nel corso della relazione, sia la propria adesione a specifiche iniziative suggerite e/o alle indicazioni ricevute da MCDI, che le eventuali condizioni di uscita dal contratto; iii) nel riconoscimento espresso, all'interno del nuovo

Attività di tutela e promozione della concorrenza



standard contrattuale, dell'autonomia dei licenziatari in tema di politiche commerciali e di scelta di taluni fornitori, in modo da garantire ai *franchisee* un adeguato margine di autonomia nelle scelte imprenditoriali, compatibilmente con la necessità di mantenere standard qualitativi e uniformità di immagine adeguati al corretto funzionamento del sistema; iv) nell'introduzione, per i casi in cui il contratto giunga a scadenza naturale, di un obbligo per MCDI, su richiesta del *franchisee*, di riacquisto delle attrezzature e degli arredi effettuati nel corso del rapporto contrattuale.

Nel complesso, l'Autorità ha ritenuto che gli impegni proposti da MCDI fossero idonei a rimuovere le preoccupazioni concorrenziali emerse nel provvedimento di avvio e ha, pertanto, deliberato di renderli obbligatori ai sensi dell'articolo 14-ter della l. 287/1990 e di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione.

#### **A547 - CONDOTTE DI WIND TRE A DANNO DEI RIVENDITORI**

Nell'agosto 2022 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ([A547](#)) con accettazione degli impegni ai sensi dell'art. 14-ter, comma 1, della l. 287/1990, presentati da Wind Tre S.p.A., finalizzati ad escludere la configurabilità di un abuso di dipendenza economica, ai sensi dell'art. 9, comma 3-bis, della l. 192/1998, da parte della società nei confronti dei propri rivenditori del settore.

Nel provvedimento di avvio del procedimento, l'Autorità ha individuato un insieme di vincoli contrattuali che avrebbero potuto essere, soprattutto se complessivamente considerati, insostenibili per il rivenditore monomarca, determinando un illecito squilibrio contrattuale tra le parti. Tali vincoli si inserivano in un contesto contrattuale di sostanziale obbligo di esclusiva dei rivenditori monomarca nei confronti di Wind Tre, e ciò sia in virtù di una clausola di non concorrenza, sia in ragione di stringenti obblighi sulla tipologia di arredi e materiali da utilizzare nei locali. In particolare, le condotte contestate riguardavano: i) un meccanismo di *reverse charge*, in base al quale il costo dell'IVA veniva sostenuto dal rivenditore, senza che quest'ultimo incassasse direttamente il prezzo

di vendita dei servizi e dei dispositivi in base ad una cessione del credito tra rivenditore (cedente) e Wind Tre (cessionario) e con la conseguenza che, non essendo fornita la liquidità per far fronte agli oneri fiscali a compensazione da Wind Tre al rivenditore, quest'ultimo doveva farvi fronte attraverso le proprie provvigioni; ii) un meccanismo di storni pro rata, in base al quale in caso di clienti finali che non avessero completato i pagamenti, il gestore telefonico avrebbe stornato, tra gli importi dovuti al rivenditore con cadenza mensile, la quota di commissione connessa alla rata che il cliente non avesse più pagato; iii) un susseguirsi di modifiche unilaterali volte a peggiorare la remunerazione del rivenditore e il recesso ingiustificato, impedendo così al rivenditore di compiere ragionevoli previsioni sullo sviluppo della propria attività e sulla sopravvivenza economica. Nel corso del procedimento, Wind Tre ha presentato impegni finalizzati a risolvere le problematiche evidenziate dall'Autorità nel provvedimento di avvio. A seguito delle risultanze del *market test*, l'Autorità ha ritenuto gli impegni definitivi idonei a rimuovere le preoccupazioni concorrenziali originariamente riscontrate. Tali impegni hanno riguardato in particolare: i) al fine di agevolare la mobilità dei rivenditori verso altre attività, l'estensione del periodo di preavviso per gli imprenditori monomarca per ulteriori 60 giorni, senza alcuna interruzione anticipata dell'operatività, anche in virtù del ritiro da parte di Wind Tre dell'attrezzatura data in comodato d'uso solo dopo la cessazione del rapporto; ii) al fine di garantire la liquidità media ai rivenditori che devono adempiere agli oneri finanziari, la corresponsione dell'accredito finanziario agli stessi entro 6 giorni dalla vendita al consumatore finale, nonché la previsione di un valore degli acconti, da incassare al momento della vendita, di importo superiore al valore percentuale dell'IVA; iii) al fine di contenere l'esposizione debitoria dei rivenditori nei confronti della società, l'impegno a non avvalersi generalmente del meccanismo degli storni *pro rata* – peraltro già eliminato a partire dalle attivazioni di marzo 2017 – ma a mantenerne l'applicazione solamente per taluni casi isolati (ad esempio, per la

---

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

mancata attivazione, morosità del cliente e frode), tenendo la soglia di storno al di sotto di un valore medio contenuto (4,2% sulla commissione totale erogata al rivenditore); iv) la concessione ai rivenditori di un più ampio termine in caso di modifiche unilaterali *in pejus* e di recesso anticipato dal contratto, durante il quale Wind Tre conserva le medesime condizioni contrattuali in merito all'approvvigionamento dei dispositivi (input essenziale per consentire la continuazione dello svolgimento dell'attività economica anche in questa fase e garantire, quindi, un flusso in entrata), assicurando così, da un lato, un termine congruo per riorganizzare la

propria attività, e dall'altro, la prosecuzione dell'attività economica senza andare incontro a un'interruzione improvvisa nell'utilizzazione dei locali, degli arredi e delle dotazioni informatiche. Infine, Wind Tre si è impegnata a nominare un *Monitoring Trustee* al fine di vagliare l'ottemperanza degli impegni assunti, anche alla luce del necessario e costante contraddittorio con i rivenditori durante il periodo di applicazione degli stessi. L'Autorità ha, pertanto, deliberato di rendere obbligatori gli impegni presentati da Wind Tre S.p.A. ai sensi dell'art. 14-ter, comma 1, della l. 287/1990 e ha chiuso il procedimento senza accertare l'infrazione.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



## 2.3 Concentrazioni

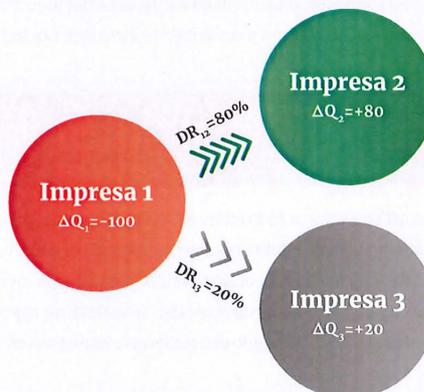
### **FOCUS** *I diversion ratio nella valutazione delle concentrazioni nei mercati della distribuzione commerciale*

#### *Le concentrazioni in mercati differenziati*

L'effetto più diretto di una concentrazione orizzontale è il venir meno della concorrenza tra le parti. In particolare, se prima della concentrazione una delle imprese avesse aumentato i prezzi, avrebbe perso parte delle sue vendite a beneficio dell'altra impresa partecipante alla concentrazione. La concentrazione elimina questo vincolo specifico: le vendite che erano perse quando le imprese erano concorrenti, non lo sono più a seguito dell'operazione di concentrazione.

Quanto sia stringente il vincolo in questione dipende spesso dal grado di sostituibilità tra i prodotti delle imprese partecipanti alla concentrazione: alcune imprese possono infatti commercializzare prodotti/servizi che sono sostituiti più stretti di altri.

Nell'esempio raffigurato di fianco, i volumi persi dall'impresa 1 (-100 unità) a valle di un aumento dei suoi prezzi non si distribuiscono equamente sugli altri operatori: l'impresa 2 ne cattura 80 unità, mentre l'impresa 3 ne cattura solo 20 unità. Può ritenersi, dunque, che l'impresa 2 eserciti un vincolo concorrenziale sull'impresa 1 maggiore di quello esercitato dall'impresa 3.



Quanto più elevato è il grado di sostituibilità tra i prodotti delle imprese partecipanti alla concentrazione, tanto più è probabile che tali imprese aumenteranno i prezzi in misura significativa. Nell'esempio sopra raffigurato, una fusione tra l'impresa 1 e l'impresa 2 può dare luogo a criticità concorrenziali maggiori rispetto ad una concentrazione tra l'impresa 1 e l'impresa 3, dal momento che, ad esito della fusione, è superiore la quota di domanda che sarebbe "recuperata" a fronte di un aumento dei prezzi dell'impresa 1.

#### **I diversion ratio**

Uno strumento sempre più frequentemente utilizzato dall'Autorità per misurare la prossimità concorrenziale tra le parti di un'operazione di concentrazione è il *diversion ratio*. Si tratta di un indice che misura proprio quanta parte delle vendite perse da un'impresa, a causa di un peggioramento delle condizioni commerciali applicate – come ad esempio un aumento dei prezzi – viene "catturata" dall'altra.

Nell'esempio raffigurato nella Figura 1, i *diversion ratio* dall'impresa 1 all'impresa 2 e all'impresa 3 sono rispettivamente pari all'80% e al 20%.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

### **La stima dei diversion ratio nei mercati della distribuzione commerciale**

Nel corso del 2022, seguendo una prassi ormai consolidata negli ultimi anni, le analisi dei *diversion ratio* hanno trovato applicazione negli approfondimenti istruttori svolti con riguardo a due concentrazioni nel settore della distribuzione commerciale al dettaglio. Si tratta di mercati, infatti, che presentano “naturalmente” un elevato grado di differenziazione: la pressione competitiva tra punti vendita dipende da diversi fattori, quali ad esempio la distanza, l'insegna, la loro tipologia e dimensione. Le due istruttorie svolte sono esemplificative delle diverse tecniche che possono essere impiegate dall'Autorità per quantificare i *diversion ratio* attraverso l'utilizzo di indagini campionarie presso i consumatori (*survey*).

#### **La stima diretta dei diversion ratio**

Cfr. C12410B - CINVEN CAPITAL MANAGEMENT-FRESSNAPF BETEILIGUNGS/AGRIFARMA - MAXI ZOO ITALIA, 2/12/2022

L'Autorità ha stimato direttamente i *diversion ratio*, commissionando un'indagine di mercato all'uscita dei punti vendita interessati dall'operazione. Tale indagine ha consentito di individuare specificamente i punti vendita alternativi dove si recherebbero i clienti. Si tratta di un approccio che presenta diversi vantaggi: ad esempio, le stime ottenute sono indipendenti dalla definizione del mercato rilevante e non richiedono la definizione di un modello. Tuttavia, è un approccio percorribile principalmente laddove il numero di punti vendita è relativamente ridotto.

#### **La stima indiretta dei diversion ratio**

Cfr. C12488 - BUBBLES BIDCO/QUATTRO, 22/2/2022

L'Autorità ha stimato indirettamente i *diversion ratio*, commissionando un'indagine di mercato telefonica/*online* per stimare la sostituibilità tra diverse tipologie di punti vendita per i consumatori. Tali evidenze sono utilizzate per calibrare un modello economico che stima, in ciascun mercato geografico, le probabilità con cui i consumatori scelgono i punti vendita alternativi dove recarsi. Si tratta di un approccio che richiede la specificazione di un modello economico. Al contempo, ha il vantaggio di poter essere impiegato anche quando il numero di mercati geografici rilevanti è elevato.

### **L'utilizzo dei diversion ratio**

Anche in ragione dell'esigenza di acquisire le necessarie evidenze empiriche, l'Autorità effettua di norma le analisi dei *diversion ratio* nel corso dell'attività istruttoria, ossia la cosiddetta “fase 2”.

Quando possibile, inoltre, l'Autorità integra le informazioni relative ai *diversion ratio* con i dati relativi ai margini di profitto, al fine di ottenere indicazioni più precise sull'incentivo dell'entità *post-merger* a innalzare i prezzi, anche attraverso la stima del c.d. *gross upward pricing pressure index* (“GUPPI”).

In base alle caratteristiche specifiche delle concentrazioni oggetto di valutazione, anche in termini di numerosità dei mercati coinvolti, le stime dei *diversion ratio* possono essere utilizzate dall'Autorità come strumento di *screening* o come elemento sostanziale ai fini dell'identificazione dei mercati in cui si rilevano criticità concorrenziali.

In prospettiva, è plausibile ritenere che l'analisi di prossimità concorrenziale sia destinata ad avere un ruolo ancora più centrale nella valutazione delle operazioni di concentrazione. A seguito della modifica dell'art. 6 della l. 287/1990, infatti, assume particolare rilievo l'analisi degli eventuali incentivi all'aumento dei prezzi derivanti da una concentrazione anche nei mercati in cui l'operazione non determina la costituzione o il rafforzamento di una posizione di dominanza.

Attività di tutela e promozione della concorrenza

**C12410B - CINVEN CAPITAL MANAGEMENT-  
FRESSNAPF BETEILIGUNGS/AGRIFARMA - MAXI ZOO  
ITALIA**

Nel febbraio 2022, l'Autorità ha autorizzato con condizioni l'operazione di concentrazione (C12410B) consistente nell'acquisizione del controllo congiunto da parte di Cinven Capital Management (VII) General Partner Limited (di seguito "Cinven") e Fressnapf Beteiligungs GmbH (di seguito "Fressnapf") di Arcaplanet e Maxi Zoo, rispettivamente la prima e la terza catena specializzata nella distribuzione al dettaglio di prodotti per animali domestici a livello nazionale.

L'operazione ha interessato dal punto di vista merceologico due distinti mercati: i)

l'approvvigionamento di articoli per l'alimentazione e la cura degli animali domestici (anche denominati prodotti *pet*); ii) la distribuzione al dettaglio di detti articoli mediante punti vendita specializzati (comprensiva delle vendite *online*). Con riguardo a tale ultimo mercato, l'istruttoria ha consentito di accertare l'estraneità dei punti vendita della GDO al mercato rilevante così individuato, in considerazione della scarsa sostituibilità di questi ultimi con i punti vendita del canale specializzato dovuta alle differenze esistenti tra i due canali in termini di tipologia e omogeneità di assortimento, esperienza di acquisto e fascia di prezzo dei prodotti offerti. Viceversa, numerose evidenze agli atti hanno attestato una maggiore sostituibilità tra punti vendita specializzati e canale *online*, deponendo per l'inclusione di quest'ultimo nel mercato rilevante. Dal punto di vista geografico, mentre il primo mercato è stato considerato di dimensione nazionale, in considerazione dell'ampiezza del bacino di operatività dei fornitori e dell'uniformità delle condizioni di acquisto sull'intero territorio nazionale, quello della vendita al dettaglio è risultato avere dimensione locale in ragione dei comportamenti di acquisto dei consumatori e dell'importanza attribuita alla prossimità dei punti vendita.

Sulla base degli elementi acquisiti in istruttoria, l'Autorità ha accertato che l'operazione di concentrazione tra la prima e la terza catena

specializzata nella commercializzazione di articoli per animali domestici a livello nazionale avrebbe determinato importanti effetti restrittivi. Nel mercato delle vendite attraverso negozi specializzati e canale *online*, il nuovo operatore avrebbe raggiunto, infatti, una quota a livello nazionale pari a circa il [30-35%]. Nello specifico segmento delle catene *pet shop* (comprensivo delle relative vendite *online*) in cui Arcaplanet deteneva una quota nazionale del [45-50%] e Maxi Zoo del [15-20%], l'entità *post merger* avrebbe raggiunto una quota del [60-65%] a livello nazionale, più che tripla rispetto a quella detenuta dal principale concorrente, mentre le altre catene sono risultate avere quote molto più contenute e ad un livello subnazionale.

A livello locale poi l'operazione avrebbe determinato sovrapposizioni orizzontali fra le attività delle imprese interessate in pressoché tutti i mercati della vendita al dettaglio dove queste erano presenti (129 su 136). In particolare, l'analisi strutturale del contesto competitivo che si sarebbe venuto a creare ad esito della concentrazione e della prossimità concorrenziale tra le parti ha indicato il rischio della creazione o del rafforzamento di una posizione dominante in 78 mercati su 136. L'istruttoria ha confermato altresì il rischio della creazione di una posizione dominante anche nei mercati dell'approvvigionamento.

Alla luce di ciò, l'Autorità ha autorizzato l'operazione subordinatamente all'esecuzione di misure correttive consistenti, in sintesi, nella cessione di punti vendita a soggetti terzi già attivi nella vendita al dettaglio di prodotti *pet* nonché indipendenti dalle parti della concentrazione. Tali cessioni sono state ritenute idonee a limitare il rafforzamento complessivo dell'entità *post merger* a livello nazionale e a risolvere tutte le criticità concorrenziali rilevate a livello locale, nonché a superare i problemi concorrenziali emersi nei mercati dell'approvvigionamento di prodotti *pet*.

**C12207B - SKY ITALIA/R2 / REVISIONE MISURE**

Nell'aprile 2022, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio (C12207B) volto alla revoca delle misure disposte con la decisione del maggio 2019 ad

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

esito del procedimento C12207 avente ad oggetto, essenzialmente, l'acquisizione da parte di Sky Italian Holding S.p.A. (Gruppo Sky) di taluni asset della televisione a pagamento sul digitale terrestre di Mediaset Premium S.p.A. (Gruppo Mediaset) e, in particolare, della piattaforma tecnologica di R2 S.r.l., del ramo editoriale (canali tv a pagamento del digitale terrestre di Mediaset Premium) e della numerazione LCN 301-399.

In quella occasione, l'Autorità aveva ritenuto che l'operazione avrebbe generato evidenti effetti anticoncorrenziali, con la conseguente scomparsa, anche in chiave prospettica, della pressione concorrenziale esercitata in precedenza da Mediaset Premium. Per tale motivo, aveva deciso di imporre, per un periodo di tre anni, misure ritenute idonee a ripristinare la concorrenza nel mercato della *pay-tv*, consistenti, in sintesi, nel divieto per il gruppo Sky, di stipulare esclusive per i contenuti audiovisivi e i canali lineari per le piattaforme *internet* in Italia, autorizzando l'operazione di concentrazione subordinatamente alla piena ed effettiva attuazione delle misure prescritte.

Obiettivo della nuova istruttoria, avviata dall'Autorità a seguito di istanza di revisione formulata da Sky, era quello di valutare se l'evoluzione del contesto fattuale, societario e di mercato nel frattempo intervenuto giustificasse la revoca delle misure prescritte, considerato che i mutamenti determinati dalla pandemia da Covid-19 sull'intera filiera audiovisiva avrebbero potuto rendere maggiormente efficaci le misure imposte nel maggio 2019, permettendo di raggiungere tali obiettivi anticipatamente rispetto al periodo di tre anni prospettato dalle misure (con scadenza 21 maggio 2022). Nel corso dell'istruttoria, l'Autorità ha in effetti accertato che le misure precedentemente imposte avevano permesso di invertire il processo di concentrazione, grazie allo stimolo di nuovi operatori entranti nella piattaforma *Internet*.

In particolare, una significativa riduzione della concentrazione di mercato era stata osservata a partire da luglio 2021 ed era apparsa dovuta, oltre che al mutamento degli stili di consumo dei prodotti audiovisivi conseguente alla pandemia da Covid-19, anche all'aggiudicazione dei

diritti audiovisivi della Serie A (sette eventi settimanali in esclusiva e tre eventi settimanali in co-esclusiva) a DAZN. Infatti, se nel periodo gennaio-giugno 2021 DAZN deteneva meno del 10% della quota di mercato, a partire dal mese di luglio la quota di mercato era almeno raddoppiata, attestandosi al di sopra del 20%, confermandosi così la natura di contenuto *premium* dei diritti della Serie A in grado di orientare in misura significativa le scelte di una porzione rilevante di consumatori dei servizi di televisione a pagamento.

L'Autorità ha ritenuto, dunque, che fossero venute meno le ragioni di fatto e di diritto che avevano giustificato l'imposizione delle misure, in considerazione non solo del ridotto tempo residuo di vigenza degli impegni e dell'assenza di contenuti audiovisivi di natura *premium* da acquisire durante la vita residua di tali misure, ma anche degli inferiori livelli di concentrazione di mercato registrati rispetto a quelli precedenti all'operazione. Per tale ragione, l'Autorità, acquisito il parere favorevole dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ha deliberato la revoca delle misure precedentemente imposte alle società del gruppo Sky.

#### **C12422B - MONDADORI MEDIA-ARTONI GROUP-SRH/PRESS-DI DISTRIBUZIONE STAMPA E MULTIMEDIA**

Nel maggio 2022, l'Autorità ha autorizzato con condizioni la concentrazione consistente nella acquisizione del controllo congiunto di Press-Di Distribuzione stampa e Multimedia S.r.l., attiva nella distribuzione nazionale di stampa quotidiana e periodica, da parte di Mondadori Media S.p.A. e Artoni Group S.p.A. e SRH S.r.l. (C12422B). Per effetto dell'operazione si sarebbe registrato un mutamento dell'assetto di controllo di Press Di, che, precedentemente controllata in esclusiva da Mondadori, avrebbe visto l'ingresso nel controllo di Artoni e SRH, entrambi operanti nella distribuzione locale di stampa quotidiana e periodica. L'operazione ha interessato sia il mercato della distribuzione nazionale della stampa e periodici, che quelli della distribuzione a livello locale. In ambito nazionale, Press Di è risultato il secondo operatore di mercato, con una quota di mercato superiore al

Attività di tutela e promozione della concorrenza



20% del liquidato di quotidiani e periodici. In ambito locale è emerso invece che più di un quarto di tutta la distribuzione era controllato da Artoni Group e SRH. In particolare, i distributori locali controllati da Artoni Group e SRH coprivano larga parte dell'Italia centro-settentrionale (Abruzzo, Marche, Emilia Romagna, in parte Lazio e Toscana e alcune aree di Lombardia e Veneto) detenendo posizioni di monopolio o di quasi monopolio in numerosi ambiti territoriali e, laddove presenti in sovrapposizione con altri distributori locali, con quote di assoluto rilievo.

In tale quadro, l'istruttoria era stata avviata ritenendo che l'operazione fosse suscettibile di determinare possibili effetti anticoncorrenziali di natura preclusiva sia nei confronti dei distributori locali concorrenti di Artoni e SRH sia nei confronti dei distributori nazionali concorrenti di Press-Di.

Sulla base degli elementi acquisiti, l'Autorità ha accertato che la concentrazione avrebbe comportato in via immediata il rafforzamento delle posizioni dominanti detenute da Artoni Group e SRH nei mercati della distribuzione locale di stampa quotidiana e periodica nei quali erano attivi e ridotto la concorrenza potenziale esercitata dai distributori locali concorrenti, rendendo di fatto per questi ultimi non contendibili rispetto ad Artoni e SRH i mandati distributivi locali di Press-Di.

L'operazione avrebbe inoltre comportato la costituzione di una nuova entità dotata della capacità e degli incentivi per porre in essere strategie di preclusione o ostacolo sia agli sbocchi che alle forniture, con possibili effetti distorsivi della concorrenza nel mercato della distribuzione nazionale e nei mercati della distribuzione locale.

In particolare, sotto il primo profilo, la presenza di Press Di nella fase di distribuzione nazionale avrebbe potuto indurre i due distributori locali a precludere l'accesso agli ambiti locali serviti ai distributori nazionali concorrenti di Press-Di ovvero a peggiorare le condizioni applicate ai medesimi, riducendone la capacità competitiva a vantaggio della prima. Sotto il secondo profilo, Press Di, in ragione dell'integrazione con i due distributori locali, avrebbe potuto disdettare, anche in misura solo parziale, i mandati dei distributori locali concorrenti,

e/o peggiorare le condizioni ad essi praticate a tutto vantaggio di Artoni e SRH, con conseguente pregiudizio delle dinamiche competitive nei mercati locali.

Alla luce di ciò, l'Autorità ha autorizzato l'operazione subordinatamente al rispetto di talune condizioni volte a salvaguardare i rapporti intercorrenti con i distributori nazionali e locali e consistenti nella previsione, in particolare: i) di un divieto di revoche – anche parziali – dei mandati conferiti da Press-Di ai distributori locali; ii) di specifiche ipotesi in cui Press-Di avrebbe potuto revocare, mediante risoluzione dei contratti, i propri mandati ai distributori locali; iii) di specifici motivi che avrebbero potuto giustificare una revoca da parte di Press-Di con preavviso scritto di sei mesi; iv) della modifica dei contratti esistenti e dell'inserimento nei nuovi contratti di un termine di preavviso scritto di sei mesi in caso di revoca di mandato al distributore locale oltre all'indicazione delle rinunce all'esercizio dei diritti contrattuali; v) di specifiche ipotesi nelle quali Press-Di avrebbe potuto esercitare azioni concorrenziali implicanti una modifica dell'assetto territoriale dei propri mandati.

#### **C12461 – ENEL PRODUZIONE/ERG POWER**

Nel settembre 2022, l'Autorità ha vietato l'operazione di concentrazione consistente nell'acquisizione da parte di Enel Produzione S.p.A. (appartenente al gruppo Enel) della società ERG Power S.r.l., titolare dell'impianto di generazione elettrica "turbo gas" sito in Sicilia a Priolo (SR) ([C12461](#)).

I settori interessati dalla concentrazione sono stati considerati quelli della produzione e dell'approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica (che include le transazioni a termine e a pronti concluse attraverso piattaforme organizzate o su base bilaterale) e quello dei servizi di dispacciamento (MSD), dove Terna S.p.A. opera dal lato della domanda al fine di acquisire dagli operatori elettrici le risorse necessarie a mantenere il corretto funzionamento della rete elettrica e a costituire margini di capacità di riserva. La dimensione geografica dei mercati è stata individuata nella macrozona Sicilia, a causa della persistenza di vincoli di trasmissione presenti tra l'isola e il continente (che si

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

dovrebbero risolvere entro il 2028).

Con riferimento al mercato della produzione e dell'approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica, è emerso che nel 2021 il gruppo acquirente Enel aveva detenuto nella macro-zona Sicilia una quota di circa il [30-35%] in termini di capacità installata, a cui era corrisposta una quota di produzione pari a circa il [20-25%]. A tali quote, ad esito della concentrazione, si sarebbe venuta a sommare una quota attribuibile all'impianto acquisito da ERG Power pari rispettivamente a circa il [1-5%] in termini di capacità installata e il [15-20%] in termini di produzione. La somma delle quote così calcolate indicava, sul mercato rilevante dell'approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica in Sicilia, una quota cumulata attribuibile alla *merged entity* pari, rispettivamente, al [35-40%] in termini di capacità installata e il [35-40%] in termini di energia prodotta in Sicilia nel 2021. A fronte di ciò, i principali concorrenti delle società nella macro-zona siciliana presentavano quote molto inferiori. Sempre nel 2021, quella che sarebbe divenuta l'entità *post merger* aveva realizzato oltre il 65% degli scambi totali sul mercato dei servizi di dispacciamento, con una crescita attribuibile alla concentrazione superiore al 5%. Quote cumulative comprese tra il 60% e l'80%, inoltre, risultavano per quasi tutte le altre possibili configurazioni dipendenti dalle diverse sessioni delle fasi di programmazione.

Dall'istruttoria, anche alla luce dello specifico contesto considerato – ad esempio della presenza del c.d. mercato della capacità su cui il gestore di rete Terna S.p.A. acquista la disponibilità di risorse per garantire l'adeguatezza della rete di trasmissione e delle tempistiche previste per i futuri adeguamenti infrastrutturali relativi alla rete siciliana – è emerso dunque che l'acquisizione di ERG Power S.r.l. da parte di Enel Produzione S.p.A. avrebbe ridotto significativamente la (già ridotta) concorrenza nei mercati rilevanti menzionati. Tale effetto è stato apprezzato, oltretutto in termini di quote di mercato detenute dai soggetti interessati dall'operazione, anche analizzando la crescita stimata della c.d. "pivotalità"

di Enel Produzione. Inoltre, ha assunto rilievo ai fini della decisione di divieto anche il fatto che le informazioni disponibili indicavano come l'impianto di Erg Power oggetto di acquisizione svolgesse, anche per la sua stessa conformazione tecnologica, un ruolo particolarmente concorrenziale nel mercato siciliano. Pertanto, l'acquisizione dello stesso da parte del gruppo Enel avrebbe comportato la eliminazione di uno dei concorrenti più efficaci per il gruppo e, quindi, una significativa restrizione della concorrenza direttamente riconducibile alla concentrazione.

Alla luce di ciò, l'Autorità ha ritenuto che l'operazione fosse idonea a dare luogo alla costituzione di una posizione dominante in capo al gruppo Enel nel mercato della produzione e dell'approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica nella macro-zona Sicilia e al rafforzamento della posizione dominante del medesimo gruppo nel mercato dei servizi di dispacciamento dell'energia elettrica nella medesima macro-zona, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza. L'Autorità ne ha vietato pertanto l'esecuzione, ai sensi dell'articolo 18, comma 1, della l. 287/1990.

#### **C12488 - BUBBLES BIDCO/QUATTRO**

Nel dicembre 2022, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio (C12488) autorizzando, con condizioni, la concentrazione tra la società Bubbles BidCo S.p.A. (controllata dal fondo H.I.G. Capital) e la società Quattro S.r.l. L'operazione notificata consisteva nell'acquisizione da parte di H.I.G., attraverso Bubbles, società titolare di 25 punti vendita con insegna Acqua & Sapone in Sardegna, del controllo di Quattro S.r.l., proprietaria della catena Saponi & Profumi, specializzata nella vendita al dettaglio di prodotti per la cura della persona e la pulizia della casa, presente unicamente in Sardegna con 62 punti vendita.

Il mercato interessato dall'operazione è stato considerato quello della distribuzione al dettaglio di prodotti per la pulizia e l'igiene della casa e la cura della persona, complessivamente denominati prodotti "*home e personal care*". Alla luce delle evidenze qualitative

Attività di tutela e promozione della concorrenza



emerse nell'ambito dell'attività istruttoria, si è adottata una definizione del mercato che dal punto di vista merceologico ha compreso, oltre ai negozi specializzati, anche i punti vendita della GDO - ad eccezione delle *superette* - e i *discount*. Con riferimento al mercato geografico rilevante, lo stesso è risultato costituito da isocrone di 15 minuti di guida, in base alle quali sono stati individuati 35 mercati locali in Sardegna in cui la concentrazione comportava sovrapposizioni orizzontali. L'Autorità ha rilevato che in 15 mercati locali l'operazione era suscettibile di determinare delle criticità concorrenziali nella misura in cui risultava idonea a produrre, alla luce nuovo test di valutazione

delle concentrazioni, un significativo ostacolo alla concorrenza. In particolare, in 9 di tali mercati l'operazione avrebbe determinato la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante, mentre nei restanti 6 è stato rilevato che l'operazione avrebbe comportato l'eliminazione di un importante vincolo concorrenziale, con il conseguente incentivo dell'entità risultante dalla concentrazione - pur non essendo l'operatore dominante - ad innalzare i prezzi. Pertanto, l'Autorità ha deciso di autorizzare l'operazione, subordinandola alla cessione, da parte di BidCo, di oltre dieci punti vendita, da realizzarsi nelle aree geografiche caratterizzate dalle maggiori criticità concorrenziali.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

## 3.

### L'attività di promozione della concorrenza

#### 3.1 L'attività di *advocacy* svolta nel corso del 2022

Nel 2022 l'Autorità ha realizzato 62 interventi di *advocacy* pubblicati – di cui 55 utilizzando gli strumenti previsti dalla l. 287/1990 (artt. 21, 21-bis e 22) e 7 ai sensi del d.lgs. 142/2020 (art. 3) – intervenendo in numerosi settori di mercato e con riguardo a diversi profili e problematiche di concorrenza.

In particolare, nel corso del 2022, l'Autorità è stata chiamata per le prime volte a esprimere il proprio parere ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 142/2020<sup>4</sup>, secondo cui i soggetti regolatori (nei casi di specie, Regioni e

Ministeri), nell'ambito dell'analisi dell'impatto della regolamentazione degli atti normativi o amministrativi con cui si introducono nuove disposizioni che limitano l'accesso alle professioni regolamentate o il loro esercizio ovvero modificano quelle esistenti, procedono alla valutazione di proporzionalità e prima della loro definitiva adozione “*trasmettono lo schema di provvedimento (...) all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che esprime il relativo parere*”.

#### INTERVENTI DI *ADVOCACY* PUBBLICATI (2022) PER TIPO DI STRUMENTO NORMATIVO UTILIZZATO

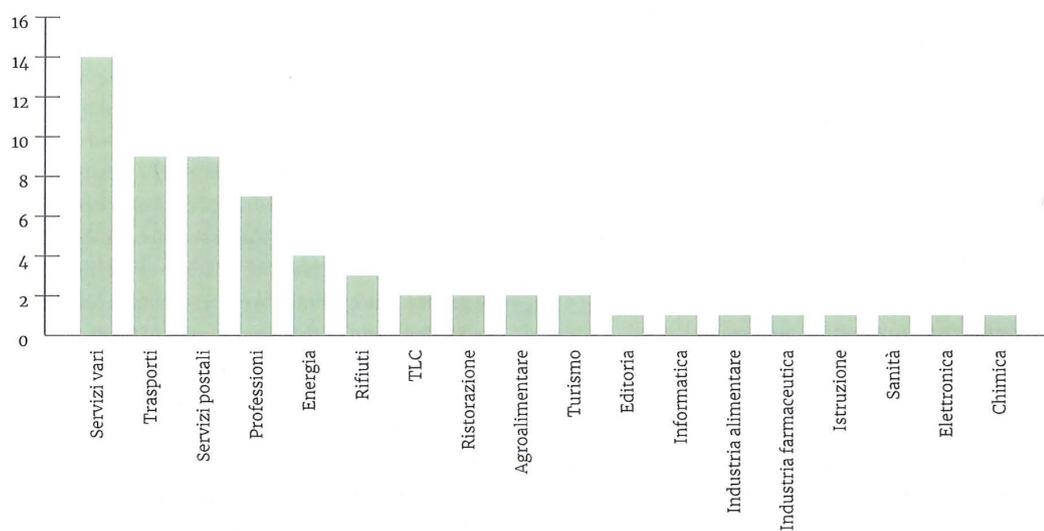
STRUMENTO NORMATIVO	NUMERO DI INTERVENTI
Segnalazioni ai sensi dell'art. 21 della l. 287/1990	12
Pareri ai sensi dell'art. 22 della l. 287/1990	21
Pareri motivati ai sensi dell'art. 21-bis della l. 287/1990	22
di cui ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 175/2016 (TUSPP)	12
Pareri ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 142/2020	7
<b>Totale</b>	<b>62</b>

4. Decreto legislativo 16 ottobre 2020, n. 142 – Attuazione della direttiva (UE) 2018/958 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018 relativa a un test della proporzionalità prima dell'adozione di una nuova regolamentazione delle professioni.

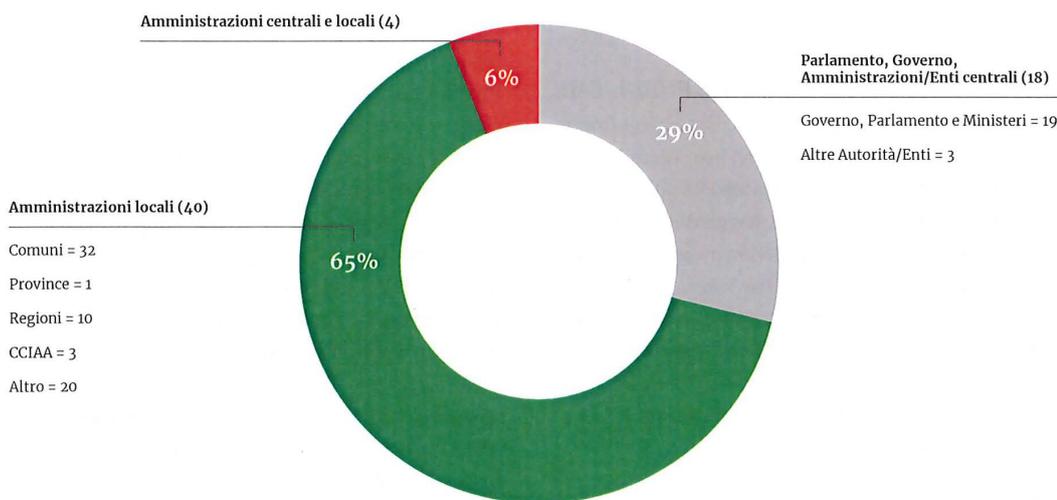
Attività di tutela e promozione della concorrenza



Numero di interventi di *advocacy* pubblicati (2022), suddivisi per settore



Destinatari degli interventi di *advocacy* pubblicati (2022)



\*Ciascun intervento di *advocacy* può avere un unico destinatario o essere indirizzato ad una molteplicità di soggetti istituzionali.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

### 3.2 I profili anticoncorrenziali segnalati

Gli interventi di *advocacy* realizzati dall'Autorità nel corso del 2022 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'introduzione di limitazioni all'esercizio dell'attività di impresa e la previsione di disposizioni discriminatorie in danno degli operatori, nonché l'imposizione di possibili ostacoli alla liberalizzazione e all'apertura dei mercati alla concorrenza. Tali criticità sono spesso risultate trasversali rispetto ai settori interessati.

L'Autorità ha, inoltre, profuso un particolare impegno nell'esercizio della competenza di cui all'art. 5 del d.lgs. 175/2016 (TUSPP), incrementando, rispetto agli anni precedenti, il numero dei pareri resi alle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 21-bis della l. 287/1990, nei casi di costituzione di una società a partecipazione pubblica o di acquisto di partecipazioni in società già costituite. Le disposizioni del TUSPP relative alla costituzione di una società mista e all'istituto dell'*in house providing* sono state, altresì, richiamate in pareri resi a Enti pubblici locali ai sensi dell'art. 22 della l. 287/1990.

#### PRINCIPI IN MATERIA DI GARE PUBBLICHE

Le procedure a evidenza pubblica, mediante il confronto concorrenziale fra gli operatori attivi in un certo mercato, consentono alle amministrazioni pubbliche di selezionare quelli più efficienti e maggiormente idonei alle proprie esigenze, con benefici anche per i cittadini. Tuttavia, affinché le procedure ad evidenza pubblica siano veramente efficaci, è necessario che esse vengano strutturate 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*).



#### SERVIZI POSTALI

In quest'ottica, nel corso del 2022 l'Autorità ha

proseguito la propria attività di verifica del corretto dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali con riguardo alle gare per l'affidamento dei servizi postali. In tale ambito, l'Autorità ha innanzitutto svolto un'importante attività di *advocacy* finalizzata a evitare i rischi di possibili pregiudizi al processo di liberalizzazione dei servizi di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e di violazioni del Codice della strada derivanti dal quadro regolatorio di riferimento. Più precisamente, l'Autorità è 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, non garantivano al massimo grado possibile il *favor participationis*. Ciò in quanto, in tal modo, non risultavano valorizzate le meno onerose e più diffuse licenze individuali speciali per ambiti regionali e quelle di tipo B, che sono da considerarsi valide anche per l'attività di notificazione di atti che non costituiscono atti giudiziari in senso stretto (i.e. atti afferenti a procedure di natura amministrativa, che non provengono da Autorità Giudiziarie civili, penali e amministrative) (AS1825, AS1843, AS1851, AS1860). Inoltre, l'Autorità è anche intervenuta in occasione di specifiche gare con riferimento ad altre tipologie di servizi postali: quelle relative al recapito di invii singoli (AS1820, AS1841) e quelle relative al recapito di invii multipli/posta massiva (AS1822, AS1847, AS1849) per segnalare alcuni elementi potenzialmente distortivi della concorrenza riscontrati negli atti di gara, quali: i) la mancata o non corretta suddivisione in lotti territoriali e/o funzionali e/o merceologici, ii) la previsione di coperture territoriali minime tra i requisiti richiesti, di criteri di valorizzazione, in sede di offerta tecnica ed economica, e di ulteriori gradi di copertura ovvero la previsione di una parametrizzazione del punteggio tecnico al coefficiente di copertura territoriale totale offerto. Tali elementi apparivano in grado di avvantaggiare il fornitore del servizio universale, Poste Italiane S.p.A.,

Attività di tutela e promozione della concorrenza



unico operatore postale in grado di garantire coperture capillari del territorio nazionale.



### CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME

È continuata, poi, anche nel 2022 l'attività di segnalazione in relazione al tema delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative. Tale attività, che nel corso del 2021 si era focalizzata sul rinnovo automatico delle concessioni, nel 2022 ha avuto ad oggetto la restrittività concorrenziale di uno dei requisiti di partecipazione alla procedura a evidenza pubblica indetta da un Ente pubblico locale ([AS1836](#)). Il requisito in argomento, che contemplava l'aver esercitato per almeno tre degli ultimi cinque anni anche attività correlate alla balneazione, è stato ritenuto dall'Autorità privo dei connotati di necessità di proporzionalità e idoneo a determinare una potenziale significativa riduzione del *favor participationis*, precludendo di fatto la partecipazione alla procedura competitiva ai soggetti nuovi entranti nel mercato, nonché ai soggetti con una esperienza nel settore temporalmente limitata. L'Autorità ha, pertanto, adottato un parere ai sensi dell'art. 21-bis.



### CONCESSIONI AUTOSTRADALI

L'attività consultiva ha riguardato anche la definizione a monte di schemi di bandi di gara pubblici. In particolare, l'Autorità ha fornito il parere "*Bandi di gara dei concessionari autostradali*" ([AS1821](#)), in risposta ad una richiesta di osservazioni da parte dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART), relativa al documento "*Misure per la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali ai sensi dell'articolo 37, comma 2, lettera g), del d.l. 201/2011*",

oggetto della consultazione pubblica avviata con Delibera ART n. 174/2021.

L'Autorità ha accolto con favore l'adozione di un insieme di misure regolatorie volte alla definizione preliminare degli schemi dei bandi di gara destinati ad essere utilizzati dai concessionari autostradali ai fini degli affidamenti in sub-concessione dei servizi erogati presso le aree di servizio di distribuzione dei carburanti (c.d. oil), comprensivi dei servizi di distribuzione di gas naturale compresso e gas naturale liquefatto, dei servizi di ristoro (c.d. non oil) e di ricarica elettrica collocati lungo la rete autostradale nazionale. Al fine di stimolare quanto più possibile la concorrenza, sia al momento della selezione dei sub-concessionari, sia nel corso dell'erogazione dei servizi oggetto di affidamento, nel parere sono state sviluppate osservazioni sulle disposizioni degli schemi dei bandi di gara relative: alla pluralità e alla durata degli affidamenti, alla nozione di beni indispensabili, nonché alla moderazione dei prezzi al pubblico.



### CONCESSIONI DI ACQUE MINERALI

Nel settore agroalimentare, l'Autorità, in un parere adottato ai sensi dell'art. 22, ha auspicato un intervento del legislatore nazionale volto a dotare le Regioni italiane, pur nel rispetto della loro autonomia in materia, di criteri coerenti e uniformi in materia di modalità di affidamento e/o rinnovo delle concessioni delle acque minerali, improntati a principi di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento ([AS1868](#))<sup>5</sup>. La segnalazione ha preso spunto da specifiche indagini condotte dall'Autorità con riferimento alle previsioni normative regionali e alle prassi concretamente utilizzate dalle singole amministrazioni regionali relativamente alle modalità di affidamento delle concessioni, dalle quali è emerso un panorama estremamente disomogeneo sia con riferimento al

5. Il parere è stato inviato al Presidente del Consiglio dei Ministri, al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, al Ministero delle Imprese e del Made in Italy, al Ministero dell'Economia e delle Finanze, ai Presidenti delle Regioni e Province Autonome e alla Conferenza Stato-Regioni.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

ricorso o meno a procedure ad evidenza pubblica, sia con riferimento ai criteri di aggiudicazione o selezione utilizzati, oltre che in relazione alla durata delle assegnazioni. Alla luce di ciò, l'Autorità ha osservato come la totale assenza di criteri comuni volti a orientare le scelte regionali in materia di modalità dell'affidamento delle concessioni potesse determinare un *vulnus* di efficienza nel sistema, in grado di ripercuotersi sulle dinamiche concorrenziali tra i diversi produttori/imbottiglieri. L'Autorità ha, pertanto, ribadito come solo l'utilizzo di procedure ad evidenza pubblica per la selezione del concessionario, sia in fase di primo affidamento che in fase di rinnovo della concessione, potesse garantire, pur in presenza della necessaria esclusività della concessione, quanto meno un confronto concorrenziale periodico per l'affidamento.

### **LIMITAZIONI ALL'ACCESSO E ALL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ DI IMPRESA E DISPOSIZIONI DISCRIMINATORIE**

Numerosi interventi realizzati nel corso dell'anno dall'Autorità hanno avuto quale obiettivo la rimozione dall'ordinamento interno di previsioni che risultavano idonee a limitare in maniera sproporzionata o ingiustificata l'attività di impresa. In alcuni casi, l'Autorità ha inteso porre l'accento sugli effetti discriminatori prodotti dalle disposizioni che disciplinavano un certo mercato, mettendo in evidenza come esse producessero l'effetto di sbilanciare la competizione tra le imprese, avvantaggiandone ingiustificatamente alcune, in danno di altre.



### **ATTIVITÀ TURISTICHE**

È stato il caso, ad esempio, con riferimento al settore turistico, di alcune disposizioni della legge della Regione Lazio del 24 maggio 2022, n. 8, in relazione alle quali l'Autorità è intervenuta trasmettendo alla Presidenza del Consiglio dei Ministri un parere motivato ai sensi dell'art. 22 ([AS1848](#)). L'Autorità, anche in considerazione

dei propri precedenti interventi in materia, ha ritenuto che la scelta del legislatore regionale di lasciare a Roma Capitale la facoltà di individuare "*criteri specifici*" per lo svolgimento della sola attività di natura non imprenditoriale di locazione di immobili ad uso residenziale per fini turistici potesse costituire non solo un'ingiustificata restrizione della libertà di iniziativa economica, ma anche una discriminazione nei confronti sia delle attività ricettive svolte in forma imprenditoriale, sia delle altre attività ricettive svolte in forma non imprenditoriale non espressamente indicate nella norma.



### **TRASPORTI**

Nel settore dei trasporti, l'Autorità ha formulato una segnalazione ai sensi dell'art. 21 in merito alle criticità concorrenziali derivanti dagli Avvisi pubblici per l'individuazione di operatori interessati a svolgere servizi di mobilità in *sharing* a flusso libero, con particolare riferimento ai servizi con scooter elettrici, predisposti da numerosi Comuni italiani ([AS1852](#)). Detti Avvisi contenevano disposizioni che non consentivano agli operatori economici che offrivano ciclomotori a tre ruote di categoria L2e, esente *ex lege* dall'obbligo del casco protettivo, di presentare la manifestazione d'interesse allo svolgimento del servizio di *scooter sharing* nei rispettivi territori comunali. Nel proprio intervento, l'Autorità ha osservato che le disposizioni segnalate erano idonee a restringere la concorrenza in quanto attuavano una riduzione dell'offerta dei servizi di *scooter sharing* non giustificata da ragioni di ordine normativo, tecnico o di sicurezza, causando un danno agli utenti in termini di limitazione delle possibilità di accesso ai servizi innovativi di mobilità. Ciò, in un contesto in cui i servizi in *sharing* (*car, bike, scooter, ecc.*) si sono andati evolvendo con l'affermazione di più flotte sovrapponibili all'interno di un territorio comunale e sono dunque esercitabili contemporaneamente da più imprese autorizzate in regime di libero mercato, non potendo pertanto essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



### SERVIZI PROFESSIONALI

Nel settore delle professioni, si richiamano diversi pareri volti a censurare disposizioni limitative della concorrenza, tra i quali: *i*) l'intervento ex art. 21-bis nei confronti della Regione Sicilia, volto ad evidenziare alcune disposizioni contenute nell'Accordo integrativo regionale dei medici specialisti pediatri di libera scelta (PLS) di ostacolo all'accesso a tale professione ([AS1845](#)); *ii*) i pareri ex art. 21-bis resi alla ASL Umbria 1 e alla ASL del Medio Campidano volti a rilevare restrizioni della concorrenza nella formazione degli elenchi di avvocati cui affidare incarichi professionali ([AS1835](#) e [AS1873](#)), nonché *iii*) i pareri resi ai sensi dell'art. 3, comma 3, del d.lgs. 14/2/2020 inerenti alla proporzionalità dell'introduzione di disposizioni relative all'accesso o all'esercizio di professioni. Tali pareri hanno riguardato le attività di tatuaggio e *piercing* nelle Regioni Lombardia e Lazio ([AS1818](#) e [AS1826](#)), le professioni inerenti alla montagna nelle regioni Lombardia e Liguria ([AS1838](#) e [AS1861](#)), l'attività di istruttore professionale di vela e le disposizioni contenute nel decreto di modifica del Codice della nautica da diporto ([AS1856](#)), l'attività di guardia giurata e le disposizioni di modifica all'articolo 134, comma 3, del R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (TULPS) ([AS1857](#)) e le disposizioni relative all'accesso all'attività di esperto di risanamento *radon* contenute nel d.lgs. 101/2020, di attuazione della direttiva 2013/59/Euratom ([AS1879](#)). L'Autorità ha, infine, trasmesso una segnalazione ex art. 21 al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti volta ad auspicare l'espressa abrogazione della tariffa per le operazioni di revisione dei veicoli a motore, prevista dall'articolo 2 del D.M. 2 agosto 2007, n. 161, al fine di eliminare le restrizioni all'esercizio delle attività economiche non giustificate da esigenze imperative di interesse generale e costituzionalmente rilevanti ([AS1874](#)).



### SETTORE DEL GAS

Nel settore del gas, l'Autorità ha segnalato ai sensi

dell'art. 21 le criticità concorrenziali derivanti dal d.l. 34/2020 (convertito dalla l. 70/2020), nella parte in cui ha introdotto nel d.lgs. 164/2000 un regime differenziato per l'approvazione di investimenti da realizzare su impianti di distribuzione del gas in determinate aree del Paese, che obbliga il regolatore, *i.e.* ARERA, a riconoscere l'integrale copertura tariffaria degli stessi, sottraendoli ad un'analisi dell'efficienza e dei costi-benefici ([AS1832](#)). Tale norma, infatti, è apparsa idonea a scoraggiare l'ingresso nel mercato di forme di energie differenti dal gas metano, alterando in tal modo la concorrenza tra operatori attivi in segmenti diversi del settore energetico e compromettendo l'efficienza complessiva del sistema energetico nazionale.



### SETTORE AGROALIMENTARE

Nel settore agroalimentare, l'Autorità è intervenuta per segnalare al Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (MIPAAF) le distorsioni della concorrenza derivanti dalle disposizioni del decreto MIPAAF n. 12390 del 5/12/2019 - *Requisiti di conformità del tipo genetico impiegato per la riproduzione dei suini utilizzati nel circuito delle DOP* ([AS1837](#)). In particolare, sono state censurate le disposizioni del decreto che prevedevano un coinvolgimento diretto e attivo dell'Associazione nazionale allevatori suini (ANAS) nel procedimento di valutazione dei tipi genetici ibridi, ai fini dell'inclusione nella "Lista degli altri tipi genetici", necessaria per rientrare nel circuito delle produzioni DOP/IGP. Come precedentemente segnalato, l'Autorità ha evidenziato il duplice ruolo rivestito da ANAS in qualità di ente controllore e di operatore attivo sul mercato dei tipi genetici in concorrenza con le imprese controllate. L'Autorità ha, altresì, segnalato le possibili criticità concorrenziali derivanti dal coinvolgimento nell'iter di valutazione dei tipi genetici suini anche del Centro di Ricerca Zootecnica e Acquacoltura del Consiglio per la Ricerca in agricoltura e l'analisi dell'Economia Agraria (CREA - ZA), la cui terzietà e indipendenza è apparsa pregiudicata dall'esistenza di

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

elementi di collegamento con ANAS.

Sempre nel settore agroalimentare, l'Autorità ha inviato al MIPAAF e al Ministro dello Sviluppo Economico (MISE) un parere ai sensi dell'art. 22 in merito alle procedure autorizzative adottate in Italia per l'immissione in commercio dei fertilizzanti secondo il "Reciproco Riconoscimento" (Reg. (EU) 2019/515) ([AS1830](#)). In particolare, l'Autorità ha formulato alcuni auspici di portata generale miranti ad una riformulazione della procedura adottata in Italia per l'immissione sul mercato di fertilizzanti legalmente commercializzati in altri Stati membri, al fine di favorire la piena trasparenza, conoscibilità e conformità alla normativa comunitaria, evitando potenziali conflitti di interesse dei soggetti coinvolti nella valutazione.



### **DISTRIBUZIONE FARMACEUTICA**

Nel settore della distribuzione farmaceutica, l'Autorità ha adottato un parere ai sensi dell'art. 22 per evidenziare le criticità concorrenziali insite nella scelta della Regione Emilia Romagna, adottata con delibera della Giunta regionale, di consentire alle sole farmacie presenti sul territorio l'erogazione, a carico del Servizio Sanitario Nazionale (S.S.N.), di taluni "dispositivi medici monouso" (tra cui ausili per stomie e per ritenzione urinaria), con esclusione delle aziende sanitarie ortopediche e delle c.d. parafarmacie ([AS1817](#))<sup>6</sup>. L'Autorità ha ritenuto, infatti, che tale scelta introducesse un'indebita discriminazione tra operatori, determinando una riduzione della gamma dei prodotti offerti al pubblico e specularmente causando un pregiudizio ai consumatori in termini di limitazione del numero dei punti vendita presso i quali rinvenire un determinato prodotto.

### **LIBERALIZZAZIONI, APERTURA E SVILUPPO DEI MERCATI**

Favorire e agevolare il processo di progressiva liberalizzazione e apertura dei mercati rappresenta da sempre uno dei temi centrali dell'attività di segnalazione dell'Autorità nell'ottica di promuovere una sempre più intensa concorrenza 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 quanto i singoli consumatori.



### **SERVIZI ENERGETICI**

Il completamento del processo di liberalizzazione dei mercati della vendita *retail* dell'energia elettrica e del gas, con l'abbandono definitivo del regime di maggior tutela, è stato al centro di vari interventi di *advocacy* da parte dell'Autorità, finalizzati a contrastare ulteriori rinvii delle scadenze di legge e a garantire l'applicazione di principi concorrenziali nella fase di transizione al mercato libero.

In particolare, nel parere adottato sullo schema di decreto dell'(allora) Ministero della Transizione Ecologica sull'ingresso consapevole dei clienti finali nei mercati dell'energia elettrica ([AS1854](#)), l'Autorità ha espresso apprezzamento per la previsione di una massiccia campagna informativa per i clienti finali sui vantaggi del superamento del sistema di maggior tutela e sull'adozione di un meccanismo di concorrenza per il mercato ai fini della scelta del fornitore del servizio a tutele gradualistiche per le micro-imprese rimaste nel regime della maggior tutela. Allo stesso tempo, si è sottolineata l'opportunità che il servizio di tutele gradualistiche rappresenti una fase temporanea di passaggio verso il mercato libero, raccomandando, a tal fine,

6. Il parere è stato inviato al Presidente della Regione Emilia Romagna, al Presidente della Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano e al Ministro della Salute.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



l'adozione di un meccanismo di *opt-out* residuale con passaggio dei clienti inerti a un'offerta di mercato libero del fornitore designato attraverso le procedure di gara. Infine, l'Autorità ha ricordato l'importanza del rispetto delle tempistiche da ultimo definite per il processo di liberalizzazione, in particolare della scadenza per i clienti domestici fissata al 10 gennaio 2024.

Il tema della liberalizzazione del mercato della vendita *retail* dell'energia elettrica è stato affrontato anche nell'ambito di una segnalazione dai contenuti più ampi che l'Autorità ha inviato al Governo nel mese di marzo 2022, *Proposte di riforma concorrenziale relative ai settori dell'energia elettrica e del servizio idrico integrato ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno – 2022*, in adempimento a quanto prescritto dall'articolo 47, comma 2, della legge 23 luglio 2009, n. 99. Questo intervento ha tenuto conto degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e dell'invito rivolto all'Autorità a indicare ulteriori misure necessarie a superare gli ostacoli normativi, regolatori e amministrativi all'apertura dei mercati da inserire in un nuovo disegno di legge per la concorrenza per il 2022 ([AS1824](#)). Nella segnalazione, l'Autorità ha affrontato questioni che interessano diverse fasi della filiera elettrica (trasmissione, distribuzione, vendita al dettaglio) con l'obiettivo di consentire una riduzione dei prezzi dell'energia all'ingrosso e al dettaglio. Si è auspicata, anzitutto, una semplificazione nei procedimenti amministrativi per la realizzazione di interventi sulla rete, al fine di favorirne l'incremento e mitigare il rischio di congestioni nei nodi di trasmissione che limitino l'accesso al mercato. Inoltre, onde agevolare lo sviluppo di mercati dell'energia innovativi, efficienti e competitivi, l'Autorità ha sottolineato l'importanza della diffusione di contatori elettrici intelligenti di seconda generazione per il monitoraggio dei consumi dei clienti finali, in particolare attraverso l'adozione di specifici atti normativi e/o regolamentari di indirizzo, che assicurino la piena efficacia delle disposizioni del d.lgs. 210/2021 circa l'informazione e la consulenza ai clienti sulle modalità di lettura e monitoraggio dei consumi. Quanto all'importante obiettivo di agevolare l'uscita definitiva

dal regime di maggior tutela dei clienti domestici, coordinando tale processo con l'individuazione di un regime regolato per i clienti elettrici c.d. "vulnerabili", è stata segnalata principalmente la necessità di definire modalità competitive di individuazione dei fornitori dei clienti vulnerabili, nonché di avviare una campagna informativa per i consumatori circa le opportunità del processo di liberalizzazione in atto, prevedendo altresì obblighi informativi a carico dei fornitori di energia che garantiscano la massima trasparenza sulle condizioni di accesso alle tariffe regolate. Infine, sotto un diverso profilo, la segnalazione ha richiamato l'attenzione del Governo sul rischio che il mancato adeguamento alla normativa sulla *governance* del c.d. servizio idrico integrato da parte di diverse regioni italiane possa compromettere l'accesso per queste ultime ai fondi del PNRR per l'efficientamento delle reti idriche, vanificando un'importante opportunità per ridurre il c.d. *Water Service Divide* tra le aree del Centro-Nord e quelle del Sud Italia.



## RIFIUTI

In tema di apertura dei mercati, nel settore dei rifiuti, l'Autorità ha emanato, su richiesta dell'allora Ministero della Transizione Ecologica, un parere ai sensi dell'art. 22 circa l'istanza di riconoscimento presentata da un nuovo sistema collettivo per la gestione della responsabilità estesa dei produttori di imballaggi in plastica, carta e legno ([AS1859](#)). In tale parere, si è valutata favorevolmente la costituzione del nuovo sistema collettivo per lo sviluppo della concorrenza nel mercato della gestione del fine vita degli imballaggi. Si è escluso, in particolare, che possibili effetti negativi potessero discendere dalla sua strutturazione come consorzio multi-filiera, anche considerato che i mercati dell'offerta dei servizi di *compliance* alla responsabilità estesa per i produttori e utilizzatori di imballaggi in plastica, carta e legno sono distinti per materiale e non in concorrenza tra loro. Sempre in tema di rifiuti da raccolta differenziata, a seguito di una segnalazione ricevuta da un'associazione

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

di categoria, l'Autorità ha inviato un parere ex art. 22 ad un Comune siciliano e all'Associazione Nazionale Comuni Italiani, sottolineando l'importanza che le utenze non domestiche potessero esercitare l'opzione di conferire al di fuori del servizio pubblico di igiene urbana, prevista dall'art. 238, comma 10, d.lgs. 152/2006, i rifiuti simili agli urbani destinati a recupero anche con riguardo a singole frazioni di raccolta differenziata ([AS1858](#)). Un'interpretazione restrittiva della norma, infatti, intesa come riferita necessariamente alla totalità dei rifiuti prodotti, avrebbe scoraggiato il conferimento di rifiuti recuperabili a mercato, attraverso un'ingiustificata restrizione dal lato della domanda, e avrebbe assicurato, per contro, un considerevole ampliamento della privativa in favore del gestore del servizio pubblico di igiene urbana.

Con specifico riferimento alla frazione organica dei rifiuti solidi urbani, l'Autorità ha inviato alla Conferenza Permanente Stato, Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano, nonché ai Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, una segnalazione ai sensi dell'art. 21, in relazione alle distorsioni concorrenziali riconducibili ad alcuni provvedimenti regionali di individuazione dei c.d. impianti minimi di chiusura del ciclo, in attuazione della delibera ARERA n. 363/2021/R/RIF ([AS1875](#)). Gli impianti minimi, infatti, sono sottratti al libero gioco della concorrenza e soggetti a regolazione regionale dei flussi e delle tariffe di accesso; pertanto i requisiti per l'individuazione degli stessi sono fissati dal regolatore in modo stringente, richiedendo (*inter alia*) la presenza di rigidità strutturali nel mercato del trattamento e dello smaltimento della singola frazione di rifiuti (ossia, un forte e stabile eccesso di domanda e un limitato numero di operatori). In proposito, l'Autorità ha sottolineato l'importanza del rispetto di tali requisiti nell'individuazione degli impianti minimi regionali, rammentando la necessità di garantire in ogni caso la libera circolazione sul territorio nazionale dei rifiuti

da raccolta differenziata prevista a livello nazionale dall'art. 181, comma 5, d.lgs. 152/2006. Invero, un utilizzo strumentale dell'istituto degli impianti minimi, contrario alla sua *ratio* di colmare il divario impiantistico nazionale, finirebbe per penalizzare i concorrenti localizzati in regioni limitrofe, seppure potenzialmente più efficienti e/o più vicini al luogo di produzione dei rifiuti, con effetti negativi, in definitiva, per i cittadini chiamati a pagare tariffe più alte per la relativa gestione.



## COMUNICAZIONI

Nel settore della comunicazione mobile anche nel corso del 2022 l'obiettivo di favorire lo sviluppo del 5G, così realizzando il processo di transizione digitale, è stato perseguito mediante lo strumento dell'*advocacy*. In proposito, l'Autorità ha indirizzato al Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome delle ARPA (Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale) un parere concernente la gestione e l'utilizzo dello spazio elettromagnetico da parte delle ARPA ([AS1828](#)) riprendendo e approfondendo temi già toccati in precedenti segnalazioni, ispirati alla necessità di garantire un *level playing field* tra operatori di telecomunicazioni, così da permettere la concorrenza dinamica nello sviluppo di plurime reti mobili in concorrenza. Preliminarmente, l'Autorità ha rimarcato la necessità di trovare il giusto bilanciamento tra le esigenze di salvaguardia della salute pubblica e quelle di sviluppo di un mercato caratterizzato da dinamiche concorrenziali equilibrate, ai fini di una piena ed effettiva realizzazione delle istanze di adeguamento infrastrutturale previste dal "Piano 5G Italia"<sup>7</sup>. Tale obiettivo è da ritenersi prioritario, in quanto il processo di transizione digitale costituisce un importante capitolo del progetto di ammodernamento tecnologico e infrastrutturale del Paese previsto dal Piano Nazionale

7. Cfr. Paragrafo 2.2 (Obiettivi) della Consultazione Pubblica sul Piano 5G Italia, indetta in data 15 novembre 2021 dal Ministero dello Sviluppo Economico.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



di Ripresa e Resilienza (PNRR). Inoltre, l'Autorità ha ricordato che i limiti alle emissioni elettromagnetiche previsti dal DPCM 8 luglio 2003<sup>8</sup> sono fissati a una soglia di molto inferiore rispetto alle raccomandazioni dell'Unione Europea, rimarcando la necessità di una più stretta vigilanza da parte delle ARPA sulle strategie di accaparramento strategico degli spazi di emissioni elettromagnetiche. A tal fine ha richiesto un intervento normativo volto a chiarire e a dettagliare i poteri delle ARPA in tema di revisione delle autorizzazioni già concesse agli operatori storici, là dove si riscontrò il raggiungimento, anche solo teorico, dei tetti emissivi. In un'ottica di *second best* rispetto agli interventi normativi sopra richiamati e nelle more della loro attuazione, l'Autorità ha riscontrato come il quadro normativo vigente consenta comunque comportamenti virtuosi delle ARPA, tali da evitare limitazioni ulteriori all'utilizzo dello spazio elettromagnetico.



#### TRASPORTO PUBBLICO LOCALE

Infine, nel settore del trasporto pubblico locale l'Autorità ha formulato un parere ai sensi dell'art. 22, in risposta ad una specifica richiesta formulata dal Consiglio Regionale della Campania, in ordine all'attuazione del Progetto delle tariffe integrate "Mare & Mare" e "Terra & Mare" dei servizi di trasporto pubblico marittimo, nei golfi di Napoli e Salerno, e terrestre, nel territorio della Regione Campania ([AS1870](#)). L'obiettivo del Progetto era quello di offrire la massima accessibilità al trasporto pubblico marittimo e terrestre, assicurando agli utenti una concreta continuità territoriale nella Regione, attraverso la previsione di due tipologie di tariffe "integrate": i) la prima permetteva l'acquisto di un unico titolo di viaggio c.d. "Mare & Mare", con la possibilità di scegliere la compagnia al momento della prenotazione obbligatoria del posto. Per il titolo unico "Mare & Mare" si prevedeva

un costo medio più elevato (non superiore al +18-20%) del corrispondente livello tariffario massimo assentito, per remunerare il servizio di integrazione tra diversi vettori; ii) la seconda permetteva l'acquisto di un unico titolo di viaggio denominato "Terra & Mare", che consentiva in un'unica soluzione l'utilizzo del collegamento marittimo e del collegamento di TPL terrestre. L'Autorità ha ritenuto che, in un contesto già caratterizzato da forti criticità concorrenziali, la previsione di una tariffa indifferenziata per tutte le compagnie di navigazione con un livello medio più elevato del corrispondente livello tariffario massimo assentito, avrebbe potuto introdurre aggiuntivi elementi di rigidità e affievolire ulteriormente la competizione tra operatori marittimi nel Golfo di Napoli, a danno dei consumatori.

#### PRINCIPI IN MATERIA DI SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA (TUSPP)

In materia di società a partecipazione pubblica, l'Autorità è intervenuta in diverse occasioni, nell'ambito della competenza derivante dall'art. 5, comma 3, del TUSPP, attraverso l'adozione di pareri ex art. 21-bis. Si richiamano, in particolare, i numerosi interventi volti a censurare l'acquisizione di partecipazioni, da parte di Comuni, nella società Asmel consortile s.c. a r.l. con la finalità di conferire a quest'ultima l'esercizio delle attività e delle funzioni di centrali di committenza ai sensi degli articoli 37 e 38 del d.lgs. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici). L'Autorità ha riscontrato, infatti, che Asmel consortile risultava priva dei requisiti necessari per potere operare come società *in house* ([AS1844](#), [AS1829](#), [AS1846](#), [AS1877](#)).

L'Autorità ha inviato inoltre un parere ex art. 21-bis al Comune di Montieri per evidenziare l'illegittimità di un'operazione societaria ad esito della quale il Comune avrebbe detenuto una partecipazione in una società di nuova costituzione destinata a svolgere attività di

8. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 luglio 2003, recante "Fissazione dei limiti di esposizione, dei valori di attenzione e degli obiettivi di qualità per la protezione della popolazione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici generati a frequenze comprese tra 100 kHz e 300 GHz".

---

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

ricerca e sviluppo sperimentale nel campo delle scienze naturali e dell'ingegneria, per lo sviluppo applicativo della generazione di energia da turbine a gas, non solo a favore dei soci, ma anche di imprese terze sul territorio, in regime di libera concorrenza ([AS1871](#)). Le medesime criticità hanno, poi, formato oggetto di un parere ex art. 21-bis trasmesso ad altri 7 Comuni coinvolti nella medesima operazione societaria ([AS1872](#)).

Su richiesta del Comune di Terni, l'Autorità ha espresso un parere ai sensi dell'art. 22 circa la legittimità, alla luce delle disposizioni dettate dal TUSPP, della procedura seguita per una prospettata operazione di aggregazione societaria e industriale coinvolgente la sua controllata, ASM Terni S.p.A., e un partner industriale privato ([AS1842](#)). Considerato il ruolo attivo che sarebbe stato svolto dal socio privato a seguito dell'operazione, l'Autorità ha ritenuto che la stessa fosse da qualificare

come costituzione di una società-mista e che, pertanto, il socio privato andasse selezionato con procedura di evidenza pubblica ai sensi dell'art. 7, comma 5, del TUSPP. Sempre in tema di società a partecipazione pubblica, in un parere al Comune di Busto Arsizio ai sensi dell'art. 22 l'Autorità ha ribadito la necessità di un approccio funzionale all'istituto dell' *in house providing*, che consideri la sostanza dei fenomeni al di là delle forme utilizzate ([AS1876](#)). Pertanto, nel caso di *holding* pubbliche che siano anche operative come organismi *in house*, si è sottolineato come il requisito dell'attività prevalente da svolgersi a favore dell'ente pubblico socio ex art. 16, comma 3, del TUSPP, debba essere verificato anche con riguardo al fatturato delle società controllate dalla *holding* ai sensi dell'articolo 2359 c.c., ferma restando, invece, l'irrelevanza in tale computo di proventi da partecipazioni non di controllo o meramente finanziarie.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



## 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 della concorrenza o che hanno impedito la realizzazione di concentrazioni lesive della concorrenza. L'analisi di impatto degli interventi dell'Autorità per l'anno 2022 e sul periodo 2015-2022 è stata effettuata sulla base delle linee guida sviluppate in sede OCSE<sup>9</sup>, applicando delle ipotesi semplificate per pervenire ad una stima prudenziale e affidabile del beneficio per i consumatori attribuibile dall'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

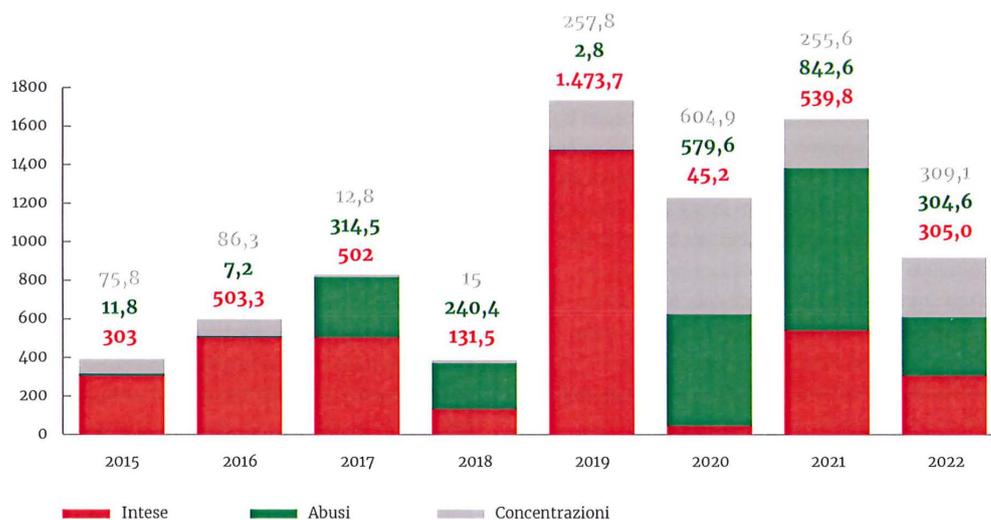
sarebbero verificati in assenza dell'intervento antitrust. La stima può essere affinata laddove per uno specifico caso antitrust si disponga di dati più dettagliati circa gli effetti delle condotte restrittive contestate. La stima dei benefici così calcolati è molto conservativa e tende a sottostimare 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 2022. 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 quasi 8 miliardi di euro.

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

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

STIME DEI CUSTOMER SAVINGS 2015-2022 (MLN. DI €)									
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTALE 2015-2022
Intese	303,0	503,3	502,0	131,5	1.473,7	45,2	539,8	305,0	3.803,6
Abusi	11,8	7,2	314,5	240,4	2,8	579,6	842,6	304,6	2.303,6
Concentrazioni	75,8	86,3	12,8	15,0	257,8	604,9	255,6	309,1	1.617,3
<b>Totale</b>	<b>390,6</b>	<b>596,8</b>	<b>829,3</b>	<b>386,9</b>	<b>1.734,3</b>	<b>1.229,7</b>	<b>1.638,0</b>	<b>918,7</b>	<b>7.724,5</b>

Stime annuali dei customer savings 2015-2022



I dati annuali possono tuttavia variare in misura rilevante da un anno all'altro, in quanto l'impatto di ciascuna istruttoria conclusa, in termini di *customer savings*, dipende dalle dimensioni dei mercati interessati nonché dal numero di operatori destinatari dei provvedimenti dell'Autorità. Per depurare i dati da questa elevata variabilità tra i singoli anni, sono state

elaborate medie mobili triennali che forniscono un quadro più preciso del *trend* nel periodo considerato. Nell'ultimo triennio considerato, 2020-2022, i risparmi per l'economia nazionale derivanti dall'intervento antitrust sono stimabili in media in 1,3 miliardi di euro all'anno, lungo una linea di tendenziale crescita dei *customer savings*.

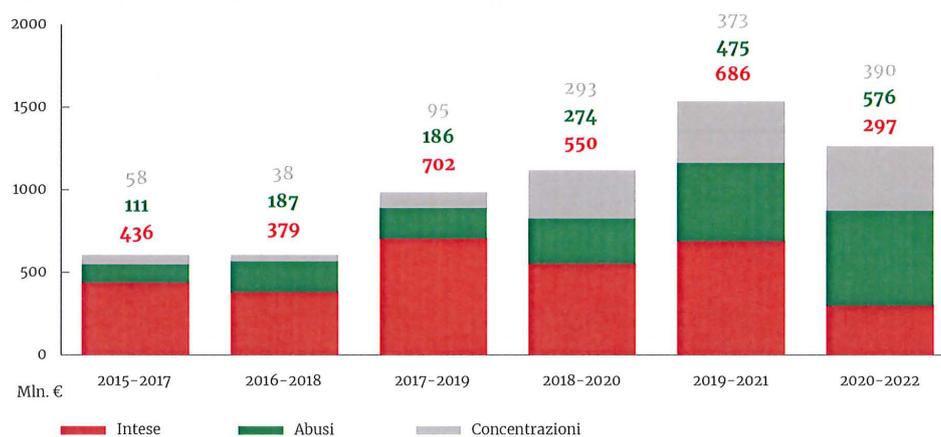
Attività di tutela e promozione della concorrenza



## STIME DEI CUSTOMER SAVINGS: MEDIE MOBILI TRIENNALI (MLN. DI €)

	2015-2017	2016-2018	2017-2019	2018-2020	2019-2021	2020-2022
Intese	436	379	702	550	686	297
Abusi	111	187	186	274	475	576
Concentrazioni	58	38	95	293	373	390
<b>Totale</b>	<b>606</b>	<b>604</b>	<b>984</b>	<b>1.117</b>	<b>1.534</b>	<b>1.262</b>

## 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 2015-2019 circa la metà dell'impatto complessivo è dovuto agli interventi di contrasto alle intese restrittive, il 30% a casi di abuso di posizione dominante e il restante 20% circa al controllo delle operazioni di concentrazione.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

RIPARTIZIONE PERCENTUALE PER FATTISPECIE									
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2015-2022
Intese	77,6%	84,3%	60,5%	34,0%	85,0%	3,7%	33,0%	33,2%	49,2%
Abusi	3,0%	1,2%	38,0%	62,1%	0,2%	47,1%	51,4%	33,2%	29,8%
Concentrazioni	19,4%	14,5%	1,5%	3,9%	14,9%	49,2%	15,6%	33,6%	21,0%

RIPARTIZIONE PERCENTUALE PER FATTISPECIE (MEDIE MOBILI TRIENNALI)						
	2015-2017	2016-2018	2017-2019	2018-2020	2019-2021	2020-2022
Intese	72,0%	62,7%	71,4%	49,3%	44,7%	23,5%
Abusi	18,4%	31,0%	18,9%	24,6%	31,0%	45,6%
Concentrazioni	9,6%	6,3%	9,7%	26,1%	24,3%	30,9%

Attività di tutela e promozione della concorrenza



## 4.2 Monitoraggio dell'attività di advocacy

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

Nel corso del 2022 il [monitoraggio](#) ha avuto ad oggetto, in particolare, 180 interventi adottati, nel biennio 2020-2021 (101 nel 2021 e 79 nel 2020)<sup>10</sup>, ai sensi degli articoli 21, 21-bis e 22 della l. 287/1990, oppure di altre normative settoriali.

La valutazione si riferisce a 161 interventi (71 nel 2020 e 90 nel 2021), tenuto conto che sul totale di 180 casi sono stati ritenuti non valutabili 19 interventi.

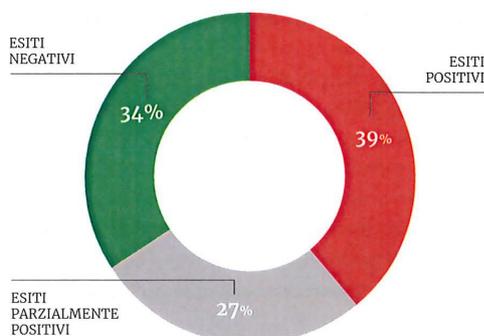
Dal monitoraggio è emerso che nel 66% dei casi l'esito degli interventi è stato positivo, alla luce del fatto che i destinatari hanno ottemperato totalmente (39%) o parzialmente (27%) alle richieste dell'Autorità; nel restante 34% dei casi la valutazione è stata invece negativa. Il tasso di ottemperanza risulta, dunque, ampiamente superiore alla metà degli interventi e in costante crescita rispetto a quanto emerso dai monitoraggi svolti negli anni precedenti.

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 all'85%. Inoltre, quando il parere è reso dall'Autorità su richiesta di una pubblica amministrazione il dato aumenta all'88% dei casi (al 90% 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 67%, in netta crescita rispetto a quello del monitoraggio precedente (relativo al biennio 2019-2020), pari al 51%.

Esiti monitoraggio 2022 [su 2020-2021]



10. Il lasso di tempo 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.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

## 5. Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela della concorrenza

### **FOCUS** Il programma di clemenza

Nel corso del 2022, il Consiglio di Stato ha adottato due pronunce di particolare interesse per quanto concerne le modalità di applicazione del programma di clemenza operato dall'Autorità.

In primo luogo, il giudice ha ribadito come – in un contesto tipicamente connotato da oggettive difficoltà di accesso alla prova – alle dichiarazioni confessorie rese dall'impresa che richiama il beneficio clemenziale deve essere riconosciuto “un elevato grado di attendibilità intrinseca”: ciò in quanto tali contributi equivalgono nella sostanza ad una “chiamata in correità” che comporta, oltre all'accusa nei confronti degli altri partecipanti al cartello segreto, anche la confessione del fatto proprio. Pertanto, le dichiarazioni rese in sede di accesso al programma, seppure non costituiscono di per sé prova piena della concertazione illecita, hanno un valore probatorio cruciale, soprattutto nel caso di riscontri estrinseci a tali dichiarazioni<sup>11</sup>.

La ricostruzione dei fatti operata dal richiedente, ad ogni modo, non vincola l'accertamento dell'Autorità: la giurisprudenza del Consiglio di Stato<sup>12</sup>, infatti, riconosce l'autonomia valutativa dell'Autorità rispetto alle dichiarazioni rese dal *leniency applicant*. Ne consegue che va esclusa la sussistenza di profili di contraddittorietà del provvedimento, con il quale l'Autorità si determina a contestare una pratica collusiva il cui perimetro ecceda le dichiarazioni del richiedente, o comunque non vi collimi perfettamente. Infatti, poiché la valutazione dei fatti acquisiti al fascicolo pertiene al libero apprezzamento dell'Autorità, sul complesso delle risultanze istruttorie, ben può darsi che l'illecito accertato con il provvedimento finale dell'Autorità risulti parzialmente diverso rispetto a quanto rappresentato e ammesso dall'*applicant* in sede di domanda di clemenza.

Per quanto attiene ai requisiti di accesso al beneficio dell'immunità, appaiono di particolare rilievo le conclusioni del Consiglio di Stato sull'incentivo premiale sotteso al programma di clemenza. Secondo il giudice, la tenuta del programma si basa sull'effettività dell'incentivo riconosciuto all'impresa che decida di collaborare, la quale deve avere certezza sulla possibilità di essere esente da sanzione o di beneficiare di una riduzione apprezzabile. A tale riguardo, il giudice, pur riconoscendo che l'Autorità gode di ampia discrezionalità nella valutazione del contributo concretamente fornito dal collaborante, ha affermato che tale valutazione deve essere giustificata e motivata alla luce degli elementi concreti che caratterizzano la fattispecie, nonché essere in sintonia con il meccanismo premiale sul quale si fonda, specie laddove si sia al cospetto di un solo collaborante di cui è certo il ravvedimento ed è tangibile il contributo alle indagini. In

11. Consiglio di Stato, 9 maggio 2022 n. 3570, I808.

12. Consiglio di Stato VI, 13 giugno 2022, n. 4779, I814 - Diritti Internazionali.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



proposito, ad avviso del Consiglio di Stato non è necessario, per l'impresa collaborante, fornire l'insieme degli elementi atti a provare tutti i dettagli del funzionamento dell'intesa, in quanto la fruizione del beneficio dell'immunità dovrebbe collegarsi alla produzione di elementi determinanti – ancorché non siano, di per sé, 'sufficienti' – alla redazione di una comunicazione degli addebiti o all'adozione della decisione definitiva che accerta l'infrazione.

Vale sottolineare, ad ogni modo, che la pronuncia in questione è stata resa in relazione ad una fattispecie cui non si applicava, *ratione temporis*, la nuova disciplina di cui al d.lgs. 185/2021, la quale introduce anche nel diritto interno – sulla scorta delle corrispondenti norme euro-unitarie – una differenziazione tra le soglie probatorie rilevanti perché si accordi il beneficio dell'immunità nella fase pre-istruttoria, ovvero a valle degli accertamenti ispettivi: in quest'ultimo caso, infatti, l'immunità dalle sanzioni potrà essere riconosciuta, ai sensi dell'art. 15-bis della l. 287/1990, solo all'impresa che produca elementi "sufficienti" per constatare un'infrazione.

Nel corso del 2022, le pronunce del giudice amministrativo hanno affrontato numerosi aspetti dell'attività dell'Autorità in materia di tutela della concorrenza, dal punto di vista sostanziale e procedurale, confermando i precedenti orientamenti, modificandoli o affrontando fattispecie per la prima volta all'attenzione della giurisprudenza. Nell'ambito del sindacato dei provvedimenti dell'Autorità relativi alle condotte unilaterali d'impresa, i principali profili di novità hanno riguardato la definizione di nuovi mercati del prodotto nell'esame di fattispecie di abuso di posizione dominante nei settori digitali, nonché la possibilità di qualificare come illecito concorrenziale la conclusione di operazioni di concentrazione non soggette all'obbligo di notifica e suscettibili di determinare l'esclusione o la marginalizzazione dei concorrenti dell'impresa dominante.

Per quanto concerne i profili procedurali, il giudice ha nuovamente affrontato – sia pure con oscillazioni ermeneutiche che non accennano a comporsi – il tema della applicabilità al procedimento antitrust dei rigidi termini decadenziali generalmente previsti in materia di sanzioni amministrative pecuniarie, soffermandosi anche sui criteri per l'individuazione del *dies a quo* rilevante ai fini della decorrenza del termine. Più in generale, la giurisprudenza amministrativa ha dimostrato una rinnovata attenzione al tema delle garanzie procedurali per le imprese soggette

all'accertamento antitrust, chiarendo in qual modo si declinino in questo contesto i principi del giusto processo desumibili dalla convenzione EDU. Di particolare rilievo risultano sotto questo profilo, le pronunce che hanno analizzato il valore probatorio delle dichiarazioni rese dalle imprese che intendano accedere al trattamento premiale previsto dal programma di clemenza e la questione della possibilità di utilizzare, ai fini dell'accertamento dell'illecito concorrenziale, le intercettazioni telefoniche raccolte nell'ambito di un procedimento penale.

### PROFILI SOSTANZIALI



La giurisprudenza ha ulteriormente precisato la nozione di unica entità economica, affermando (Consiglio di Stato, 9 maggio 2022, nn. 3570 e 3572) che il comportamento di due o più imprese è riconducibile ad un'unica entità economica qualora – pur avendo personalità giuridica distinta – esse non determinino in modo autonomo la propria linea di condotta sul mercato, ma definiscano congiuntamente il proprio operato, in considerazione, segnatamente, dei vincoli economici, organizzativi e giuridici che intercorrono tra di esse. Lo stesso principio vale nel caso di una modifica di natura

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

giuridica o organizzativa del soggetto che ha compiuto un'infrazione, che non può avere l'effetto di creare una nuova impresa, laddove sia dimostrato che sotto l'aspetto economico vi sia identità o continuità tra i due soggetti (Consiglio di Stato, 13 giugno 2022, n. 4779). A tal fine, il giudice amministrativo ha valorizzato l'identità delle persone fisiche capaci di influenzare direttamente le scelte delle imprese coinvolte, la percezione di tali imprese da parte degli interlocutori esterni e la continuità del loro operato unitario nel mercato di riferimento, concludendo per la sussistenza di un'unica impresa, nel senso precisato dalla giurisprudenza europea, che ha operato sempre nel medesimo mercato secondo modalità di comportamento analogo.

Quanto alla nozione di pratica concordata, secondo il Consiglio di Stato (sentenze 9 maggio 2022, nn. 3570 e 3572) le pratiche concordate costituiscono prove indirette indicative dell'esistenza di una concertazione illecita, rappresentando di fatto una fattispecie strumentale operante sul piano probatorio in funzione dell'accertamento di una intesa restrittiva vietata dal diritto antitrust.

Con riguardo all'onere probatorio, la giurisprudenza ribadisce che quando l'Autorità abbia fornito la prova dell'esistenza di un accordo anticoncorrenziale, spetta alle imprese che vi hanno partecipato fornire la prova di essersene dissociate. Nell'ambito della disamina di fattispecie di intese uniche e continuate, il Consiglio di Stato ha fatto alcune precisazioni in materia di unicità delle condotte, secondo cui, una volta dimostrata l'esistenza di un piano di insieme e di un comune obiettivo anticoncorrenziale, l'Autorità non è tenuta a dimostrare l'illiceità di ogni singola condotta, per cui un'impresa che abbia partecipato a tale infrazione può essere ritenuta responsabile anche dei comportamenti attuati da altre imprese nell'ambito della medesima infrazione per tutto il periodo della sua partecipazione alla stessa.

Nel medesimo contesto il giudice ha chiarito, in tema di prova indiziaria e presunzioni che il principio della presunzione di innocenza non osta all'applicazione di presunzioni relative, in quanto, nella maggior parte dei casi, l'esistenza di una pratica o di un accordo

anticoncorrenziale dev'essere dedotta da un certo numero di coincidenze e di indizi che, considerati nel loro insieme, possano rappresentare, in mancanza di un'altra spiegazione coerente, la prova di una violazione delle regole sulla concorrenza. Pertanto, il ricorso alle presunzioni, sempre basate su indizi seri, precisi e concordanti, appare coerente con l'esigenza di garantire l'effetto utile del diritto europeo della concorrenza, in quanto la prova dell'infrazione potrebbe altrimenti risultare estremamente difficile o praticamente impossibile.

La giurisprudenza ha altresì analizzato la questione delle spiegazioni alternative affermando (Consiglio di Stato, VI, 13 giugno 2022, n. 4779) che il ricorso a "plausibili" spiegazioni lecite della condotta, alternative alla concertazione, è possibile solo quando l'accertamento dell'intesa si basi unicamente su elementi di tipo endogeno e non quando le conclusioni in ordine all'esistenza dell'intesa siano corroborate da prove documentali. Alcuni interessanti principi di diritto riguardano il valore probatorio delle dichiarazioni dei soggetti che accedono al trattamento clemenziale secondo cui, pur non potendosi ritenere che le dichiarazioni da essi rese possano costituire di per sé prova piena dell'esistenza dell'accordo collusivo, nondimeno a tali dichiarazioni deve essere riconosciuto un valore probatorio non trascurabile (Consiglio di Stato, 9 maggio 2022 n. 3572, I808): infatti, ad avviso del giudice amministrativo, la chiamata in correità comporta un rischio personale per il dichiarante, contenendo anche la confessione del fatto proprio, e presenta dunque un grado elevato di attendibilità intrinseca, soprattutto quando esistano riscontri estrinseci a conforto delle dichiarazioni. Nell'ambito dei programmi di clemenza, il giudice ha sottolineato l'importanza dell'effettività e della certezza dell'incentivo premiale riconosciuto all'impresa che decida di collaborare con l'Autorità, consentendo la scoperta e la repressione dei cartelli segreti. Rilevano, inoltre, le osservazioni del giudice in tema di autonomia valutativa dell'Autorità rispetto alle dichiarazioni rese dal *leniency applicant* (Consiglio di Stato, VI, 13 giugno 2022, n. 4779), le quali non

Attività di tutela e promozione della concorrenza



limitano in alcun modo il potere dell'Autorità di valutazione giuridica dei fatti acquisiti: essendo nella natura delle cose che l'accertamento dell'illecito contenuto nel provvedimento finale dell'Autorità possa risultare diverso, anche solo in parte, rispetto al fatto rappresentato e ammesso dall'impresa collaborante in sede di ammissione al programma di clemenza.



### **ABUSI DI POSIZIONE DOMINANTE**

Il giudice, affrontando fattispecie di abuso di posizione dominante, ha precisato che il movente soggettivo dell'impresa non figura tra gli elementi costitutivi della fattispecie illecita, pur concedendo che l'intento anticoncorrenziale possa essere considerato ai fini dell'accertamento dell'abuso; pertanto, in tale contesto appare normale che l'Autorità antitrust evochi fattori di natura soggettiva, ossia i motivi che sono sottesi alla strategia commerciale in questione (Tar Lazio, I, 24 marzo 2022, n. 3334).

Al riguardo, secondo il giudice un'impresa che detiene una posizione dominante può provare che una pratica escludente non incorre nel divieto di cui all'articolo 102 del TFUE, dimostrando che gli effetti di tale pratica sono controbilanciati, se non superati, da vantaggi in termini di efficienza che vanno a beneficio anche dei consumatori, in particolare in termini di prezzi, di scelta, di qualità o di innovazione (Consiglio di Stato sentenza 15 dicembre 2022 n. 10993).

Il Consiglio di Stato si è altresì pronunciato sulla possibilità che un'operazione di concentrazione configuri un'ipotesi di abuso di posizione dominante, stabilendo – in linea con la giurisprudenza della Corte di Giustizia – che, in termini generali, le concentrazioni non soggette all'obbligo di notifica previsto dal diritto nazionale ben possano essere valutate alla luce degli ordinari strumenti antitrust, sebbene per tali operazioni debba ritenersi preferibile un vaglio preventivo. (Consiglio di Stato, VI, 24 ottobre 2022, n. 9035). Infine, quanto agli effetti di una condotta abusiva il giudice ha evidenziato che l'intervento preventivo delle

autorità antitrust, rispetto al concretizzarsi di rischi di eliminazione di un concorrente, è tanto più legittimo quando il mercato è caratterizzato da considerevoli effetti di rete e una simile estromissione sarebbe pertanto difficilmente reversibile (Tar Lazio, I, 18 luglio 2022, n. 10147).



### **SANZIONI**

In materia di sanzioni irrogate in conseguenza dell'alterazione di procedure di gara, il Consiglio di Stato (sentenza 9 maggio 2022 n. 3572) ha precisato che il riferimento in sede di quantificazione del trattamento sanzionatorio all'importo oggetto di aggiudicazione mira ad assumere quale base iniziale ai fini del calcolo dell'ammenda inflitta ad un'impresa un importo che rifletta anche l'importanza economica dell'infrazione, con la conseguenza che l'obiettivo perseguito risulterebbe pregiudicato se tale nozione dovesse essere intesa nel senso di ricomprendere unicamente il fatturato realizzato con le sole vendite per le quali risulti accertata l'effettiva connessione con l'intesa. Con riferimento alla richiesta di applicazione di una sanzione simbolica, il Giudice (Tar Lazio, I, 18 luglio 2022, n. 10147) ha affermato che, laddove gli aspetti di complessità del caso concreto rientrano nella sfera di controllo della ricorrente, non ricorrono le circostanze di "complessità del contesto giuridico e fattuale" di riferimento e di "novità della fattispecie" che giustificano l'applicazione di una sanzione simbolica o minima.

### **PROFILI PROCEDURALI**

Nel corso del 2022, numerose pronunce giurisprudenziali hanno ponderato l'applicabilità del termine ex art. 14 della l. 689/1981 ai procedimenti antitrust, manifestandosi sul punto una certa oscillazione tra decisioni che, in alcuni casi (Consiglio di Stato, sentenze 9 maggio 2022 nn. 3570 e 3572, sentenze 4 ottobre 2022, nn. 8503, 8504 e 8505), hanno affermato l'applicazione generale delle norme del Capo I della l. 689/1981 a tutti i procedimenti amministrativi per cui

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

è applicata una sanzione amministrativa pecuniaria; e decisioni (Tar Lazio Sez. I, 3 ottobre 2022, n. 12507) che, in altri casi, hanno invece escluso l'applicabilità diretta del termine di cui all'art. 14 della l. 689/1981. Anche questo orientamento giurisprudenziale, ad ogni modo, riconosce che dall'inapplicabilità del rigido termine decadenziale di cui all'articolo 14 della legge n. 689/1981 non possa discendere la dilatazione abnorme dell'attività preistruttoria per un lasso di tempo totalmente libero da qualsiasi vincolo e ingiustificatamente prolungato, in quanto ciò si porrebbe in aperto contrasto con i principi della l. 241/1990 e, più in generale, con l'esigenza di efficienza dell'agire amministrativo.

In ogni caso, il giudice ha sottolineato altresì che, ai fini della valutazione della congruità del tempo di accertamento dell'infrazione, ciò che rileva, quale termine iniziale, non è la notizia del fatto ipoteticamente sanzionabile, ma l'acquisizione della piena conoscenza della condotta illecita: conoscenza che implica il riscontro dell'esistenza e della consistenza dell'infrazione e dei suoi effetti (Tar Lazio, I, 24 marzo 2022, n. 3334).

In particolare, in relazione a procedimenti ex art. 14, comma 5, l. 287/1990, il TAR Lazio (I, 24 marzo 2022, n. 3335) ha affermato che solo a seguito dell'ispezione e della conseguente acquisizione documentale, l'Autorità entrava in possesso della notizia relativa ad un possibile inadempimento alla richiesta di informazioni: dunque, da quella data decorreva il *dies a quo* per il conteggio dei 90 giorni indicati dall'art. 14, comma 2, l. 689/1981 per l'avvio del procedimento sanzionatorio.

Altro tema affrontato dal giudice amministrativo è relativo alla compatibilità del procedimento istruttorio condotto dall'Autorità in materia di concorrenza con la Convenzione EDU e, in particolare, con l'art. 6 e con il principio del giusto processo, evidenziando la necessità di estendere le relative garanzie anche al procedimento antitrust, in quanto suscettibile di sfociare nell'irrogazione di sanzioni amministrative di natura afflittiva, alle quali deve essere riconosciuta natura sostanzialmente penale (Consiglio di Stato sentenza 9 maggio 2022 n. 3572).

Ulteriore questione affrontata è relativa alla legittimità

dell'uso delle intercettazioni telefoniche nel procedimento antitrust, rispetto alla quale il Consiglio di Stato ha precisato che né la legge generale sul procedimento amministrativo (ispirato al principio di atipicità dei mezzi istruttori, con il solo limite della loro pertinenza e credibilità), né la specifica disciplina antitrust contemplano preclusioni in ordine all'utilizzo ai fini istruttori di prove raccolte in un processo penale, a patto che: i) le prove siano state acquisite in conformità con le regole di rito che presiedono alla loro acquisizione ed utilizzo; ii) sia salvaguardato il diritto di difesa; iii) il materiale probatorio formatosi *altrunde* sia stato oggetto di autonoma attività valutativa (Consiglio di Stato, 9 maggio 2022 nn. 3570 e 3572). Inoltre, secondo il giudice, determinate garanzie previste dal codice di procedura penale riguardano specificamente il processo penale, deputato all'accertamento delle responsabilità penali che pongono a rischio la libertà personale dell'imputato (o dell'indagato), circostanza questa che giustifica l'adozione di limitazioni più stringenti in ordine all'acquisizione della prova. In ragione di tanto, è solo con riferimento ai procedimenti penali che una ipotetica, piena utilizzabilità dei risultati delle intercettazioni nell'ambito di procedimenti penali diversi da quello per cui le stesse intercettazioni erano state validamente autorizzate contrasterebbe con le garanzie poste dall'art. 15 Cost., a tutela della libertà e segretezza delle comunicazioni. Altra questione di interesse affrontata dal Consiglio di Stato riguarda la pretesa violazione del principio *ne bis in idem* nella valutazione del contenzioso relativo ad un provvedimento cautelare dell'Autorità e al successivo provvedimento conclusivo del caso (Consiglio di Stato, sentenza 15 dicembre 2022 n. 10993). Al riguardo, il Giudice ha affermato che, al pari di quanto accade in ambito processuale nel rapporto tra accertamento cautelare e accertamento di piena cognizione nel merito, la sussistenza dei presupposti per l'adozione di misure cautelari non vincola il giudizio di merito, da svolgere sulla base di distinti presupposti, ancorati all'esistenza dell'infrazione in esame. Ciò che rileva, ad avviso del giudice, è la circostanza che si tratta di provvedimenti distinti, incentrati su autonomi presupposti, in quanto

Attività di tutela e promozione della concorrenza



nel primo giudizio l'accertamento risulta ancorato all'apparente esistenza dell'infrazione, mentre nella fase di merito lo standard probatorio risulta aggravato, dovendosi verificare se l'esistenza dell'illecito possa ritenersi processualmente certa.

Infine, con riferimento ai destinatari delle richieste di informazioni formulate dall'Autorità, il TAR ha precisato che ai fini sanzionatori non è possibile immedesimare la società con il suo amministratore ovvero il suo socio,

trattandosi di soggetti giuridici totalmente distinti: invero, il patrimonio conoscitivo della società si esaurisce negli atti e nei fatti che la coinvolgono, non anche in quelli compiuti dal suo amministratore al di fuori di tale veste; tuttavia l'aver riscontrato la domanda dell'amministrazione indicando eventuali detentori delle informazioni richieste costituisce sicuramente diligente ottemperanza alla richiesta formulata (Tar Lazio, I, 24 marzo 2022, n. 3346).

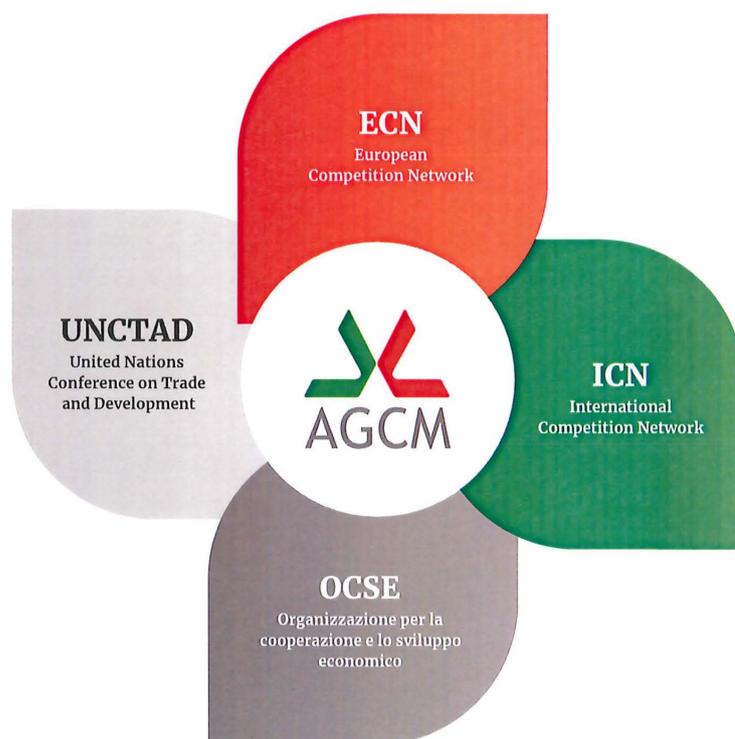
Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

## 6.

### L'attività internazionale in materia di concorrenza

L'Autorità svolge un ruolo di primo piano nelle diverse sedi e negli organismi internazionali cui 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).



L'attività internazionale nel 2022 si è distinta sia per le discussioni relative alla necessità di un maggior coordinamento a livello internazionale dell'*enforcement* e delle priorità di intervento nei confronti delle maggiori

piattaforme digitali sia per le iniziative in corso di regolamentazione *ex-ante* dell'economia digitale in Europa, nonché per il dibattito su altre questioni di *policy* che interessano le attività delle autorità di concorrenza.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



**ATTIVITÀ NELL'AMBITO  
DELLA RETE EUROPEA DELLA  
CONCORRENZA**

La rete europea della concorrenza (ECN o Rete), cui partecipano la Commissione europea e le autorità nazionali degli Stati Membri dell'UE competenti ad applicare la normativa euro-unitaria in materia di concorrenza, costituisce un *forum* privilegiato per la discussione degli indirizzi interpretativi, la circolazione dei modelli applicativi e lo scambio di informazioni tra le autorità partecipanti.

La Rete, articolata in numerosi gruppi di lavoro tematici, facilita, inoltre, le attività di collaborazione e cooperazione investigativa, direttamente finalizzate all'applicazione della disciplina antitrust. In tale contesto, nel corso del 2022 l'Autorità ha richiesto assistenza investigativa ai sensi dell'art. 22(1) del Regolamento (CE) n. 1/2003 a due autorità di concorrenza della Rete per lo svolgimento di richieste di informazioni nella giurisdizione dell'autorità adita. A propria volta, l'Autorità italiana ha prestato assistenza investigativa in cinque occasioni, eseguendo accertamenti ispettivi per conto delle autorità richiedenti in quattro casi e rivolgendo una richiesta di informazioni a imprese stabilite sul territorio italiano in un caso. Si tratta del maggior numero di richieste di assistenza investigativa evase dall'Autorità su base annuale dall'adozione del Regolamento CE n. 1/2003, il che testimonia la crescente attività di cooperazione nelle istruttorie all'interno della Rete.

Al di là delle richieste di assistenza investigativa, generalmente meno frequenti, le autorità della Rete provvedono a scambiarsi su richiesta le informazioni contenute nei fascicoli istruttori, ai sensi dell'art. 12 del Reg. 1/2003: in tal senso, l'Autorità italiana ha evaso quattro richieste da parte della Commissione europea e di altre autorità nazionali e ha ricevuto supporto in due istanze. La Rete rappresenta anche un mezzo informale per lo scambio di esperienze e di informazioni non confidenziali, all'interno di gruppi di lavoro settoriali o orizzontali, cui l'Autorità ha contribuito attivamente<sup>13</sup>. Infine, un altro importante sviluppo che riguarda la Rete è la dichiarazione congiunta sull'applicazione del diritto della concorrenza nel contesto di crisi creatasi a seguito dell'aggressione militare della Russia nei confronti dell'Ucraina, della politica di sanzioni adottata dall'Unione Europea e dell'acuirsi della crisi energetica<sup>14</sup>. Nella dichiarazione pubblicata a marzo, la Rete si propone di non intervenire nei confronti di accordi di cooperazione temporanei strettamente necessari, specificamente volti a fare fronte ai malfunzionamenti delle catene di approvvigionamento causati dall'impatto della guerra e/o delle sanzioni europee nel mercato interno. Al tempo stesso, poiché è fondamentale garantire che i prodotti essenziali rimangano disponibili a prezzi competitivi e che la crisi ucraina non venga strumentalizzata al fine di minare la parità delle condizioni concorrenziali tra le imprese, l'ECN ha dichiarato che agirà nei confronti di quelle imprese che approfittino della situazione con accordi di cartello o abusando della loro posizione dominante.

13. 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 *Horizontal & Abuse*, il Gruppo Digital, il Gruppo Intese Verticali e il Gruppo Investigazioni Digitali e Intelligenza Artificiale. Nel 2022 è stato creato il Gruppo di Lavoro "DMA" per discutere le questioni relative all'applicazione del nuovo regolamento sui mercati digitali (v. infra).

14. Cfr. Joint statement by the European Competition Network (ECN) on the application of competition law in the context of the war in Ukraine, del 21 marzo 2022.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023



### SVILUPPI LEGISLATIVI E DI POLICY A LIVELLO EURO-UNITARIO

Il 2022 ha visto concludersi alcune iniziative legislative molto importanti che modificheranno profondamente il panorama digitale. A novembre è entrata in vigore la legge dell'UE al fine di garantire mercati digitali equi, trasparenti e contendibili<sup>15</sup>. Il nuovo regolamento porrà fine alle pratiche sleali delle piattaforme digitali *gatekeeper*, ossia che fungono da importante punto di accesso tra utenti commerciali e consumatori e godono di una posizione da cui poter dettare le regole e creare una strozzatura nell'economia digitale. Parallelamente, è entrata in vigore anche la legge sui servizi digitali per affrontare le conseguenze negative di determinati comportamenti adottati dalle piattaforme digitali *gatekeeper*<sup>16</sup>. La legge si applica a tutti i servizi digitali che mettono i consumatori in collegamento con beni, servizi o contenuti, stabilisce nuovi obblighi globali per le piattaforme *online* di riduzione dei danni e contrasto dei rischi, introduce forti tutele per i diritti degli utenti *online* e colloca le piattaforme digitali in un nuovo quadro unico di trasparenza e responsabilità. Inoltre, la Commissione europea ha adottato regolamenti e orientamenti circa l'applicazione del diritto della concorrenza in alcuni contesti specifici. In particolare, meritano di essere richiamate le nuove regole per la valutazione degli accordi verticali, in particolare di fornitura e distribuzione, per fornire alle imprese orientamenti aggiornati adatti al prossimo decennio, che sarà ancora più digitalizzato (vedi FOCUS). Nuovi orientamenti hanno riguardato l'applicazione del diritto della concorrenza dell'UE agli accordi collettivi

concernenti le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi individuali<sup>17</sup>. Tali orientamenti illustrano le circostanze nelle quali determinati lavoratori autonomi possono unirsi per negoziare collettivamente migliori condizioni di lavoro senza violare le norme di concorrenza dell'UE. Gli orientamenti chiariscono che il diritto della concorrenza non si applica ai lavoratori autonomi individuali che si trovano in una situazione paragonabile a quella dei lavoratori subordinati. La Commissione, inoltre, non applicherà le norme di concorrenza dell'UE agli accordi collettivi conclusi da lavoratori autonomi individuali che si trovano in una posizione negoziale debole.

Nel 2022 si è consolidata la nuova *policy* della Commissione europea sulle concentrazioni secondo cui alcune concentrazioni, pur non soddisfacendo i criteri di notifica preventiva a livello euro-unitario e nazionale (basati su soglie di fatturato), possono comunque essere esaminate dalla Commissione purché incidano sugli scambi tra Stati membri e rischino di pregiudicare in misura significativa la concorrenza nel territorio di uno o più Stati Membri, ai sensi dell'art. 22 del Regolamento europeo sulle concentrazioni (Regolamento CE n. 139/2004)<sup>18</sup>. In passato, tale articolo era stato invocato per esaminare concentrazioni tra imprese in Stati Membri che non disponevano ancora di una disciplina legislativa di controllo delle concentrazioni a livello nazionale, oppure per rinviare alla Commissione concentrazioni notificabili in qualche Stato Membro ma che non soddisfacevano i criteri di fatturato della normativa europea. Con il nuovo approccio all'art. 22 del Regolamento europeo, la Commissione estende pertanto la sua competenza anche alle concentrazioni che non soddisfanno i criteri giurisdizionali in alcun Stato

15. Cfr. Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022.

16. Cfr. Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022.

17. Cfr. Orientamenti sull'applicazione del diritto della concorrenza dell'Unione agli accordi collettivi concernenti le condizioni di lavoro dei lavoratori autonomi individuali (2022/C 374/02).

18. Cfr. Orientamenti della Commissione sull'applicazione del meccanismo di rinvio di cui all'articolo 22 del regolamento sulle concentrazioni per determinate categorie di casi (2021/C 113/01).

Attività di tutela e promozione della concorrenza



Membro dell'Unione. Tale iniziativa risponde ad una percepita esistenza di una lacuna normativa, per cui transazioni ad alto impatto concorrenziale consistenti nell'acquisizione di *start-up* o imprese innovative, soprattutto nei settori digitale e farmaceutico, possono tuttavia non soggiacere ad obblighi di notifica preventiva alle autorità di concorrenza, in quanto le imprese

interessate non realizzano (ancora) fatturati rilevanti. La competenza della Commissione è stata confermata anche dalla [sentenza del Tribunale dell'Unione Europea nel caso T-227/21](#) del 13 luglio 2022, che interessa il primo caso di applicazione della nuova *policy* all'operazione di acquisizione di Grail da parte di Illumina nel settore farmaceutico<sup>19</sup>.

### **FOCUS** *Il nuovo Regolamento europeo sugli accordi verticali*

Nel maggio 2022 la Commissione europea ha adottato il nuovo Regolamento di esenzione per categoria relativo agli accordi verticali ("VBER"), accompagnato dai nuovi orientamenti relativi agli accordi verticali, dopo aver effettuato un'approfondita valutazione e analisi delle norme del 2010<sup>20</sup>. Il nuovo quadro offre alle imprese norme e indicazioni più semplici, chiare e aggiornate, aiutandole a valutare la compatibilità dei loro accordi di fornitura e distribuzione con le norme dell'UE in materia di concorrenza, in un contesto imprenditoriale rimodellato dalla crescita del commercio elettronico e delle vendite *online*. Il VBER e gli orientamenti relativi agli accordi verticali riveduti sono entrati in vigore il 1° giugno 2022.

Il VBER esenta dal divieto di cui all'art. 101, paragrafo 1, del TFUE gli accordi tra imprese che operano a diversi livelli della catena di produzione o di distribuzione, subordinatamente al rispetto di alcune condizioni. Le norme prevedono pertanto una zona di sicurezza (*safe harbour*) all'interno della quale determinati accordi beneficiano dell'esenzione per categoria. Le principali modifiche rispetto alle norme precedenti si concentrano sull'adeguamento dell'ambito di applicazione della zona di sicurezza.

Un'importante novità riguarda l'ampliamento dell'esenzione per alcune restrizioni sulle vendite *online*. Con il nuovo VBER rientreranno nella zona di sicurezza alcune pratiche riguardanti le vendite online che nel precedente VBER non erano esentate: ad esempio, la c.d. doppia tariffazione - vale a dire, la pratica di applicare allo stesso distributore un prezzo all'ingrosso più alto per le vendite *online* e un prezzo più basso per i medesimi prodotti rivenduti *offline* - è ammissibile a determinate condizioni così come non sarà più vietato ai produttori di prevedere condizioni diverse per le vendite *online* e per le vendite *offline* nei confronti dei loro distributori e rivenditori selezionati *ex-ante* (c.d. sistemi di distribuzione selettiva). Inoltre, sono esentabili gli accordi verticali che restringono le vendite sul canale delle piattaforme *online*, purché non si traducano in un generale divieto di vendite *online*.

19. La Francia, cui si sono aggiunti Belgio, Grecia, Islanda, Paesi Bassi e Norvegia, ha richiesto alla Commissione di esaminare tale operazione anche se non era stata notificata in nessuno degli Stati Membri richiedenti in quanto non aveva raggiunto le soglie di fatturato previste dalle legislazioni nazionali ed europea. La sentenza del Tribunale ha rigettato il ricorso di Illumina, confermando che l'art. 22 è applicabile a tutte le concentrazioni e non solo a quelle che soddisfanno i rispettivi criteri giurisdizionali degli Stati Membri: questa ricostruzione emergerebbe dalla formulazione testuale, dalla storia legislativa e dallo scopo dell'art. 22 del Regolamento. Ad avviso del Tribunale il meccanismo previsto all'art. 22 è uno dei rimedi necessari per colmare le potenziali lacune dovute ad un rigido sistema di soglie di fatturato.

20. Cfr. il Regolamento (UE) 2022/720 e gli Orientamenti sulle restrizioni verticali (2022/C 248/01) della Commissione Europea.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

Un'altra novità riguarda l'estensione del campo di applicazione alle piattaforme *online* visto che esse svolgono un ruolo sempre più importante nella distribuzione di beni e servizi e consentono di attuare nuovi modi di fare impresa. Si chiarisce, infatti, che il nuovo VBER si applica anche agli accordi stipulati dalle imprese operanti nell'economia delle piattaforme *online*, che riguardano la fornitura di servizi di intermediazione (ad es. il commercio elettronico, gli app store, i servizi di comparazione dei prezzi e i servizi di social media) ad imprese che vendono beni e servizi. Tuttavia, si stabilisce che il beneficio dell'esenzione per categoria non si applica agli accordi relativi alla prestazione di servizi di intermediazione *online* se il fornitore di tali servizi è un'impresa concorrente sul mercato rilevante per la vendita di beni o servizi oggetto di intermediazione, svolgendo quindi una funzione ibrida.

Il nuovo VBER interviene anche sugli obblighi di parità, ossia gli obblighi, diretti o indiretti, imposti da un fornitore di servizi di intermediazione *online* ad un venditore di offrire alla propria controparte condizioni che siano uguali, o migliori, rispetto a quelle offerte sui canali di vendita di terzi, ad esempio tramite altri fornitori di servizi di intermediazione *online*, o sui canali di vendita diretta del venditore stesso (ad esempio un sito *web* del venditore).

Il regolamento incorpora la prassi delle autorità di concorrenza degli ultimi anni che ha evidenziato gli effetti anticoncorrenziali degli obblighi di parità nella vendita al dettaglio tra piattaforme: pertanto esse non beneficiano più dell'esenzione per categoria ai sensi della nuova normativa.

Infine, l'imposizione di prezzi di rivendita (*resale price maintenance* – “RPM”) rimane una restrizione fondamentale che fa decadere il beneficio dell'esenzione all'intero accordo verticale, al pari dei prezzi minimi pubblicizzati che, come specificato dai nuovi Orientamenti, costituiscono una forma indiretta di RPM e sono parimenti da considerare una restrizione fondamentale soprattutto nel commercio elettronico, dove sia i fornitori che i rivenditori utilizzano spesso *software* che aumentano la trasparenza dei prezzi sul mercato, permettendo ai produttori di monitorare efficacemente i prezzi di rivendita nella loro rete di distribuzione e ai dettaglianti di monitorare i prezzi dei loro concorrenti.



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

L'Autorità coordina il Gruppo di Lavoro ICN Cartelli, insieme alle autorità di concorrenza di Cile e Stati Uniti. Nel corso dell'anno, tale Gruppo di Lavoro ha intrapreso una discussione su alcune criticità che le autorità di concorrenza stanno riscontrando nella lotta ai cartelli, in particolare il progressivo esaurimento, registrato in alcune giurisdizioni, del contributo dei programmi di clemenza alla scoperta dei cartelli. Tra le possibili determinanti di tale tendenza, il Gruppo ha individuato i rischi legati alle richieste di risarcimento danni e l'emergere di nuove forme di cartello. Su quest'ultimo punto, vale rilevare che le autorità di concorrenza hanno abbracciato una gamma sempre più ampia di comportamenti illeciti: accordi “hub-and-spoke” (una

fattispecie collusiva che consiste nello scambio indiretto di informazioni sensibili tra concorrenti attraverso un soggetto terzo che si colloca a valle o a monte); cartelli basati su annunci unilaterali di prezzo; cartelli dal lato degli acquirenti; cartelli che limitano l'innovazione; cartelli facilitati dall'uso di algoritmi; accordi per la non sollecitazione o l'allocazione dei lavoratori (*no-poach agreements*). Alcune di queste nuove forme non rientrano esplicitamente nei tradizionali programmi di clemenza, con conseguenze in termini di certezza giuridica per le imprese che devono valutare i loro comportamenti economici e l'opportunità di aderire a un programma di clemenza. Per queste ragioni, alcune autorità stanno provvedendo ad aggiornare la loro *policy* sui programmi di clemenza alla luce di questi nuovi sviluppi.

A seguito della crisi economica globale scoppiata nel 2022, il Comitato Direttivo dell'ICN, di cui l'Autorità fa parte sin dalla fondazione, ha pubblicato una

Attività di tutela e promozione della concorrenza



dichiarazione, condivisa dalle autorità di concorrenza di tutto il mondo, che sottolinea il ruolo importante che le politiche di concorrenza possono svolgere nei periodi di crisi per contribuire a promuovere le basi per una ripresa economica più solida nel medio-lungo periodo<sup>21</sup>.

In primo luogo, la dichiarazione evidenzia che mercati competitivi possono contribuire a garantire che l'offerta e la domanda si adattino rapidamente alle perturbazioni causate dalle crisi contemporanee, assicurando che le risorse vengano utilizzate nel modo più efficiente, promuovendo la resilienza, l'adattabilità, la crescita, l'innovazione e la ripresa. In secondo luogo, la politica della concorrenza può informare altre politiche governative, contribuendo a garantire che i lavoratori, i consumatori e le piccole e grandi imprese beneficino di mercati equi e competitivi.

In terzo luogo, un *enforcement* antitrust rigoroso anche nei periodi di crisi è in grado di minimizzare l'eventualità di comportamenti opportunistici delle imprese che sfruttano la crisi come copertura per accrescere il proprio potere di mercato, unilateralmente o in coordinamento con i propri concorrenti.

Sotto altro profilo, si è rilevato che, benché le crisi economiche possano indurre i governi ad allentare l'applicazione delle norme sulla concorrenza, l'introduzione di misure protezionistiche può rivelarsi controproducente durante simili congiunture, poiché ulteriori restrizioni alla produzione e alla produttività rischiano di esacerbare gli effetti della recessione e di rallentare la ripresa, riducendo la capacità delle imprese di entrare nel mercato e ostacolare ulteriormente la crescita. In proposito, la dichiarazione ricorda gli insegnamenti delle passate crisi economiche: i costi

delle restrizioni alla concorrenza, che spesso diventano evidenti solo nel lungo periodo, sono sostanziali e possono essere difficili da rimuovere o annullare.



#### **ATTIVITÀ NELL'AMBITO DELL'ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO**

Nell'ambito delle tavole rotonde del Comitato Concorrenza dell'OCSE, l'Autorità ha condiviso la propria esperienza su alcuni temi di particolare pregnanza nell'attuale congiuntura economica. In particolare, nel proprio contributo relativo al ruolo della concorrenza nella crisi dei mercati energetici del 2022<sup>22</sup>, l'Autorità ha enfatizzato i sempre più crescenti rischi di concentrazione dei mercati energetici a causa dell'uscita di operatori non integrati verticalmente, rimarcando come sia necessaria un'approfondita analisi dei diversi fattori che possono incidere sugli aumenti dei prezzi di beni sensibili alla congiuntura internazionale, come quelli energetici, e riconoscendo che non tutti tali fattori ricadono nell'ambito antitrust. In merito alla lotta al *big rigging* nel *public procurement*, l'Autorità ha evidenziato che la propria competenza in materia di *rating* di legalità costituisce uno strumento particolarmente efficace ai fini della deterrenza, in aggiunta ad altre misure discusse nelle sedi internazionali, quali l'interdizione dei dirigenti d'impresa e l'esclusione dalle gare pubbliche nell'*enforcement* del diritto antitrust<sup>23</sup>. Infine, l'Autorità ha illustrato le proprie iniziative in relazione ai cartelli tra acquirenti e gruppi di acquisto, al fine di contrastare l'abuso di potere di mercato dal lato della domanda<sup>24</sup>.

21. Cfr. ICN Steering Group Statement: The Role of Competition & Competition Policy in Times of Economic Crisis, 26 ottobre 2022.

22. Cfr.: Competition in Energy Markets – Note by Italy, 4 November 2022.

23. Cfr.: Director Disqualification and Bidder Exclusion – Note by Italy, 4 November 2022.

24. Cfr.: Purchasing Power and Buyers' Cartels – Note by Italy, 14 June 2022.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023



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

Nel luglio 2022, il Gruppo di Esperti di Concorrenza e Protezione del Consumatore (IGE, *Intergovernmental Group of Experts*) dell'UNCTAD<sup>25</sup> ha focalizzato la discussione sull'applicazione del diritto della concorrenza nel settore digitale, tenuto conto dell'impatto della crisi pandemica, soprattutto nei confronti delle piccole e medie imprese. In quanto autorità con competenze sia in materia di tutela della concorrenza che di protezione del consumatore, l'Autorità italiana è stata in grado di condividere esperienze di successo di applicazione sinergica tra le due competenze, soprattutto nel settore digitale. L'economia digitale è stata anche al centro del dibattito dei Paesi del G7 nel 2022 sotto la presidenza di turno della Germania. In tale quadro, una dichiarazione ministeriale<sup>26</sup> ha enfatizzato la necessità di forme di cooperazione e coordinamento rafforzate per quanto riguarda le priorità di *enforcement* e le iniziative di politica pubblica relative alla concorrenza nei mercati digitali. Le rispettive autorità di concorrenza hanno contribuito ad un documento di analisi dei diversi approcci seguiti nei Paesi del G7 nell'affrontare le problematiche concorrenziali nel settore digitale<sup>27</sup>. Dal confronto tra

le riforme legislative intraprese per regolamentare le piattaforme digitali e le esperienze di *enforcement* e *advocacy* è emersa la necessità di un maggior coordinamento tra le varie iniziative legislative che, seppure convergenti sull'obiettivo di rendere i mercati digitali più contendibili e di vietare alcune condotte ritenute dannose per la concorrenza, propongono un quadro giuridico divergente nella definizione dei soggetti regolati, delle procedure e degli standard probatori. In conclusione, è stata ribadita la necessità di continuare a cooperare a livello internazionale su questi temi sia nell'ambito degli esistenti organismi multilaterali quali ICN e OCSE sia attraverso eventuali iniziative specifiche.



### **PROGETTI DI GEMELLAGGIO AMMINISTRATIVO E ATTIVITÀ BILATERALE**

L'Autorità sta conducendo il progetto biennale di gemellaggio "*Renforcement des capacités institutionnelles du Conseil de la Concurrence*" in favore del Consiglio della Concorrenza del Regno del Marocco, finanziato dall'Unione Europea.

Nel corso del 2022, funzionari dell'Autorità hanno realizzato sette cicli di formazione e assistenza tecnica presso la sede del Consiglio a Rabat, mentre una delegazione dell'autorità marocchina ha svolto una visita di studio a Roma.

25. Il programma e i relativi documenti sono disponibili al sito internet dell'UNCTAD.

26. Cfr. Ministerial Declaration, G7 Digital Ministers' meeting, 11 May 2022.

27. Cfr. Compendium of approaches to improving competition in digital markets, G7 Germany, 12 October 2022.

PAGINA BIANCA

**03**

**Attività di tutela  
del consumatore**



# 1.

## Dati di sintesi

### Dati sui procedimenti svolti

Nel corso del 2022 sono stati conclusi 117 procedimenti istruttori ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, (di seguito, anche Codice del Consumo) per pratiche commerciali scorrette, violazione della disciplina *consumer rights*<sup>1</sup>, clausole vessatorie e

inottemperanze, nonché un procedimento istruttorio ai sensi del decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16 convertito con modificazioni dalla legge 8 maggio 2020, n. 31<sup>2</sup> per violazione del divieto di attività parassitarie (c.d. *ambush marketing*).

Lo schema che segue riassume gli esiti dei procedimenti:

#### PROCEDIMENTI ISTRUTTORI CONCLUSI

Violazioni	74
Pratiche scorrette e/o <i>consumer rights</i>	56
Inottemperanze	9
Clausole vessatorie	8
Attività parassitarie	1
Accettazione impegni	42
Non violazioni	0
Non applicabilità	1
<b>TOTALE</b>	<b>117</b>

In altri 101 casi l'Autorità, ricorrendo allo strumento della *moral suasion*, ha ottenuto da parte dei professionisti la rimozione dei profili di illiceità contestati, in tal modo potendo procedere alla loro

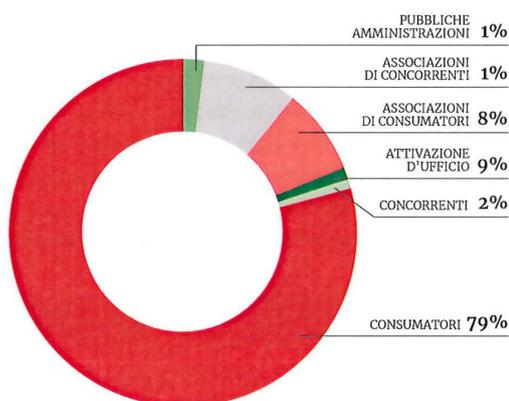
archiviazione senza svolgere ulteriori accertamenti istruttori. In particolare, nel 2022 l'Autorità ha deliberato e concluso 64 *moral suasion* con un tasso di successo pari al 95%.

1. A seguito delle modifiche introdotte nel Codice del Consumo dal decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 21, recante "Attuazione della direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori".

2. Il decreto reca "Disposizioni urgenti per l'organizzazione e lo svolgimento dei Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026 e delle finali ATP Torino 2021-2025, nonché in materia di divieto di attività parassitarie".

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

Figura 1 - Procedimenti istruttori per soggetti segnalanti:  
ripartizione percentuale



Sempre più ampio è stato il ricorso da parte dei consumatori al formulario *online* (*web form*) per presentare denunce, accessibile tramite il sito internet dell'Autorità: nel 2022 sono stati inviati 5.808 *web form* (in evidente incremento rispetto ai 4.948 del 2020 e ai 5.544 del 2021). 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 2022 gli operatori del *contact center* hanno ricevuto complessivamente 5902 chiamate (in numero maggiore rispetto alle 5.510 chiamate del 2021).

Nel 2022, 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 78.253.000 euro:

## Sanzioni per esito del procedimento

PRATICHE SCORRETTE - CONSUMER RIGHTS - ATTIVITÀ PARASSITARIE

57

N. Procedimenti

71.433.000

Sanzioni (EUR)

INOTTEMPERANZA

9

N. Procedimenti

6.820.000

Sanzioni (EUR)

TOTALE

66

N. Procedimenti

78.253.000

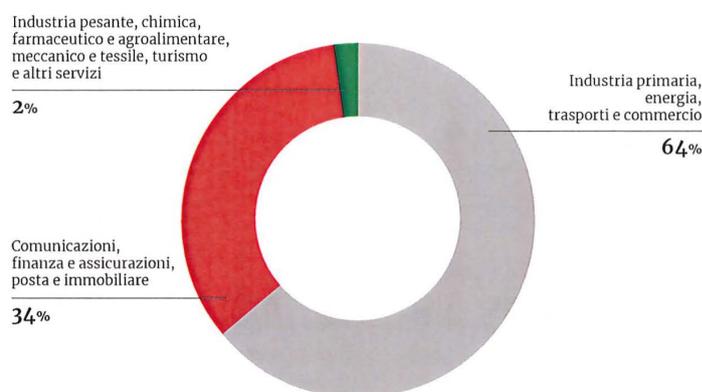
Sanzioni (EUR)

Attività di tutela del consumatore



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 2012-2022

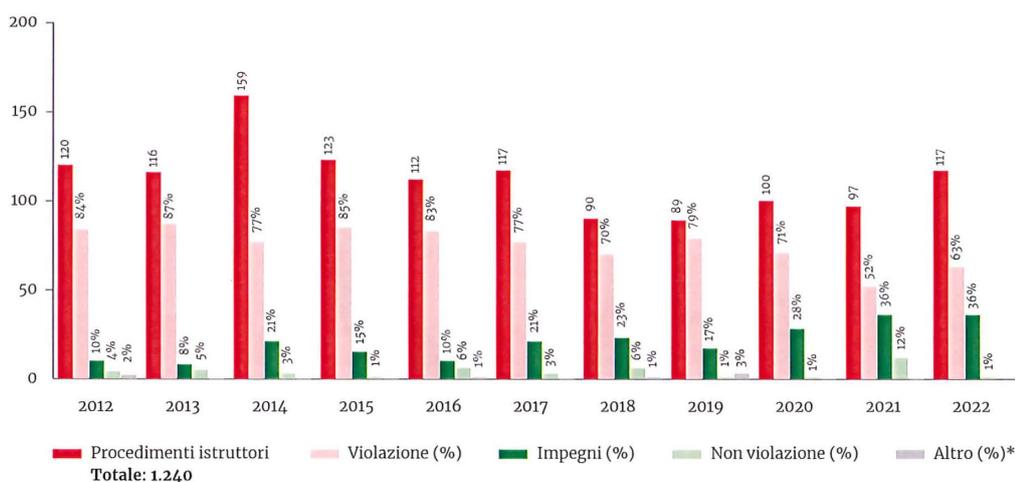
Dall'analisi del trend dei procedimenti istruttori condotti dall'Autorità nel periodo 2012-2022, si nota per il 2022

un aumento dei procedimenti istruttori e una maggiore incidenza, rispetto all'anno precedente, delle violazioni accertate in raffronto ai procedimenti chiusi con accettazione degli impegni presentati dai professionisti.

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
<b>2022</b>	<b>117</b>	<b>74</b>	<b>42</b>	<b>116</b>
<b>Totale</b>	<b>1.240</b>	<b>844</b>	<b>247</b>	<b>1.091</b>

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

## Procedimenti istruttori conclusi (%)



\* comprende non luogo a provvedere, revocche, annullamento di precedente provvedimento

## Gli accertamenti ispettivi

Nel 2022 l'Autorità ha avviato a tutela dei consumatori 82 procedimenti in materia di pratiche commerciali scorrette, pubblicità ingannevole e comparativa e *consumer rights*, disponendo l'accertamento ispettivo ai sensi dell'art. 27, commi 2 e 3, del Codice del Consumo nel 24% dei casi per un numero totale di 38 sedi

ispezionate<sup>3</sup>. Per ciascuno degli accertamenti disposti, sono state ispezionate in media circa 1,8 sedi, in linea con la media degli anni precedenti. Per lo svolgimento dell'attività ispettiva, anche in materia di tutela del consumatore, l'Autorità si è avvalsa sempre della collaborazione del Nucleo Speciale Antitrust della Guardia di Finanza.

Procedimenti avviati e accertamenti ispettivi effettuati nel 2021 e 2022, in materia di tutela del consumatore<sup>4</sup>.

2021	94	21	22%	50
	Procedimenti avviati (a)	Con accertamento ispettivo (b)	(b)/(a)	Sedi ispezionate (c)
2022	82	20	24%	38
	Procedimenti avviati (a)	Con accertamento ispettivo (b)	(b)/(a)	Sedi ispezionate (c)

<sup>3</sup> In 3 casi nel 2022 è stato disposto l'accertamento ispettivo in riferimento a procedimenti avviati nel 2021.

<sup>4</sup> I dati si riferiscono ai procedimenti istruttori avviati in materia di pratiche commerciali scorrette, pubblicità ingannevole e comparativa e *consumer rights*.

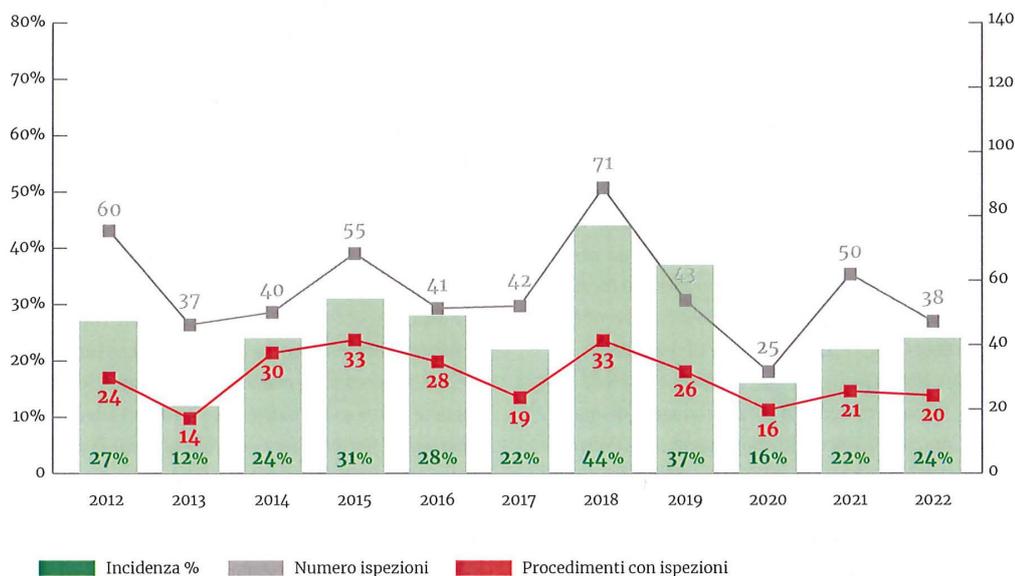
Attività di tutela del consumatore



Il grafico in FIGURA 3 riporta l'incidenza percentuale sulle istruttorie in materia di tutela del consumatore dei procedimenti con accertamento ispettivo e il numero delle ispezioni effettuate nell'ultimo decennio. È inoltre

evidenziato anche il numero di procedimenti per i quali l'Autorità ha fatto ricorso allo strumento ispettivo per l'accertamento della presunta pratica scorretta.

**Figura 3 – Incidenza percentuale sulle istruttorie in materia di tutela del consumatore<sup>5</sup> dei procedimenti con accertamento ispettivo e numero di ispezioni effettuate nel periodo 2012-2022**



5. I dati si riferiscono ai procedimenti istruttori avviati in materia di pratiche commerciali scorrette, pubblicità ingannevole e comparativa e *consumer rights*.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

## 2.

### I principali interventi

#### 2.1 Industria primaria, energia, trasporti e commercio



##### ENERGIA

##### **Offerte di energia elettrica e gas sul mercato libero – Mancanza di trasparenza**

Nell'ambito dell'attività di monitoraggio delle proposte commerciali di energia elettrica e gas sul mercato libero, l'Autorità ha concluso dieci procedimenti istruttori relativi, tra l'altro, alla mancanza di trasparenza nella prospettazione delle condizioni economiche di fornitura. In particolare, quattro procedimenti avviati nei confronti di Bluenergy Group S.p.A. ([PS11888](#)), Ubroker S.r.l. ([PS11889](#)), Visitel S.r.l. ([PS12047](#)) e Ajò Energia S.r.l. ([PS12117](#)) si sono conclusi con l'accertamento di una pratica commerciale scorretta consistente, tra l'altro, nell'ingannevole o omessa indicazione di alcune componenti del prezzo di fornitura dell'energia elettrica e/o del gas sul mercato libero in violazione degli artt. 21 e 22 del Codice del Consumo.

Le evidenze istruttorie hanno dimostrato che le condizioni di contratto, il materiale promozionale diffuso dalle società e, in alcuni casi, gli *script* utilizzati dagli operatori addetti al *teleselling* pubblicizzavano solo il prezzo della "componente energia", omettendo di indicare il valore degli "oneri di commercializzazione" connessi ai servizi di fornitura di energia elettrica e di gas naturale (la componente PCV per l'elettricità, e le componenti CCR, QTint, QTPSV e QVD per il gas) che nel mercato libero vengono fissati discrezionalmente dal venditore (in aggiunta agli oneri definiti dal regolatore) e integrano, in quanto tali, una leva competitiva che le imprese possono utilizzare per caratterizzare le proprie offerte.

In sede di accertamento l'Autorità ha, pertanto, ribadito il principio secondo cui i predetti oneri costituiscono una componente essenziale del prezzo della fornitura

e devono essere indicati nel loro valore unitario e con chiarezza sin dal primo contatto con i consumatori in modo da consentire loro di appurare, prima della sottoscrizione del contratto di fornitura, la spesa effettiva da sostenere ed effettuare una scelta di acquisto consapevole. L'Autorità ha inoltre evidenziato, anche alla luce del parere reso da ARERA che, indipendentemente dall'eventuale allineamento dei suddetti oneri con i contributi previsti per il mercato tutelato, l'indicazione dell'esistenza di tali corrispettivi mediante mero rinvio alle delibere del regolatore, costituisce una rilevante omissione informativa che impedisce ai consumatori – costretti a reperire, neanche agevolmente, le relative delibere al fine di conoscere l'entità di tali oneri – di appurare l'effettiva spesa per l'energia prima della sottoscrizione del contratto di fornitura.

In un caso ([PS12117](#)) è stata accertata anche la sussistenza di una pratica commerciale aggressiva idonea a condizionare indebitamente le scelte economiche dei consumatori, in violazione degli artt. 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto alcune offerte prevedevano, regolarmente o in caso di recesso anticipato dal contratto di fornitura, l'applicazione di oneri non dovuti dai consumatori anche sotto forma di storno degli sconti concessi al momento della sottoscrizione del contratto.

A conclusione dei procedimenti, le società sono state sanzionate per complessivi 4,128 milioni di euro (2 milioni di euro a Bluenergy, 1,88 milioni di euro a Ubroker, 100 mila euro a Visitel e 148 mila euro a Ajò Energia).

In relazione a fattispecie analoghe, l'Autorità ha condotto due procedimenti istruttori nei confronti di Optima Italia S.p.A. ad esito dei quali è stata accertata, rispettivamente, l'adozione da parte della società delle

Attività di tutela del consumatore



sudette pratiche commerciali ingannevoli e aggressive ([PS11854B](#)) e l'inottemperanza agli impegni ([IP353](#)) resi obbligatori con il provvedimento di chiusura del procedimento [PS11854](#) in quanto la società non aveva correttamente integrato la documentazione contrattuale e il materiale pubblicitario né aveva adottato un'efficace procedura di ristoro dei clienti che avevano subito indebitamente lo storno degli sconti in caso di recesso anticipato. Le due istruttorie si sono chiuse con l'irrogazione di sanzioni pecuniarie pari, rispettivamente, a 800 mila e 500 mila euro. L'omessa indicazione degli oneri di commercializzazione è stata riscontrata dall'Autorità anche ad esito di un procedimento istruttorio avviato nei confronti di Edison Energia ([PS12102B](#)) concernente un'ampia campagna pubblicitaria diffusa dalla società su una pluralità di *mass media* e a distanza di soli tre giorni dalla positiva conclusione di una precedente *moral suasion*. I messaggi, incentrati prevalentemente su sconti e *bonus*, omettevano di indicare tutte le componenti di prezzo dell'energia fornita e, nello specifico, i citati oneri di commercializzazione. L'Autorità, tenuto conto della gravità della violazione, dovuta sia all'ampia diffusione delle comunicazioni che all'adozione della condotta a ridosso dell'archiviazione di una *moral suasion*, ha irrogato a Edison Energia una sanzione pari a 3,8 milioni di euro.

I restanti tre procedimenti istruttori avviati nei confronti di ABenergie S.p.A. ([PS12153](#)), Enne Energia S.r.l. ([PS12046](#)) e Europe Energy S.p.A. ([PS11890](#)) si sono conclusi, anche a seguito del parere reso da ARERA, con l'accoglimento degli impegni proposti dai professionisti che si sono vincolati a garantire chiarezza e completezza del prezzo di fornitura dell'energia elettrica e del gas, sia nella documentazione contrattuale che nel materiale promozionale, nonché al rimborso integrale a tutti i consumatori, sia attivi sia cessati, degli oneri non dovuti e addebitati fin dal 2019.

Infine, l'Autorità è intervenuta con nove iniziative di *moral suasion*, nei confronti di altrettanti operatori del settore energetico invitandoli a rendere più chiare e complete le comunicazioni promozionali, attuali e future, indicando con la stessa evidenza grafica tutti gli oneri applicati dalle società di vendita per la fornitura dell'energia elettrica e del gas, così da consentire ai consumatori di scegliere consapevolmente le offerte presenti sul mercato libero. Tutti gli operatori si sono conformati all'invito dell'Autorità, modificando i rispettivi siti *web* e il materiale promozionale in modo da creare appositi spazi nei quali i costi compresi nella spesa per energia fissati dal venditore sul mercato libero e gli sconti previsti per le varie offerte sono tutti riportati con pari evidenza grafica.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

## FOCUS Telemarketing aggressivo



### Il caso

(PS12096) Il procedimento ha riguardato la diffusione, mediante insistenti e ripetute telefonate da parte di subagenzie di società *partner* di Enel Energia – da quest'ultima non autorizzate – di una sedicente segreteria telefonica di Enel Energia e di un messaggio preregistrato che, allo scopo di indurre i consumatori a sottoscrivere un contratto sul mercato libero dell'energia con la società, prospettava come imminente o, comunque, di gran lunga anticipato rispetto a quello effettivo, il termine di cessazione del mercato tutelato e, in alcuni casi, contrariamente al vero, l'obbligatorietà del passaggio dal mercato tutelato a quello libero.



### Profili e valutazione

La condotta è stata ritenuta ingannevole in quanto idonea, mediante la diffusione di false informazioni in merito alla data di cessazione del mercato tutelato e alla natura obbligatoria del passaggio al mercato libero, a falsare in misura apprezzabile il comportamento dei destinatari. La condotta, inoltre, è stata ritenuta aggressiva a causa dell'insistenza e della ripetizione che caratterizzavano le telefonate, dirette anche ai moltissimi consumatori che non avevano fornito un preventivo consenso ad essere contattati per finalità di *marketing*. Tutte le agenzie *partner* sono risultate responsabili della mancata predisposizione di un adeguato sistema di controllo sulla propria rete di vendita, e alcune di esse per aver consapevolmente svolto la propria attività avvalendosi di subagenzie – non autorizzate da Enel – che disponevano indebitamente di liste di clienti appartenenti al mercato tutelato e utilizzavano la suddetta segreteria telefonica automatizzata per promuovere le offerte commerciali di Enel Energia. Quest'ultima è stata ritenuta responsabile per non aver implementato un efficace sistema di controllo in merito alle suddette modalità di acquisizione della clientela da parte delle agenzie e per non aver adottato misure idonee a prevenire ed evitare che tali condotte si diffondessero in maniera così ampia sul mercato.



### Parti e sanzioni

**Enel Energia S.p.A.**

(sanzione 3,5 milioni di euro)

**Conseed S.r.l. e Seed S.r.l.**

(sanzione, in solido, 1 milione di euro)

**Zetagroup S.r.l.**

(sanzione 280 mila euro)

**New Working S.r.l.**

(sanzione 100 mila euro)

**Run S.r.l.**

(sanzione 100 mila euro)

**Sofir S.r.l.**

(sanzione 100 mila euro)

Attività di tutela del consumatore



### **Attivazioni non richieste di fornitura di energia elettrica, prescrizione biennale e fatturazione degli oneri di sistema**

L'Autorità ha concluso due procedimenti istruttori nei confronti di Olimpia S.r.l., uno dei quali esteso anche a Verona Service S.r.l. e Tua S.r.l., appartenenti al medesimo gruppo societario, per condotte parzialmente analoghe, poste in essere nell'ambito della promozione e vendita nel mercato libero di forniture energetiche verso clienti domestici e microimprese.

La prima istruttoria ([IP354](#)) è stata avviata nei confronti della sola Olimpia S.r.l. per inottemperanza ad alcuni degli impegni resi obbligatori con il provvedimento di chiusura del [PS11535](#) e si è conclusa con l'irrogazione di una sanzione pari a 1 milione di euro.

La seconda istruttoria, avviata contestualmente al procedimento di inottemperanza, anche nei confronti di Verona Service S.r.l. e Tua S.r.l. ([PS11535B](#)), si è conclusa con l'accertamento di condotte riconducibili a due distinte pratiche commerciali scorrette connotate da profili di ingannevolezza e aggressività.

La prima 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 pluri-offensive (*teleselling* aggressivo, omessa o opaca indicazione dei costi e delle caratteristiche delle offerte, mancata trasmissione a seguito della conclusione del contratto al telefono del plico contrattuale e della *welcome letter* con conseguente lesione del tempestivo esercizio del diritto al ripensamento) tese, nel loro complesso, all'attivazione di contratti non richiesti o ingannevolmente rappresentati.

La seconda pratica commerciale scorretta, in violazione degli artt. 20 e 21 del Codice del Consumo, ha riguardato la veicolazione, sui rispettivi siti internet aziendali, di un'informativa ingannevole o non aggiornata sui diritti degli utenti connessi all'applicazione della prescrizione biennale nel settore dei servizi energetici. In particolare, è risultato che Olimpia, in una sezione del sito aziendale, aveva del tutto omesso l'accento all'entrata in vigore e all'operatività del nuovo istituto (richiamando

unicamente la prescrizione quinquennale e, addirittura, la decennale), mentre in altra sezione *web* aveva pubblicato un'informativa - identicamente adottata da VS e Tua sui rispettivi siti internet aziendali - non aggiornata ed incoerente con la novella introdotta dalla legge 27 dicembre 2019, n. 160 (*Legge di Bilancio 2020*), secondo cui, la prescrizione biennale, laddove eccepita in presenza dei previsti requisiti, dev'essere riconosciuta indipendentemente dall'imputabilità al consumatore del ritardo della fatturazione.

L'Autorità ha inoltre accertato, quale autonoma violazione dell'art. 66-bis del Codice del Consumo, l'erronea indicazione del foro competente per le controversie con i consumatori.

In ragione della distinta dimensione dei professionisti e della diversa durata delle relative condotte, l'Autorità ha irrogato, nel complesso, sanzioni per 2,8 milioni di euro ad Olimpia, per 600 mila euro a Verona Service e per 160 mila euro a Tua.

Con un altro procedimento, l'Autorità ha accertato l'adozione da parte di Facile Energy S.r.l. ([PS12298](#)), attiva nella vendita di gas naturale e di energia elettrica a clienti finali nel mercato libero, di due pratiche commerciali scorrette e di condotte lesive dei diritti dei consumatori nei contratti. La prima pratica commerciale, in violazione degli artt. 20, comma 2, 21, 22, 24, 25 e 26, lettera f), in combinato disposto con l'art. 66-quinquies del Codice del Consumo, consisteva nell'acquisizione sul mercato libero di nuovi clienti domestici e di clienti non domestici di piccola dimensione attraverso la conclusione di contratti e l'attivazione di forniture di energia elettrica e/o gas naturale, in assenza di una corrispondente manifestazione di volontà da parte del consumatore, nella comunicazione di informazioni ingannevoli, omissioni informative e indebiti condizionamenti, nonché, a seguito della conclusione dei contratti, nell'opposizione di ostacoli all'esercizio dei diritti contrattuali da parte dell'utente e nell'indebita disalimentazione (o minaccia di sospensione) dei punti di prelievo. La seconda pratica commerciale, in violazione degli artt. 20, 21, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, era relativa all'indebita fatturazione degli

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

oneri generali di sistema (in un periodo nel quale la normativa primaria e la regolazione attuativa avevano previsto e prorogato l'azzeramento delle componenti tariffarie a copertura di tali oneri) ed alla diffusione di informazioni ingannevoli in sede di risposta ai reclami dei consumatori relativi all'addebito ingiustificato dei predetti oneri. Ad esito del procedimento l'Autorità ha inoltre accertato il mancato rispetto da parte della società dei requisiti formali richiesti dal Codice del Consumo in materia di contratti a distanza e, segnatamente, in materia di *teleselling* nonché in relazione al diritto di recesso, in violazione degli artt. 49, 51, 52, 53, 54 e 55 del Codice del Consumo. A conclusione del procedimento l'Autorità ha comminato alla società sanzioni per complessivi 2 milioni di euro.

### **Modifiche delle condizioni economiche di fornitura di energia elettrica e gas**

Nel mese di ottobre 2022 l'Autorità ha avviato quattro procedimenti istruttori nei confronti delle società Iren Mercato S.p.A. ([PS12444](#)) e Dolomiti Energia S.p.A. ([PS12453](#)) per presunte modifiche unilaterali illegittime

del prezzo di fornitura di energia elettrica e gas naturale e nei confronti di Iberdrola Clienti Italia S.r.l. ([PS12450](#)) ed E.ON Energia S.p.A. ([PS12451](#)) per possibili indebite risoluzioni contrattuali ([Comunicato stampa](#) del 19/10/2022). Nel corso dei procedimenti, l'Autorità ha adottato misure cautelari nei confronti delle suddette società in quanto, nonostante fossero state rappresentate le esigenze cautelari correlate agli avvii delle istruttorie, le imprese non avevano giustificato la propria condotta né ritenuto di modificarla. Nel mese di dicembre 2022 l'Autorità ha avviato altre sette istruttorie e contestualmente adottato sette provvedimenti cautelari *inaudita altera parte* nei confronti di Enel Energia S.p.A. ([PS12461](#)), Eni Plenitude S.p.A. ([PS12460](#)), Hera Comm S.p.A. ([PS12459](#)), A2A Energia S.p.A. ([PS12470](#)), Edison Energia S.p.A. ([PS12462](#)), Acea Energia S.p.A. ([PS12458](#)) ed Engie Italia S.p.A. ([PS12468](#)) ([Comunicato stampa](#) del 13/12/2022). Successivamente, l'Autorità ha parzialmente confermato cinque provvedimenti cautelari e revocato le misure cautelari emesse nei confronti Hera e A2A. Al 31 dicembre 2022 i procedimenti sono in corso.

Attività di tutela del consumatore

**SERVIZI  
IDRICI****FOCUS** *La prescrizione biennale nella fornitura di servizi idrici*

Dal 1° gennaio 2020 il nuovo regime della prescrizione biennale (o prescrizione breve) per i crediti vantati dagli operatori nei settori delle *utilities* introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205 (c.d. Legge di Bilancio 2018), successivamente novellata dalla legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Legge di Bilancio 2020), si applica anche ai servizi idrici. È stato previsto, in particolare, 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 attuazione del dettato legislativo l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) ha emanato, in relazione al settore idrico, le Delibere n. 547 del 2019 e n. 186 del 2020 con le quali ha previsto che i gestori informino gli utenti della presenza in bolletta di crediti di cui può essere eccepita la prescrizione e inviino un apposito modulo per permettere di esercitare tale facoltà. Gli obblighi informativi sono stati successivamente ridefiniti con la Delibera n. 610 del 2021.

In tale contesto, l'Autorità ha concluso cinque procedimenti istruttori ([PS11947](#), [PS12081](#), [PS11773](#), [PS12077](#) e [PS12262](#)), nei confronti di altrettanti gestori del servizio idrico<sup>6</sup> accertando l'adozione da parte di ciascun professionista di una pratica commerciale scorretta in violazione degli artt. 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, realizzata omettendo l'informativa nelle bollette dei crediti prescrivibili e rigettando le istanze di prescrizione breve sui crediti presenti in bolletta.

L'Autorità ha ritenuto le condotte idonee ad indurre indebitamente i consumatori a corrispondere importi, spesso ingenti, relativi a consumi prescritti, vanificando gli effetti che la disciplina sulla prescrizione biennale intende contrastare, ovvero l'emissione tardiva di fatture di conguaglio relative a consumi risalenti ad oltre due anni. A conclusione dei procedimenti l'Autorità ha irrogato sanzioni per complessivi 6,120 milioni di euro (5 milioni di euro ad ABBANOVA, 600 mila euro a S.A.S.I. S.p.A., 500 mila euro a E.A.S., 10 mila euro al Comune di Prata Sannita e 10 mila euro al Comune di Letino).

Altri due procedimenti avviati nei confronti di due Comuni<sup>7</sup> ([PS12084](#) e [PS12083](#)) sono stati chiusi con accoglimento degli impegni presentati dai professionisti che si sono vincolati a informare i consumatori sia in ordine al nuovo termine di prescrizione applicabile al settore idrico, sia in merito alle misure adottate al fine di consentire loro (anche a quelli che avevano già pagato) di chiedere la restituzione degli importi prescritti ovvero di richiedere il ricalcolo delle fatture.

6. ABBANOVA S.p.A., S.A.S.I. S.p.A., E.A.S. Ente Acquedotti Siciliani, Comune di Prata Sannita e Comune di Letino.

7. Comune di Cassino e Comune di Ragusa.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

L'Autorità, inoltre, è intervenuta con cinque iniziative di *moral suasion* nei confronti di altrettanti gestori del servizio idrico a seguito delle quali i professionisti 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 chiedere il rimborso di quelli già pagati.



## TRASPORTI

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

Nel settore del trasporto autostradale, l'Autorità ha chiuso un procedimento istruttorio ([PS12039](#)) nei confronti del Consorzio Autostrade Siciliane (CAS), titolare della concessione ANAS delle tratte A/20 Messina-Palermo e A/18 Messina-Catania-Siracusa-Gela, 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, CAS 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, ovvero adottato misure di rimborso intempestive, inadeguate e parziali, del tutto insufficienti a compensare i disagi subiti dagli utenti. Tenuto conto della gravità e della durata delle violazioni l'Autorità ha irrogato al professionista una sanzione pari a 500 mila euro.

L'Autorità ha inoltre concluso un procedimento di inottemperanza ([IP346](#)) nei confronti di Autostrade Per l'Italia S.p.A. (ASPI) per non aver dato seguito alla diffida contenuta nel provvedimento di chiusura del procedimento [PS11644](#) che le imponeva la cessazione di una pratica commerciale scorretta consistente nel non aver adeguato né ridotto il pedaggio nei tratti in

cui si erano registrate critiche e persistenti condizioni di fruibilità del servizio autostradale, imputabili alla società. Nel corso del procedimento di inottemperanza, ASPI ha presentato un programma sperimentale di rimborso progressivo del pedaggio, denominato *cashback* che consente agli utenti che ne maturino il diritto, di ottenere, mediante una apposita applicazione scaricabile gratuitamente dagli utenti, rimborsi che vanno dal 25% al 100% del pedaggio, a seconda della fascia chilometrica percorsa e del ritardo accumulato a causa dei disservizi generati dai cantieri di lavoro. In considerazione dello sforzo profuso dal professionista per risolvere le problematiche connesse all'introduzione del suddetto sistema di modulazione del pedaggio, della complessità e innovatività degli interventi tecnici prospettati e dei tempi richiesti per la loro realizzazione, a conclusione del procedimento l'Autorità ha irrogato ad Autostrade una sanzione pecuniaria pari a 10 mila euro.

### **Trasporto aereo – ADR e sigillo “Ok Codacons”**

Nel settore del trasporto aereo, l'Autorità ha concluso con accertamento degli illeciti un procedimento ([PS11784](#)), avviato nei confronti della compagnia aerea Ryanair DAC e delle associazioni di consumatori Codacons e Ter.mil.cons., avente ad oggetto due pratiche commerciali ingannevoli in violazione degli artt. 20, 21 e 22 del Codice del Consumo.

La prima pratica consisteva nell'aver promosso una procedura di risoluzione alternativa delle controversie (ADR) gestita dalle due associazioni, omettendo informazioni rilevanti sullo svolgimento della stessa e sulle relative modalità di finanziamento e attribuendo alla procedura caratteristiche di imparzialità e indipendenza, in realtà, assenti. L'istruttoria ha infatti

Attività di tutela del consumatore



dimostrato che la procedura era finanziata da Ryanair e che, nella sua gestione, le due associazioni non erano indipendenti dalla società.

La seconda pratica commerciale riguardava la diffusione di informazioni ingannevoli ed omissive concernenti le modalità di attribuzione del sigillo “Ok Codacons”. All’esito del procedimento è stato accertato che i riconoscimenti di affidabilità, correttezza ed equità delle condizioni di contratto, trasparenza del sito *web* ed efficienza del servizio di assistenza clienti, attribuiti a Ryanair, erano stati rilasciati dall’associazione sulla base di un presunto controllo obiettivo e imparziale che non ha trovato riscontro nelle risultanze istruttorie. L’Autorità ha pertanto sanzionato la compagnia aerea Ryanair DAC per un importo complessivo pari ad 200 mila euro e le associazioni di consumatori Codacons e Ter.mil.cons., in solido, per un importo complessivo pari a 10 mila euro.

#### **Trasporto aereo – Servizi accessori**

L’Autorità ha concluso con accettazione degli impegni un procedimento avviato nei confronti della società Wizz Air Hungary Ltd ([PS12177](#)) relativamente ad alcune condotte poste in essere dal professionista sul proprio sito internet in lingua italiana [wizzair.com/it-it](http://wizzair.com/it-it), consistenti nell’offrire al consumatore, nel corso della procedura di acquisto *online* dei titoli di viaggio, l’acquisto del posto a sedere attraverso un *iter* che, per i contenuti dei messaggi rivolti ai destinatari, poteva risultare idoneo a falsarne in misura apprezzabile il comportamento economico. L’Autorità ha ritenuto che il professionista, con gli impegni proposti, avesse eliminato alla radice sia il profilo della presentazione non corretta del servizio di scelta del posto a sedere, che quello dell’insistenza della sua proposizione nel corso del processo di prenotazione *on line*, oltre ad offrire un rimedio restitutorio/compensatorio a tutti i consumatori interessati dalla pratica commerciale attenzionata, indipendentemente dalla fondatezza delle relative contestazioni. In relazione ad analoghe condotte scorrette poste in essere da altre tre primarie compagnie aeree, l’Autorità ha utilizzato lo strumento della *moral suasion*. A seguito di tale iniziativa, le tre società hanno prontamente

adeguato la loro procedura *online* per la scelta di acquisto del servizio facoltativo e opzionale del posto a sedere in modo chiaro e senza condizionamenti, ponendo il consumatore nella condizione di scegliere se acquistare o meno il servizio, senza essere soggetto a insistenti e ingannevoli richieste di selezione.

#### **Trasporto aereo – Informativa sulle modalità di rimborso di viaggi cancellati post-coronavirus e/o di voucher**

Sempre nel settore aereo l’Autorità è nuovamente intervenuta con due procedimenti di inottemperanza nei confronti dei vettori Volotea S.L. ([IP349](#)) e Blue Panorama S.p.A. ([IP350](#)) che erano già stati sanzionati in quanto, a seguito della pandemia, non avevano dato corretto ed effettivo riconoscimento ai diritti dei consumatori per l’ottenimento del rimborso monetario o del *voucher* in caso di cancellazione dei voli. All’esito dei procedimenti, Volotea è stata sanzionata per 500 mila euro e Blu Panorama, a causa della procedura di concordato preventivo, per 10 mila euro.

#### **Trasporto marittimo – Comparazione e rivendita online di biglietti**

L’Autorità ha concluso un procedimento ([PS11523](#)) nei confronti dall’agenzia web Prenotazioni24 S.r.l., accertando la sussistenza di autonome pratiche commerciali scorrette e di condotte illecite in violazione delle norme *consumer rights*, poste in essere dal professionista nell’attività di promozione, comparazione e rivendita *online* di biglietti di trasporto marittimo passeggeri per conto di svariate compagnie di navigazione. Ciò, in particolare, con riguardo: a) all’ambigua individuazione del vettore marittimo-contrattante; b) alla prospettazione intempestiva e incompleta delle voci di costo addebitabili nella transazione; c) alla presentazione “pre-flaggata” di servizi, in realtà opzionali, contestualmente acquistabili; d) al carattere oneroso dell’opzione verso determinati strumenti di pagamento; e) alla non immediata accessibilità delle condizioni generali di vendita praticate – risultanti “pre-flaggate” sui due siti [traghettilines.it](http://traghettilines.it) e

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

tirrenia-prenotazioni.it – nel corso della prenotazione; f) all'erronea indicazione del foro competente alla trattazione delle controversie con i clienti-consumatori nel luogo ove ha sede legale il professionista. All'esito del procedimento, l'Autorità ha irrogato al professionista una sanzione complessiva pari a 900 mila euro.

### **Servizi di noleggio a breve termine senza conducente – Clausole vessatorie**

Nel settore dell'autonoleggio a breve termine senza conducente, l'Autorità ha chiuso sette istruttorie nei confronti degli operatori Autovia S.r.l. (CV227), B-Rent S.r.l. (CV228), Europcar Italia S.p.A. (CV229), Goldcar Italy S.r.l. (CV230), Locauto Rent S.p.A. (CV231), Sicily By Car S.p.A. (CV232) e Sixt Rent A Car S.r.l. (CV233), all'esito delle quali è stata accertata la vessatorietà delle rispettive clausole contrattuali che prevedevano l'addebito, a carico dei consumatori, di importi a titolo di costo amministrativo per la gestione di eventuali sanzioni amministrative pecuniarie riconducibili a violazioni del Codice della Strada commesse dagli stessi in occasione del noleggio di un'autovettura.

In particolare, anche alla luce della riforma del Codice della Strada intervenuta nel corso del procedimento – che pone l'obbligo di pagamento delle sanzioni relative a infrazioni commesse durante il periodo di noleggio esclusivamente a carico dei clienti – gli importi

previsti a titolo di penale a carico dei consumatori da parte dei professionisti destinatari delle istruttorie, in aggiunta al costo del noleggio e al pagamento di multe/pedaggi/parcheggi, sono stati ritenuti ingiustificati e manifestamente sproporzionati nell'ammontare in violazione dell'art. 33, comma 2, lett. f) del Codice del Consumo. Più nello specifico, l'Autorità ha considerato come parametri di valutazione dell'eccessiva onerosità il tipo di attività che le società sono chiamate a porre in essere, sostanzialmente consistente nella comunicazione agli enti accertatori delle generalità dei clienti affinché i verbali possano essere correttamente notificati, il costo giornaliero dei noleggi e l'entità degli importi che i consumatori sono tenuti a pagare in caso di infrazione. Di conseguenza, le clausole contrattuali, imposte dalle società in ragione della propria posizione di maggior forza contrattuale, attraverso l'applicazione di una penale di importo manifestamente eccessivo, sono risultate, anche alla luce del contesto complessivo del contratto per adesione nel quale erano inserite, idonee a determinare a carico dei consumatori un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto di autonoleggio in violazione dell'art. 33, comma 1, e 34 del Codice del Consumo. In due casi (CV227 e CV230) le clausole sono risultate vessatorie anche ai sensi dell'art. 35 del Codice del Consumo, in quanto non redatte in modo chiaro e comprensibile.

Attività di tutela del consumatore

**FOCUS** Pratiche di greenwashing

Nel processo di transizione verso un'economia maggiormente sostenibile in termini ambientali è di importanza centrale assicurare alle imprese la piena disponibilità della leva competitiva rappresentata dall'offerta di beni e servizi "sostenibili" a fronte dei notevoli sforzi e investimenti a tal fine sostenuti.

Sotto il profilo consumeristico, l'espressione *greenwashing* indica l'uso distorto o ingannevole delle c.d. "asserzioni ambientali" (*green claims*), che si concreta nel suggerire o nel dare comunque l'impressione, nell'ambito di una comunicazione commerciale, del *marketing* o della pubblicità, che un prodotto o un servizio abbia un impatto positivo o sia privo di impatto sull'ambiente o, ancora, sia meno dannoso per l'ambiente rispetto a prodotti o servizi concorrenti.

Conformemente agli orientamenti emersi in sede europea e come chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, ogni *claim* ambientale, diretto a suggerire o, comunque, a lasciar intendere o anche solo a evocare il minore o ridotto impatto ambientale del prodotto o servizio offerto, deve riportare tali vantaggi ambientali in modo puntuale e non ambiguo e deve essere comunicato in modo chiaro, specifico, accurato e inequivocabile, al fine di assicurare che i consumatori non siano indotti in errore. Quando tali asserzioni non sono veritiere o non possono essere verificate, si configura una pratica commerciale scorretta consistente nell'auto-attribuzione di virtù ambientaliste finalizzata alla creazione di una falsa immagine «*green*».

Nel corso del 2022 l'utilizzo di indebiti vantaggi ambientali è stato accertato ad esito di un procedimento nei confronti di Mytaxi Italia S.r.l. ([PS12190](#)) nell'ambito della prestazione del servizio di intermediazione per l'acquisto del servizio di trasporto a mezzo taxi in Italia.

La società aveva adottato una pratica commerciale ingannevole in violazione degli artt. 21 e 22, commi 1 e 2, del Codice del Consumo, consistente nell'uso della denominazione "*Clean air fee*" ("quota aria pulita") per indicare un contributo applicato ad ogni corsa taxi effettuata tramite l'applicazione "*Free Now*", con l'asserito obiettivo di supportare le attività di compensazione delle emissioni generate dall'utilizzo del servizio di intermediazione senza chiarire che, in realtà, solo una parte dei proventi del costo aggiuntivo sarebbe stata, in futuro ed in modo assolutamente incerto ed indeterminato, destinata alle vantate attività per il miglioramento dell'ambiente. Il vantaggio ambientale risultava inoltre fuorviante, in quanto le suddette iniziative erano principalmente destinate a finanziare un fondo per gli incentivi ai tassisti per il futuro acquisto di auto elettriche piuttosto che a compensare le emissioni di CO<sub>2</sub> generata dalla corsa in taxi. Venivano inoltre indicati con scarsa chiarezza il costo e le condizioni di addebito. Tenuto conto della gravità e della durata della violazione l'Autorità ha irrogato a Mytaxi una sanzione pecuniaria di 400 mila euro.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023



## E-COMMERCE

### **Scorrettezza del processo di promozione e vendita online e criticità nella fase post-vendita**

L'attività dell'Autorità nel settore dell'*e-commerce* ha riguardato in primo luogo la repressione di 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 cinque istruttorie, avviate nei confronti delle società Tiger Group S.r.l. (PS12119), Desmart S.r.l. (PS12112), Flux S.a.s. di Torri Simone (PS12032), GPS Italia S.r.l. (PS12238), ed E-Commerce Specialist S.r.l. (PS12240), l'Autorità ha accertato la sussistenza di molteplici condotte integranti due distinte pratiche commerciali scorrette poste in essere, rispettivamente, nella fase precedente e nella fase successiva all'acquisto e consistenti: i) nella diffusione di informazioni ingannevoli sulle caratteristiche dei prodotti venduti e sui tempi di consegna nonché nell'adozione di modalità scorrette del processo di vendita *online*, in violazione degli artt. 20, 21, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo; ii) 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, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo. In relazione ad alcuni operatori (Desmart S.r.l. e Flux S.a.s. di Torri Simone) è stato accertato anche il mancato rispetto di alcuni diritti dei consumatori nei contratti a distanza.

A conclusione dei procedimenti, le società sono state sanzionate per complessivi 1,75 milioni di euro (1 milione a Tiger Group S.r.l., 50 mila euro a Desmart S.r.l., 300 mila euro a Flux S.a.s. di Torri Simone, 100 mila euro a GPS Italia S.r.l. e 300 mila a E-Commerce Specialist S.r.l.). Nello stesso settore, l'Autorità ha concluso un procedimento di inottemperanza nei confronti

della società Unieuro S.p.A. e della sua controllata Monclick S.r.l. (IP359) per non aver dato seguito alla diffida contenuta nel provvedimento di chiusura del procedimento PS11770, con particolare riguardo: i) alla qualificazione da parte di Monclick di tutti i prodotti in vendita come "disponibili" sebbene gli stessi non fossero fisicamente in magazzino, omettendo di informare i consumatori di operare in *dropshipping*, un modello di vendita che prevede la richiesta dei beni a un fornitore terzo, solo a seguito della ricezione dell'ordine di acquisto; ii) all'omissione di informazioni da parte di Unieuro e Monclick circa i tempi di consegna dei prodotti; iii) alle procedure che disciplinavano l'immediato blocco del *plafond* prima della conclusione del contratto e la facoltà di Unieuro e Monclick di procedere all'annullamento unilaterale dell'ordine. Le società sono state sanzionate per complessivi 4,2 milioni di euro (3 milioni di euro a Unieuro e 1,2 milioni di euro a Monclick).

### **Informazioni ingannevoli sul prezzo effettivo di vendita dei singoli prodotti e sui costi delle transazioni online**

L'Autorità ha concluso un procedimento nei confronti della società Yoox Net-a-Porter Group S.p.A. (PS11852), attiva nella vendita *online* di capi d'abbigliamento, di calzature e di altri beni di moda, lusso e *design* attraverso il sito di *e-commerce* yoox.com/it, con l'accertamento di due distinte pratiche commerciali scorrette.

La prima pratica scorretta consisteva nella prospettazione con modalità ingannevoli dei prezzi di vendita dei prodotti e degli sconti effettivamente applicati, in violazione degli artt. 20, 21 e 22 del Codice del Consumo. La seconda pratica consisteva nell'annullamento unilaterale degli ordini *online* già perfezionati dai consumatori in caso di superamento di determinate soglie di resi omettendo, sia nella fase precedente che in quella successiva all'acquisto, l'informativa sul blocco degli acquisti, in violazione degli artt. 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo. Tenuto conto della gravità e della durata della violazione, l'Autorità ha irrogato sanzioni per complessivi 5,25 milioni di euro.

Attività di tutela del consumatore



L'Autorità ha inoltre concluso un'articolata istruttoria nei confronti della società Vinted UAB ([PS12003](#)), in relazione alla diffusione di informazioni ingannevoli in merito ai reali costi delle transazioni commerciali eseguibili sulla piattaforma [www.vinted.it](#) operante in numerosi Paesi come *marketplace* per la compravendita di abbigliamento usato tra privati.

L'Autorità, in particolare, ha accertato la sussistenza di una pratica commerciale scorretta in violazione degli artt. 20, 21 e 22 del Codice del Consumo, in quanto Vinted aveva veicolato *claim* enfaticamente incentrati sulla gratuità delle operazioni di compravendita e sull'assenza di commissioni, senza chiarire adeguatamente, fin dal momento dell'iniziale "aggancio pubblicitario", l'esistenza a carico dei consumatori-acquirenti di costi ulteriori rispetto al prezzo di acquisto del prodotto, connessi all'applicazione della commissione per la "protezione acquisti" e alle spese di spedizione. A conclusione del procedimento, tenuto conto della gravità e della durata della violazione, l'Autorità ha irrogato alla società una sanzione pari a 1,5 milioni di euro.

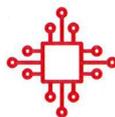


**GRANDE DISTRIBUZIONE  
ORGANIZZATA**

### **Bundle di prodotti e promozione ingannevole presso i negozi fisici**

Nel settore della vendita al dettaglio di elettrodomestici e prodotti dell'elettronica di consumo, l'Autorità è intervenuta sanzionando la società Mediamarket S.p.A. ([PS12233](#)) per aver promosso presso i propri punti vendita prodotti di alta tecnologia venduti in *bundle* con prodotti o servizi accessori, con modalità ingannevoli e aggressive. In particolare, i prodotti principali venivano esposti al pubblico in abbinamento con i prodotti accessori, spesso racchiusi in una confezione o preinstallati, mentre il prezzo indicato sia nei volantini che nei cartelli posizionati presso i singoli negozi era riferito ai soli prodotti principali. Le evidenze istruttorie hanno dimostrato che questa modalità di prospettazione del prezzo e della connessa vendita abbinata di due prodotti era riconducibile ad una specifica strategia

commerciale del professionista finalizzata ad incrementare la vendita dei prodotti accessori. La pratica commerciale è risultata ingannevole, ai sensi degli artt. 21 e 22 del Codice del Consumo, in quanto idonea ad indurre in errore i consumatori in ordine al prezzo e ai prodotti oggetto dell'offerta commerciale, e aggressiva, ai sensi degli artt. 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto i consumatori, dopo essere stati invogliati e indotti all'acquisto in forza della falsa convenienza prospettata, al momento del pagamento si trovavano costretti a pagare un prezzo superiore a quello indicato sul cartellino. Tenuto conto della gravità e della durata della violazione, nonché della sussistenza di una circostanza aggravante, l'Autorità ha irrogato alla società una sanzione pari a 3,6 milioni di euro.



**INDUSTRIA**

### **Prodotti di elettronica: ostacoli ai diritti derivanti dalla garanzia legale di conformità**

L'Autorità ha accertato l'adozione da parte di Xiaomi Technology Italy S.r.l. ([PS12268](#)) di una pratica commerciale aggressiva, in violazione degli artt. 24 e 25, lettera d), del Codice del Consumo, per aver imposto ostacoli di natura non contrattuale, onerosi e sproporzionati, all'esercizio da parte dei consumatori dei diritti derivanti dalla garanzia legale di conformità sui prodotti di elettronica a marchio Xiaomi. La pratica commerciale è stata realizzata mediante l'adozione di condotte consistenti: i) nel rifiuto di riparazione in garanzia legale in presenza di alcuni difetti del prodotto, anche soltanto estetici, subordinando la prestazione in garanzia alla riparazione dei danni fuori garanzia; ii) nel ricorso a reiterate riparazioni in luogo della sostituzione del prodotto, privando così ripetutamente il consumatore del bene acquistato; iii) nella richiesta di pagamento delle spese di verifica e di spedizione del prodotto, pena la mancata restituzione, in caso di rifiuto da parte del consumatore del preventivo della riparazione fuori garanzia, nonostante la verifica dell'eventuale esistenza del difetto di conformità rientri nella prestazione della garanzia

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

legale e non possa, pertanto, essere subordinata ad alcun costo o alla accettazione della prestazione dell'assistenza fuori garanzia.

A conclusione del procedimento, tenuto conto della gravità e della durata della violazione (nonché della presenza di circostanze attenuanti consistenti nell'implementazione, nel corso dell'istruttoria, di alcune misure migliorative idonee ad attenuare le conseguenze pregiudizievoli delle condotte illecite nei confronti dei consumatori), l'Autorità ha irrogato alla società una sanzione di 3,2 milioni di euro.

### **Promozione e commercializzazione scorretta di stampanti**

L'Autorità ha rilevato che, nell'ambito delle comunicazioni volte a promuovere alcune stampanti a marchio Lexmark e Epson vendute in Italia, non veniva specificato che, per il loro funzionamento, è richiesto l'uso esclusivo di cartucce originali. In particolare, non veniva chiarito che, nel caso delle stampanti Lexmark, il *firmware* installato contiene "misure tecniche di protezione" che bloccano l'utilizzo di "ricariche non originali" e permettono solo l'utilizzo di cartucce originali, nuove, ricaricate o rigenerate da terzi e che, nel caso delle stampanti Epson, il *firmware* installato contiene un processo di dialogo con i *chip* delle cartucce originali che, solo una volta riconosciute, consentono alle stampanti di funzionare.

L'assenza di tali informazioni è risultata potenzialmente idonea ad indurre in errore i consumatori facendo loro ritenere, al momento dell'acquisto, di poter utilizzare le cartucce non originali e, al momento dell'utilizzo, che il blocco della stampante potesse derivare da carenze o da difetti delle cartucce non originali e non dal *software* installato. Pertanto, l'Autorità facendo ricorso allo strumento della *moral suasion* ha invitato le società Epson e Lexmark a rimuovere i profili di scorrettezza rilevati.

In risposta all'invito dell'Autorità a rimuovere i profili di possibile scorrettezza, le due società Epson (PS11600) e Lexmark (PS12007) hanno integrato le comunicazioni rivolte agli eventuali acquirenti, chiarendo tale specifica caratteristica sia al momento dell'acquisto che a quello della proposta di aggiornamento del *firmware*.

### **Manutenzione ascensori**

Anche nel 2022 l'Autorità si è occupata del servizio di manutenzione degli ascensori con istruttorie che si sono concluse rendendo obbligatori gli impegni proposti dai professionisti Osar S.r.l. (PS12059), E.Q. Elevator Quality S.r.l. (PS12151) e Ascensori Trinacria di Gaetano di Pietro (PS12152).

I procedimenti hanno riguardato una pratica commerciale – consistente nell'imposizione nei confronti dei consumatori del rinnovo automatico del contratto di manutenzione, con un termine per la disdetta eccessivamente anticipato rispetto alla scadenza e con l'applicazione di una penale corrispondente a tutte le quote previste fino al termine del contratto, non rispettando peraltro il foro del consumatore – suscettibile di integrare, secondo l'ipotesi istruttoria, una violazione degli artt. 20, 21, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo.

Le società si sono impegnate a modificare le clausole contrattuali in materia di durata e rinnovo tacito, di risoluzione anticipata e di foro competente per le controversie, applicandole a tutti i rapporti contrattuali esistenti, nonché a rinunciare a ogni richiesta di pagamento di clausole penali nella misura dell'intero canone residuo. L'Autorità ha ritenuto gli impegni presentati idonei a sanare i possibili profili di illegittimità della pratica commerciale contestata e ha concluso i procedimenti, disponendo l'obbligatorietà degli impegni proposti dai professionisti, senza accertare l'infrazione.

Attività di tutela del consumatore



## 2.2 Comunicazioni, finanza e assicurazioni, posta e immobiliare



### COMUNICAZIONI

#### **FOCUS** Servizi di navigazione Internet

L'Autorità ha svolto un'intensa attività di verifica delle informazioni fornite dai fornitori di connettività sulle *performance* dei servizi di navigazione in Internet. In un contesto in cui la domanda di servizi digitali continua a crescere dal punto di vista quantitativo (volumi di dati scambiati) e qualitativo (fruizione di servizi sempre più sofisticati che richiedono velocità di connessione via via maggiori), l'informazione sulle *performance* di navigazione *online* e, più in generale, quelle sulle caratteristiche dei servizi, assumono un carattere sempre più centrale nell'orientare le scelte degli utenti dei loro fornitori di accesso alla rete.

In tale ambito, l'Autorità ha condotto un procedimento ([PS12231](#)) concernente la promozione da parte di Telecom Italia S.p.A. di tre offerte di telefonia fissa (*Premium*, *Executive* e *Magnifica*) ad esito del quale è emersa la sussistenza di informazioni ingannevoli e di omissioni informative ai sensi degli artt. 21, comma 1, lett. b) e d) e 22, comma 2, del Codice del Consumo. Telecom, infatti, non aveva reso immediatamente visibili i costi a consumo delle telefonate, i costi di disattivazione e di recesso prima di 24 mesi e, nel caso dell'offerta *Magnifica* che garantiva velocità di navigazione particolarmente elevate (fino a 10 Gigabit/s), le limitazioni di fruibilità, la perdita del numero fisso in caso di passaggio ad altro operatore o ad altra offerta Telecom e i possibili disservizi derivanti dalla sua natura sperimentale. A conclusione dell'istruttoria è stata irrogata a Telecom una sanzione amministrativa pecuniaria per un importo di 1 milione di euro.

In un altro procedimento ([PS12029](#)) è stata accertata una pratica commerciale scorretta da parte di Iliad Italia S.p.A. con riferimento alle comunicazioni promozionali relative alle offerte di telefonia mobile con tecnologia 5G inclusa, risultate inidonee a far comprendere al consumatore che per usufruire delle offerte in questione fosse necessaria la copertura geografica della specifica rete 5G di Iliad e che il possesso di un dispositivo, anche abilitato in generale al 5G, non potesse assicurare la compatibilità con la rete 5G di Iliad laddove questo non fosse compreso negli *smartphone* abilitati alla navigazione su tale specifica rete dell'operatore. A conclusione dell'istruttoria è stata irrogata a Iliad una sanzione amministrativa pecuniaria per un importo di 1,2 milioni di euro.

L'Autorità, inoltre, è intervenuta con altre sei iniziative di *moral suasion* nei confronti di altrettanti operatori, concernenti modalità di pubblicizzazione delle offerte per navigare in Internet attraverso il sistema di connessione in fibra, che garantisce il raggiungimento di velocità massime particolarmente elevate (fino a 2,5 Gigabit/s). Nelle offerte non veniva adeguatamente specificato che la velocità massima era da intendersi come somma delle velocità di più apparati connessi alle diverse porte del *router e/o* connessi tramite Wi-Fi, oppure, in caso di collegamento Wi-Fi, raggiungibile solo attraverso dispositivi abilitati di ultimissima generazione. All'esito degli interventi di *moral suasion*, tutti gli operatori hanno modificato la grafica e integrato il contenuto delle informazioni sulla velocità di navigazione con le suddette precisazioni.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

### **Telefonia mobile – Addebiti per prestazioni non richieste**

L'Autorità ha accertato una violazione dell'art. 26, comma 1, lett. f) del Codice del Consumo da parte di PostePay S.p.A. ([PS11936](#)) per l'attivazione automatica della tariffazione a consumo non richiesta dal cliente in caso di impossibilità del rinnovo dell'offerta a canone per insufficienza del credito sulla SIM.

Nel caso di specie la tariffazione a consumo era stata applicata al fine di garantire la continuità del servizio di telefonia mobile, pur non essendo stata richiesta esplicitamente e consapevolmente da parte del consumatore. Conseguentemente, la sua attivazione da parte del professionista aveva determinato per il consumatore costi superiori a quelli ordinari, senza che ad esso fosse stata fornita un'adeguata informazione né nella fase promozionale delle offerte di telefonia mobile né attraverso i messaggi informativi inviati via SMS nei 7 giorni antecedenti al rinnovo dell'offerta a canone. A conclusione dell'istruttoria, tenendo conto della gravità e della durata della violazione, è stata irrogata a PostePay una sanzione amministrativa pecuniaria per un importo di 1,5 milioni di euro.

In un altro procedimento ([PS12305](#)) l'Autorità ha accertato una violazione dell'art. 65 del Codice del Consumo da parte di Wind Tre S.p.A., in relazione all'attivazione automatica, ai propri clienti titolari di scheda SIM telefonica prepagata 'voce e internet', di un servizio aggiuntivo a pagamento. In particolare, Wind Tre aveva aumentato di almeno 2 euro il costo mensile del piano tariffario degli utenti a fronte dell'offerta di Giga aggiuntivi senza che essi avessero espresso alcun preventivo consenso al riguardo. Le due manovre attuate da Wind Tre a partire da dicembre 2021 e maggio 2022 consentivano unicamente all'utente, in *opt-out* e tramite l'invio di uno specifico SMS, di mantenere invariata l'offerta originaria rinunciando ai Giga aggiuntivi a pagamento.

L'Autorità ha ritenuto che una tale modalità di variazione dell'offerta non potesse che essere letta come finalizzata a veicolare un servizio aggiuntivo, acquisendo il consenso del consumatore tramite un meccanismo

poco trasparente di 'silenzio assenso' piuttosto che a seguito di una sua esplicita libera manifestazione di volontà. L'Autorità ha, altresì, escluso la riconducibilità della condotta sotto la fattispecie dell'esercizio dello *ius variandi* prevista dal Codice delle Comunicazioni elettroniche. In particolare, l'introduzione della facoltà di rimanere con la precedente offerta è risultata chiaramente strumentale al tentativo di eludere le disposizioni di cui all'art. 65 del Codice del Consumo nella misura in cui la società, accordando al cliente la possibilità di mantenere l'offerta originaria, attestava, nei fatti, l'insussistenza dei requisiti di necessità ed eccezionalità che costituiscono il principio informatore dello *ius variandi*.

Alla luce di ciò, l'Autorità ha ribadito il principio secondo cui una manovra che, in assenza dell'acquisizione di un previo consenso esplicito, dia la possibilità al consumatore di evitarla unicamente in *opt-out* (evitando in tal modo il conseguente pagamento supplementare), rientra nel campo d'applicazione dell'art. 65 del Codice del Consumo e non già nel quadro dello *ius variandi*, a prescindere dal rispetto formale delle prescrizioni in materia di preavviso e di recesso previste in proposito dalla regolazione di settore. Wind Tre non aveva, infatti, attuato una modifica contrattuale unilaterale resasi necessaria per determinate contingenti e cogenti condizioni di esercizio dell'impresa stessa, ma aveva, invece, proposto all'utente una modifica dell'offerta vigente, introducendo una componente supplementare a pagamento (Giga aggiuntivi rispetto all'offerta precedente che continua ad essere disponibile) con una modalità di acquisizione del consenso (*opt-out*) non esplicita e non tutelante per il consumatore. Tenuto conto della gravità e della durata dell'infrazione, al termine dell'istruttoria l'Autorità ha irrogato a Wind Tre una sanzione pari a 5 milioni di euro.



**CREDITO  
E SERVIZI BANCARI**

### **Buoni fruttiferi postali**

L'Autorità ha condotto un procedimento nei confronti di

Attività di tutela del consumatore



Poste Italiane S.p.A. ([PS11287](#)) concernente due distinte pratiche commerciali scorrette poste in essere dalla società in relazione alle informative fornite sui termini di scadenza e di prescrizione dei Buoni Fruttiferi Postali (di seguito BFP o Buono/Buoni) rappresentati da documento cartaceo.

La prima condotta, relativa alla fase di collocamento dei BFP, consisteva nell'omessa indicazione della data di scadenza e/o della data di prescrizione di tali titoli, nonché delle informazioni relative alle conseguenze giuridiche derivanti dallo spirare dei predetti termini, e/o nella formulazione confusoria e decettiva di tali informazioni, in violazione degli artt. 21 e 22 del Codice del Consumo.

L'istruttoria ha consentito all'Autorità di accertare che il contenuto dei documenti pre-contrattuali e contrattuali relativi ai BFP risultava caratterizzato da ambiguità ed omissioni in grado di indurre in errore il consumatore riguardo alle caratteristiche dei BFP, potendo lasciar intendere che la durata del Buono fosse rilevante solo ai fini della maturazione degli interessi, senza far capire che alla scadenza del titolo inizia a decorrere il termine di prescrizione del Buono e che, in caso di prescrizione del titolo, le somme relative al capitale investito e agli interessi maturati non sono più rimborsabili al consumatore.

La seconda condotta, relativa alla fase di gestione dei BFP caduti in prescrizione, consisteva nell'aver omesso, in violazione dell'art. 20, comma 2, del Codice del Consumo, di informare i consumatori titolari di BFP prossimi alla scadenza del termine di prescrizione di tali titoli, in merito all'imminente spirare di tale termine e alle conseguenze giuridiche derivanti in caso di intempestiva richiesta di rimborso.

Nel corso del procedimento Poste Italiane ha messo in campo diverse iniziative per migliorare l'informativa fornita ai consumatori sui termini di scadenza e di prescrizione dei Buoni Fruttiferi Postali, tra cui: i) alcune modifiche della documentazione precontrattuale e contrattuale; ii) l'inserimento nel modulo cartaceo del Buono di una dicitura che ricorda la possibilità di ottenere il rimborso del titolo solo entro il relativo periodo di prescrizione; iii) un sistema di *alerting* individuale sulle date di scadenza e di prescrizione per i sottoscrittori di Buoni emessi dal 1° gennaio 2009.

A conclusione dell'istruttoria, tenuto conto della gravità e della durata dell'infrazione, nonché delle iniziative sopra descritte, è stata irrogata a Poste Italiane una sanzione complessiva pari a 1,4 milioni di euro.

### **Mutui bancari e tassi di preammortamento**

L'Autorità ha chiuso con accettazione degli impegni un procedimento istruttorio ([PS11920](#)) nei confronti di Banca Nazionale del Lavoro S.p.A. (BNL), avente ad oggetto le 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 BNL prevedeva che il periodo di preammortamento tecnico terminasse l'ultimo giorno del mese successivo a quello di stipula, potendo durare quindi da un minimo di 31 giorni ad un massimo di 60 giorni, a seconda della data della stipula.

Inoltre, BNL applicava, nel periodo di preammortamento tecnico, un tasso di interesse significativamente più elevato rispetto a quello applicato nel piano di rimborso del mutuo, sia a tasso fisso che a tasso variabile. Sulla durata 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 tali criticità BNL si è impegnata ad equiparare il tasso di interesse di preammortamento tecnico al tasso di interesse di ammortamento applicato al contratto di mutuo e a ridurre la durata, fino ad un massimo di 31 giorni, in quanto calcolata dalla data di stipula del contratto di mutuo fino all'ultimo giorno

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

del medesimo mese. BNL si è altresì impegnata ad assicurare la trasparenza di tali condizioni, integrando i vari documenti precontrattuali e contrattuali utilizzati nel processo di acquisto del mutuo immobiliare con l'indicazione dei nuovi criteri di calcolo della durata del periodo di preammortamento tecnico. L'Autorità ha considerato che gli impegni proposti avrebbero assicurato al consumatore una piena informazione, accorciato la durata del preammortamento tecnico e ridotto il tasso applicato, diminuendo quindi i costi dei relativi interessi.

In forza di tali considerazioni, l'Autorità ha ritenuto che le misure proposte da BNL fossero idonee a porre rimedio alle criticità sollevate in sede di avvio dell'istruttoria e ha concluso il procedimento disponendo l'obbligatorietà degli impegni, senza accertare l'infrazione ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo.

### **Acquisto dei crediti fiscali da Superbonus**

L'Autorità ha concluso con accettazione degli impegni quattro procedimenti avviati nei confronti di Banca Nazionale del Lavoro S.p.A. (PS12192), Deutsche Bank S.p.A. (PS12193), Crédit Agricole Italia S.p.A. (PS12194) e Banca Piccolo Credito Valtellinese S.p.A. (PS12195), per possibile adozione, da parte di ciascuna Banca, di una pratica commerciale scorretta relativa alle modalità e procedure adottate per consentire a consumatori e microimprese di accedere alla cessione del credito d'imposta del 110%, il c.d. Superbonus edilizio, previsto dal c.d. Decreto Rilancio (D.L. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77). Più specificamente, nei procedimenti era stata contestata ai suddetti professionisti la violazione degli artt. 20, comma 2, 24 e 25 del Codice del Consumo, ipotizzando che gli stessi avessero condizionato la conclusione dei contratti di cessione del credito d'imposta all'obbligo, per il consumatore e/o la microimpresa, di avvalersi di una società di consulenza fiscale convenzionata, e nel caso di BNL di una società di consulenza tecnica convenzionata, con aggravio dei costi del servizio, senza informare i beneficiari del credito d'imposta circa la natura facoltativa dei servizi resi

dalle società convenzionate e di quanto stabilito dalla normativa vigente in merito alla possibilità di avvalersi di consulenti fiscali e tecnici terzi di propria fiducia, per ottenere il visto di conformità e l'asseverazione tecnica e poter fruire dell'agevolazione fiscale legata al Superbonus edilizio.

Nel corso dei procedimenti, i professionisti hanno proposto impegni ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo che hanno riguardato misure di carattere informativo volte a rafforzare, sia in fase precontrattuale che in fase contrattuale, le informazioni in ordine ai servizi offerti dalle società di consulenza convenzionate, ma soprattutto ad esplicitare meglio alla clientela *retail* la natura facoltativa dei servizi resi dalle società convenzionate con le Banche suindicate, precisando altresì la possibilità di rivolgersi a professionisti terzi di propria fiducia per ottenere il visto di conformità e/o l'asseverazione tecnica. Le banche Creval e BNL hanno presentato anche misure di tipo riparatorio. Tali misure sono consistite, per Creval, nella restituzione ai clienti a cui era stato applicato un prezzo di acquisto del credito fiscale più basso, a causa del rilascio del visto di conformità da parte di un soggetto non convenzionato, della differenza rispetto al prezzo di acquisto più alto riconosciuto ai clienti che invece si erano avvalsi della società convenzionata. Per quanto riguarda BNL, gli impegni risarcitori hanno riguardato l'accollo da parte della banca dei costi di *due diligence* (attività di verifica della società di consulenza tecnica convenzionata espletata anche in caso di rilascio dell'asseverazione tecnica da parte di un consulente di fiducia del cliente) senza oneri a carico di consumatori/microimprese e la restituzione di tutti gli importi corrisposti dai clienti (consumatori e /o microimprese) per l'attività di *due diligence*, originariamente loro addebitati.

L'Autorità ha ritenuto gli impegni presentati idonei a sanare i possibili profili di illegittimità della pratica commerciale contestata in sede di avvio dell'istruttoria a ciascuno dei predetti istituti finanziari e ha concluso i procedimenti disponendo l'obbligatorietà degli impegni proposti dai professionisti, senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo.

Attività di tutela del consumatore



## ASSICURAZIONI



### Il caso

([PS11908](#) e [PS11909](#)) I procedimenti hanno riguardato l'adozione da parte di UnipolSai e di Generali di condotte ingannevoli e aggressive nella fase di liquidazione del danno RCAuto. Le condotte consistevano nell'adozione di comportamenti dilatori, ostruzionistici e/o di ingiustificato diniego inerenti le istanze di accesso agli atti del fascicolo del sinistro, nella mancata indicazione delle motivazioni nella fase di formulazione dell'offerta risarcitoria o delle motivazioni sottese al suo eventuale diniego nonché nell'imposizione di ostacoli all'esercizio dei diritti derivanti dal contratto di assicurazione RC auto. L'istruttoria ha, infatti, dimostrato che numerose istanze di accesso agli atti non erano state riscontrate o erano state riscontrate in ritardo rispetto ai termini fissati dalla normativa di settore. Al momento di decidere l'ammontare del rimborso, inoltre, le società non avevano fornito informazioni rilevanti relative alla sua determinazione o alle motivazioni del rifiuto di risarcimento, infine, in entrambi i casi, in numerosissimi sinistri, l'offerta e/o il suo diniego erano stati formulati in ritardo rispetto al termine previsto dalla legge.



### Parti e sanzioni

UnipolSai Assicurazioni S.p.A. (sanzione 5 milioni di euro)

Generali Italia S.p.A. (sanzione 5 milioni di euro)



### Profili e valutazione

Ad esito dei procedimenti, l'Autorità ha accertato, nei confronti di ciascuna società, la sussistenza di un'unica pratica commerciale scorretta in violazione degli artt. 20, comma 2, 22, 24 e 25 lett. d) del Codice del Consumo. A riguardo, l'Autorità ha rilevato che, in conseguenza della inadeguatezza delle procedure adottate nella gestione delle richieste di accesso e delle richieste di risarcimento del danno nonché dell'assenza di sistemi di monitoraggio adeguati, il danneggiato era costretto a subire ritardi e/o ostacoli di vario genere nel riscontro alla richiesta di accesso al fascicolo del sinistro e/o nella formulazione delle offerte o del loro diniego e, in conseguenza delle carenze informative che le caratterizzavano, ad accettare o rifiutare l'offerta risarcitoria in maniera inconsapevole o ad accettare il diniego del risarcimento senza avere gli elementi necessari per reagirvi.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

### **Assicurazioni Rc Auto – Gestione degli apparati satellitari**

L'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ([PS12197](#)) nei confronti di Octo Telematics Italia S.r.l. e della capogruppo Octo Group S.p.A., attive nella fornitura di apparati e servizi satellitari connessi a contratti di assicurazione Rc Auto, accertando una pratica commerciale aggressiva in violazione degli artt. 20 comma 2, 24 e 25, lett. d), del Codice del Consumo, consistente nell'adozione di condotte ostruzionistiche di vario genere alla restituzione dell'apparecchio satellitare da parte del consumatore, destinatario, per effetto dei suddetti ostacoli, di richieste di pagamento di una penale per mancata restituzione.

Dalle evidenze raccolte è emerso che numerosi clienti avevano ricevuto la richiesta di pagamento della penale per mancata restituzione dei dispositivi a distanza di anni dalla cessazione del contratto assicurativo, anche a seguito di specifiche campagne di recupero delle posizioni cessate, senza alcun preavviso e senza aver ricevuto adeguate informazioni in merito alla sussistenza della penale ed alla necessità di restituire il dispositivo. L'istruttoria ha, infatti, dimostrato che la sussistenza della penale e le modalità e i tempi di restituzione del dispositivo non erano state adeguatamente illustrate ai clienti né in sede contrattuale né al momento della cessazione del contratto.

Più nello specifico, le risultanze hanno dimostrato, da un lato, che a fronte della piena consapevolezza di Octo circa la sussistenza di molteplici reclami avanzati dai consumatori e dalle stesse società assicurative in merito all'assenza di adeguata informativa, la società non aveva implementato una procedura sistematica di controllo atta a verificare l'effettiva consegna ai clienti da parte delle compagnie assicurative incaricate delle condizioni generali di contratto contenenti l'obbligo di disinstallazione e riconsegna e la sussistenza della penale in caso di sua violazione; dall'altro lato, che gli sms inviati da Octo ai consumatori al momento della cessazione del contratto assicurativo, per ricordare loro l'obbligo di restituzione, presentavano testi, nella maggior parte dei casi, privi di riferimenti alla sussistenza di una penale.

Inoltre, gli stessi operatori del *call center* ai quali i consumatori, come indicato negli sms, dovevano rivolgersi per acquisire informazioni sulla disinstallazione, non erano stati formati per fornire istruzioni sulle modalità di disinstallazione e restituzione dell'apparato né erano tenuti ad informare i clienti in merito alla sussistenza della penale in caso di mancata restituzione.

Nel corso dell'istruttoria, infine, è emerso che i processi di recupero della penale definiti da Octo e seguiti dalle società esterne a tal fine incaricate, prevedevano l'adozione di una serie di insistenti sollecitazioni a carico dei clienti, finalizzate a condizionare la scelta del consumatore e a convincerlo a pagare la penale. Tenuto conto della gravità e della durata della pratica commerciale nonché delle misure poste in essere nel corso del procedimento, al fine di attenuare le conseguenze pregiudizievoli della condotta accertata, le due società sono state condannate, in solido, al pagamento di una sanzione pecuniaria amministrativa di 3,5 milioni di euro.



### **EDITORIA**

#### **Vendite porta a porta**

Le vendite a domicilio pongono i consumatori in una posizione di particolare debolezza nei confronti del venditore e, per tale motivo, sono sempre state oggetto di attenzione da parte dell'Autorità che, nel 2022, ha avuto modo di affrontare la fattispecie nel settore dell'editoria.

In particolare, l'Autorità ha concluso con accettazione degli impegni un procedimento ([PS12138](#)) avviato nei confronti della società Treccani Reti S.p.A. (di seguito Treccani) che si occupa della commercializzazione, prevalentemente a domicilio, di prodotti ideati e realizzati dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato e dall'Istituto dell'Enciclopedia Italiana, nonché della società GSLP Cross Selling S.r.l. (di seguito GSLP) che svolge, mediante una rete di agenti nell'area Nord Ovest, attività di vendita a domicilio dei medesimi prodotti.

Attività di tutela del consumatore



In sede di avvio l'Autorità aveva ipotizzato l'adozione da parte di GSLP, in qualità di esecutrice, e di Treccani, in qualità di beneficiaria, di una prima condotta ingannevole consistente nell'aver omesso di indicare, nel corso del contatto telefonico con i consumatori finalizzato a prendere un appuntamento con gli agenti di Treccani Reti per la consegna di un prodotto in omaggio, che in realtà l'incontro era finalizzato anche alla vendita. Era stata inoltre ipotizzata l'adozione di una seconda pratica commerciale ingannevole da parte di Treccani Reti consistente nella rappresentazione, tramite le reti di vendita, di caratteristiche non possedute dai prodotti commercializzati e di un valore economico significativamente superiore a quello effettivo. Alcuni prodotti sarebbero stati infatti presentati dalla rete di vendita di Treccani come investimento sicuro, soggetto a rivalutazioni, idonei per tali ragioni a costituire, eventualmente, un importante lascito ereditario. Al fine di superare tali criticità, Treccani e GSLP hanno presentato impegni. In particolare, Treccani Reti si è impegnata a cessare la politica di consegna del prodotto in omaggio che, sebbene di scarso valore economico, era funzionale a predisporre un atteggiamento particolarmente benevolo nei consumatori, soprattutto quelli più anziani e quindi più fragili, nei confronti del

venditore durante la visita a domicilio e, inoltre, ad inviare al consumatore, prima dell'incontro, il materiale contenente le informazioni sulle caratteristiche e sui prezzi di tutti i prodotti Treccani, proposti durante la visita. Treccani Reti si è altresì impegnata ad attuare un sistema di controlli sugli agenti per verificare l'appropriatezza delle loro condotte, con particolare attenzione alle vendite rivolte a soggetti di età superiore a 75 anni, più vulnerabili per età anagrafica. GSLP si è impegnata a fornire istruzioni agli addetti ai contatti telefonici circa la necessità di chiarire ai clienti nel corso della telefonata che lo scopo della visita dell'agente presso il domicilio del consumatore è la vendita di un prodotto Treccani e che il consumatore è libero di acquistare o meno i prodotti proposti. La Società si è impegnata anche a eseguire periodiche verifiche sul rispetto delle istruzioni. L'Autorità, ritenendo le misure proposte idonee a risolvere efficacemente le criticità concernenti la commercializzazione dei prodotti Treccani presso il domicilio dei potenziali consumatori, ha deliberato di rendere obbligatori gli impegni nei confronti delle imprese ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo e di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

## 2.3 Industria, agroalimentare, farmaceutico, turismo e servizi



SETTORE  
AUTOMOBILISTICO

### **FOCUS** La completezza informativa delle offerte di acquisto di automobili con finanziamento e leasing

Il finanziamento rappresenta una delle più diffuse modalità di acquisto delle autovetture nuove. Nel tempo, ai finanziamenti tradizionali caratterizzati da una lunga durata e da un anticipo di importo variabile si sono affiancati i finanziamenti c.d. con maxirata finale, dove gran parte dell'esborso si concentra nell'anticipo e nella maxirata finale e il pagamento rateale si riduce a 24-48 mesi. Più di recente, alcune case automobilistiche hanno iniziato a proporre ai consumatori, in alternativa all'acquisto, contratti di *leasing* di durata spesso triennale, strutturati sulla base di un rilevante anticipo, una rata mensile e, in caso di *leasing* finanziario, un'opzione di riscatto. Tali proposte presentano una intrinseca complessità dovuta alla presenza di differenti elementi (anticipo, un numero di rate mensili, maxirata finale/valore di riscatto) che permettono molteplici strutturazioni dei pagamenti nel tempo. Solo la conoscenza contestuale di tutti gli elementi essenziali dell'offerta permette di acquisire una piena consapevolezza dell'impegno finanziario richiesto e della sua distribuzione nel tempo, elemento quest'ultimo fondamentale per giudicarne la compatibilità con i propri flussi reddituali e la propria capacità di risparmio.

In questo contesto, l'Autorità è intervenuta sulla prassi di settore che enfatizzava, al primo contatto, soltanto il conveniente importo della rata, avviando quattordici procedimenti istruttori ([PS12246](#), [PS12247](#), [PS12248](#), [PS12249](#), [PS12250](#), [PS12251](#), [PS12252](#), [PS12253](#), [PS12254](#), [PS12255](#), [PS12256](#), [PS12257](#), [PS12258](#), [PS12259](#)) nei confronti delle principali case automobilistiche operanti in Italia<sup>8</sup>. L'Autorità ha contestato la possibile ingannevolezza e omissività, in violazione degli artt. 21 e 22 del Codice del Consumo, delle modalità di presentazione del costo da sostenere per acquistare mediante finanziamento o utilizzare in *leasing* le auto pubblicizzate sui relativi siti *Internet* aziendali, che enfatizzavano al primo contatto soltanto il conveniente importo della rata, relegando in sezioni di difficile raggiungimento o lettura, il cui contenuto poteva essere visionato solo a seguito di una o più azioni da parte del consumatore, informazioni essenziali sulle altre componenti dell'esborso complessivo (l'entità dell'anticipo e della maxirata finale - c.d. *Valore Futuro Garantito*, il valore di riscatto, il numero di rate, limiti di chilometraggio, ecc.). In due casi ([PS12254](#), [PS12259](#)), inoltre, è stata contestata la pubblicizzazione di un prezzo senza chiarire le condizioni alle quali era possibile fruirne e se esso comprendesse oneri finanziari o spese.

L'Autorità ha chiuso tutti i procedimenti con accettazione di impegni di simile tenore, riguardanti sia la comunicazione digitale sia quella tradizionale *offline*, che consentono al consumatore di apprezzare, fin dal primo

8. FCA (marchi Fiat, Jeep, Alfa Romeo), Volkswagen (marchi Volkswagen, Seat, Škoda), PSA (marchi Peugeot, Citroën, Opel, DS), Renault (marchi Renault, Dacia), Toyota (marchi Toyota, Lexus), Ford, BMW (marchi BMW, Mini), Mercedes, Hyundai, Kia, Suzuki, Nissan, Honda, M.M. Automobili (distributore esclusivo Mitsubishi).

Attività di tutela del consumatore



contatto, l'entità dell'impegno economico richiesto e la sua distribuzione nel tempo, nonché di calcolare con semplici operazioni aritmetiche il costo complessivo della vettura.

In particolare, i professionisti si sono impegnati a presentare gli elementi economici essenziali dell'offerta di finanziamento o di *leasing* (importo e numero delle rate o dei canoni mensili, entità dell'anticipo e della maxirata finale, valore di riscatto, chilometraggio incluso, TAN e TAEG) contestualmente e con adeguata evidenza grafica, in un unico spazio visivo che rappresenterà il primo contatto del consumatore con le caratteristiche economiche dell'offerta stessa.

**SOCIAL  
MEDIA**

### **Piattaforme social – Acquisti in-app e pubblicità occulta**

L'Autorità ha concluso con accettazione degli impegni un primo procedimento istruttorio ([PS11979](#)) avviato nei confronti di TikTok Technology Limited concernente le modalità di presentazione dei servizi offerti dalla società in relazione agli acquisti *in-app* effettuabili tramite le monete virtuali sulla piattaforma. La funzione "live stream" di TikTok consente agli utenti che hanno compiuto almeno 16 anni e che rispondono a determinati criteri definiti dalla società, di trasmettere i propri video in diretta (c.d. *creator* o *live streamer*). Gli altri utenti possono seguire i contenuti della diretta in tempo reale e i maggiorenni possono esprimere il loro apprezzamento, inviando ai *creator* "regali virtuali". L'invio del regalo virtuale presuppone la disponibilità sul proprio *account* di "monete virtuali" che l'utente locale acquista sulla piattaforma. Il professionista, in un secondo momento, sulla base del grado di popolarità del contenuto risultante dai regali assegnati, concede al *creator* un premio sotto forma di "diamanti" che i destinatari, a loro volta, possono trasformare in compenso monetario secondo i criteri di calcolo definiti dalla piattaforma. In tale ambito, l'Autorità aveva ipotizzato l'adozione da parte di TikTok di una pratica commerciale ingannevole in violazione degli artt. 20, 21 e 22 del Codice del Consumo in quanto la stessa non aveva fornito gli elementi informativi essenziali per un'immediata e chiara percezione delle condizioni economiche relative

all'uso degli oggetti virtuali e delle effettive conseguenze in termini di guadagno che le scelte dell'utente hanno per i destinatari dei regali virtuali.

Nel corso del procedimento TikTok ha presentato impegni, vincolandosi, in particolare: *i*) ad incrementare il livello di trasparenza delle condizioni economiche relative all'uso degli oggetti virtuali, fornendo al consumatore, sia all'atto dell'acquisto delle monete virtuali sia all'utilizzo delle monete stesse per acquistare un dono virtuale, informazioni circa il costo del pacchetto di monete, il valore in euro di ogni moneta virtuale, la cronologia degli acquisti e dei regali effettuati e le commissioni applicabili alle transazioni; *ii*) a separare le condizioni relative agli elementi virtuali dedicati agli utenti che fruiscono dei contenuti (c.d. *Coins Policy*) e le condizioni riguardanti gli oggetti e le ricompense destinati ai creatori di contenuti (c.d. *Reward Policy*) specificando in queste ultime la natura e le modalità di conseguimento dei c.d. diamanti e il relativo tasso di conversione in moneta; *iii*) a rafforzare le cautele in ordine al controllo dell'età degli utenti e riorganizzare le misure volte ad inibire l'accesso dei minori alle funzionalità connesse all'uso del denaro. L'Autorità, ritenendo gli impegni presentati idonei a rimuovere le criticità evidenziate, ha deliberato di renderli obbligatori nei confronti dell'impresa ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo e di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione.

Nel medesimo settore, l'Autorità ha avviato un secondo procedimento nei confronti di TikTok ([PS11990](#)) concernente una ipotesi di pubblicità non trasparente diffusa sulla piattaforma e diretta a reclamizzare le gocce

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

oculari *Crystal Drops*. L'istruttoria ha coinvolto anche la società statunitense *Crystal Drops.Co.*, produttrice delle gocce, in ragione del ritorno commerciale del suddetto messaggio pubblicitario, nonché in ragione della potenziale ingannevolezza di una seconda comunicazione commerciale, avente ad oggetto il medesimo prodotto, diffusa dalla società sul sito *web changeicolor.com*. e della possibile violazione, nell'ambito della medesima comunicazione, dell'art. 49, comma 1, lettere b) e c), del Codice del Consumo, in considerazione delle modalità di indicazione dell'identità e dell'indirizzo del professionista e dell'assenza del recapito telefonico attraverso il quale contattarlo.

L'Autorità ha concluso il procedimento nei confronti della società *Crystal Drops*, che non ha partecipato al procedimento, accertando la natura di pubblicità occulta del video diffuso sulla piattaforma *TikTok* e l'ingannevolezza e illiceità della comunicazione commerciale diffusa sul sito *web changeicolor.com* con l'irrogazione di una sanzione complessiva di 45 mila euro. Sono stati, invece, accolti gli impegni presentati da *TikTok* che si è vincolata ad adottare misure di prevenzione e di contrasto della pubblicità occulta volte a precludere usi distorti della piattaforma.

Gli impegni presentati da *TikTok* nei suddetti procedimenti hanno tenuto conto delle misure condivise ad esito dell'azione coordinata dalla Commissione europea conclusasi a giugno 2022 dirette ad incrementare il livello di trasparenza delle condizioni economiche relative all'uso degli oggetti virtuali e a prevenire ipotesi di pubblicità occulta (cfr. infra § 4).



### PRODOTTI PER LA PERSONA

#### **Vendite piramidali e marketing occulto**

L'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ([PS12323](#)) nei confronti di *Ariix Italy S.r.l.* e *NewAge Inc.* attive, rispettivamente a livello nazionale e globale, nella commercializzazione di prodotti per il dimagrimento e la cura del corpo, accertando due pratiche commerciali

ingannevoli consistenti nella organizzazione di un sistema piramidale, in violazione dell'art. 23, comma 1, lett. p) del Codice del Consumo e nella diffusione di comunicazioni di natura promozionale in assenza di indicazioni volte a segnalarne l'intento commerciale (c.d. *marketing occulto*) in contrasto con gli artt. 20, 21, 22, comma 1 e 2, e 23, comma 1, lett. aa), del Codice del Consumo.

Rispetto alla prima pratica commerciale, l'Autorità ha ritenuto che il sistema di vendita multilivello adottato da *Ariix Italia* rispondesse alle condizioni stabilite dalla giurisprudenza italiana ed europea per considerare sussistente un sistema piramidale, in quanto: i) l'avveramento delle prospettive di guadagno promesse dipendeva dall'ingresso di nuovi consumatori e i guadagni prospettati a ciascun incaricato apparivano direttamente proporzionali all'ampiezza della rete che ciascuno di essi era in grado di creare, oltre che alle vendite a clienti terzi; ii) oltre la metà delle vendite era rappresentata da acquisti in autoconsumo, cioè acquisti attribuibili a soggetti appartenenti alla rete di vendita; iii) i ricavi dagli acquisti in autoconsumo risultavano essenziali per assicurare la sostenibilità economica del sistema.

La seconda pratica commerciale scorretta concerneva una ipotesi di *marketing occulto* consistente nella promozione, da parte degli incaricati alla vendita, di prodotti a marchio *Ariix* e *New Age* mediante modalità che non chiarivano adeguatamente la finalità commerciale dei messaggi pubblicati e il ruolo degli incaricati. Dall'istruttoria era emersa una equivoca commistione tra il ruolo di consumatore e il ruolo di venditore nell'interazione *social* degli Incaricati *Ariix* che diffondevano sui *social network* utilizzati *post* sui benefici dei prodotti presentati come la narrazione della propria esperienza personale come consumatore ma che, in realtà, declinavano nel concreto le indicazioni e i suggerimenti forniti loro dalla società.

Tenuto conto della gravità e della durata delle pratiche commerciali scorrette accertate, nonché della sussistenza di circostanze attenuanti, l'Autorità ha sanzionato in solido le società per complessivi 960 mila euro.

Attività di tutela del consumatore



AGROALIMENTARE

**FOCUS** *La valutazione della qualità nutrizionale di un alimento basata sul metodo NutriScore*

L'individuazione di sistemi di etichettatura supplementare che aiutino i consumatori a compiere scelte alimentari più sane, anche nell'ottica di prevenire patologie connesse all'alimentazione, è da tempo al centro del dibattito comunitario ed è uno degli strumenti considerati nella strategia euro-unitaria "Farm to Fork" per guidare la transizione verso un sistema alimentare più equilibrato e sostenibile dal punto di vista ambientale. In questo ambito, la Commissione Europea ha annunciato una proposta legislativa per armonizzare le etichette supplementari "fronte pacco" ("FOP") in tutta l'Unione Europea.

Tra i sistemi di bollinatura fronte pacco attualmente utilizzati in Europa vi è l'etichetta *NutriScore*, volta ad esprimere la qualità nutrizionale dell'alimento attraverso due scale correlate: una cromatica, divisa in cinque gradazioni dal verde al rosso e una alfabetica, con lettere che vanno dalla A (qualità più alta) alla E.

L'Autorità ha avviato cinque istruttorie sull'uso dei bollini fronte pacco *NutriScore* da parte delle società italiane GS S.p.A. e Carrefour Italia S.p.A. ([PS12131](#)) e Pescanova Italia S.r.l. ([PS12183](#)), delle società francesi Regime Dukan S.a.s. e Diet Lab S.a.s. ([PS12185](#)), della società inglese Weetabix Ltd. e della società italiana Valsoia S.p.A. ([PS12186](#)) nonché della società tedesca Vivil A. Muller GmbH & Co. ([PS12187](#)) per violazione degli artt. 20, 21, lett. b) e 22 del Codice del Consumo. In particolare, in sede di avvio era stata ipotizzata l'idoneità del bollino semaforico, in assenza di un set informativo adeguato, ad indurre in errore il consumatore medio in merito alla natura e ai parametri su cui si basa la valutazione espressa dal sistema *NutriScore*, nonché ai benefici salutistici derivanti dal consumo degli alimenti sui quali il bollino stesso era apposto.

Contestualmente, l'Autorità ha avviato un'istruttoria riguardo l'app Yuka ([PS12184](#)), che offre una valutazione delle caratteristiche nutrizionali e salutistiche dei prodotti alimentari preconfezionati basata in larga misura (60% del punteggio) sul metodo *NutriScore*, proponendo anche alternative per i prodotti che ricevono un giudizio negativo. In particolare, erano stati contestati la lacunosa descrizione della metodologia di attribuzione dei punteggi, la presunta approvazione della metodologia da parte di autorità governative e sanitarie e la mancanza di trasparenza circa l'individuazione e l'ordinamento delle proposte alternative, in possibile violazione degli artt. 20, 21, comma 1, lettera b), 22 e 23, comma 1, lettera d), del Codice del Consumo.

I procedimenti avviati nei confronti di GS/Carrefour, Pescanova, Weetabix/Valsoia e Yuka si sono chiusi con accoglimento degli impegni proposti, consistenti nella rimozione dell'etichetta *NutriScore* ovvero nell'inserimento, a corredo di quest'ultima, di specificazioni o elementi chiarificatori del suo significato.

I procedimenti nei confronti di Vivil e Dukan, che non hanno presentato impegni, sono stati chiusi con l'accertamento della pratica ipotizzata in sede di avvio e l'irrogazione di una sanzione pari, rispettivamente, a 30 mila e 10 mila euro.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023



## SERVIZI

### **Vendite porta a porta**

Anche nel settore dei servizi, l'Autorità ha avuto modo di ribadire i principi di correttezza che devono presidiare le vendite a domicilio.

In particolare, nel procedimento concluso nei confronti di Italgroupp S.r.l.s. ([PS12315](#)) oggetto di accertamento è stata la 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: i) l'ommissiva rappresentazione delle effettive finalità della prima visita a domicilio da parte degli agenti di Italgroupp e le false rassicurazioni fornite in tale occasione circa le conseguenze della firma dei moduli sottoposti ai consumatori; ii) la mancata informativa precontrattuale sull'esistenza e sulle condizioni di esercizio del diritto di recesso e il mancato rilascio, in molte occasioni, di copia del contratto; iii) le 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) il rigetto delle richieste di recesso effettuate nei termini previsti dal Codice del Consumo.

L'Autorità ha ritenuto pertanto sussistente una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 21, 22, 24 e 25, comma 1, lettera d), del Codice del Consumo e un comportamento illecito in violazione degli artt. 49, lettera h), e 50, commi 1 e 2, del medesimo Codice. Tenuto conto della gravità e della durata delle infrazioni, l'Autorità ha irrogato al professionista una sanzione di 50 mila euro.

### **Servizi immobiliari**

L'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti di Facile Ristrutturare S.p.A. ([PS12286](#)) riguardante la diffusione, tramite il sito [facileristrutturare.it](#), di comunicazioni commerciali ingannevoli e omissive sulle caratteristiche e sul prezzo del servizio di ristrutturazione "chiavi in mano" di immobili

residenziali. I messaggi in questione pubblicizzavano il servizio come caratterizzato da prezzi e tempi certi, contrariamente a quanto affermato nelle FAQ e nei contratti di appalto sottoposti ai consumatori.

Il procedimento si è concluso con l'accoglimento degli impegni del professionista che si è vincolato a rendere più chiare e complete le informazioni sul servizio "chiavi in mano" con riferimento alla natura "preliminare" del preventivo ottenibile sulla base delle caratteristiche essenziali dell'abitazione, alle voci di spesa incluse ed escluse, all'applicazione dello sconto in fattura del 50% al ricorrere delle condizioni di legge, nonché all'articolazione delle fasi e delle tempistiche del servizio pubblicizzato. Un elemento qualificante gli impegni del professionista è stato il miglioramento dell'informativa resa ai consumatori dal personale degli *store* fisici e la revisione dei modelli contrattuali.

L'Autorità, ritenendo gli impegni presentati idonei a rimuovere i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale contestati in sede di avvio, ha deliberato di renderli obbligatori nei confronti dell'impresa ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo e di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione.

### **Subscription traps**

L'Autorità ha proseguito nell'azione a tutela dei consumatori contro le *subscription traps* connesse all'offerta di servizi a pagamento per la compilazione online di *curriculum vitae*, concludendo due procedimenti istruttori nei confronti della società Panda Leads ([PS12169](#)) e della società Lead Career S.L. ([PS12148](#)). In sede di avvio, era stata ipotizzata la sussistenza di condotte ingannevoli in relazione alle modalità di rappresentazione ai consumatori della natura, delle caratteristiche dei servizi offerti, dei risultati conseguibili attraverso gli stessi e delle condizioni economiche dell'offerta, nonché di condotte aggressive consistenti nella frapposizione di ostacoli all'esercizio da parte dei consumatori dei diritti derivanti dal rapporto contrattuale. L'Autorità ha concluso il procedimento nei confronti di Panda Leads, accertando la scorrettezza della suddetta pratica, ai sensi degli artt. 21, 22, 24 e 25, comma 1, lett.

Attività di tutela del consumatore



d), del Codice del Consumo, nonché la sussistenza di due condotte illecite in violazione dei diritti dei consumatori nei contratti. La società, infatti, contrariamente a quanto prescritto per i contratti a distanza dall'art. 52 del Codice del Consumo, non aveva indicato nelle "condizioni generali di contratto" la sussistenza del diritto di recesso nei 14 giorni successivi alla sottoscrizione dell'abbonamento e le sue modalità di esercizio, e aveva previsto, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 66-bis del Codice del Consumo, un foro diverso da quello di residenza del consumatore per la risoluzione di eventuali controversie.

Il procedimento avviato nei confronti di Lead Career si è concluso con l'accoglimento degli impegni presentati dal professionista volti a fornire al consumatore, nei passaggi cruciali del processo di scelta, le informazioni necessarie ad acquisire immediatamente consapevolezza delle caratteristiche dell'offerta (adesione a un abbonamento eventualmente preceduto da un periodo di prova entro il quale è possibile scegliere di non aderire), del prezzo, della frequenza di pagamento e della possibilità di cancellare l'abbonamento o l'*account* mediante facili procedure. Essi inoltre hanno delineato una nuova politica di rimborso, spontaneamente applicata dal professionista già prima della conclusione del procedimento, riconoscendo l'interesse dei consumatori a vedersi restituire quota parte del pagamento per il servizio non fruito.



### TUTELA DELLE MICROIMPRESE

L'Autorità ha proseguito nel corso dell'anno la propria attività di *enforcement* a tutela delle piccole e medie imprese per reprimere pratiche commerciali aggressive e ingannevoli collegate all'iscrizione non richiesta a banche dati e alla pretesa di pagamenti non dovuti in relazione ad adempimenti obbligatori già effettuati presso gli uffici competenti. In particolare, ha concluso tre procedimenti ([PS12320](#), [PS12377](#), [PS12372](#)) nei confronti di professionisti che si presentavano ingannevolmente come "incaricati all'incasso" da parte delle Camere di Commercio Industria Artigianato

e Agricoltura (CCIAA), irrogando sanzioni per un ammontare totale pari a 65 mila euro.

L'Autorità ha poi concluso un procedimento ([PS12170](#)) riguardante una pratica commerciale scorretta particolarmente insidiosa concernente l'invio massivo a micro-imprese italiane di richieste di risarcimento standardizzate e formulate con modalità aggressive per asserite illecite utilizzazioni *online* di fotografie protette. L'istruttoria avviata nei confronti dell'avvocato tedesco Robert Fechner e della società polacca Photoclaim sp.zo.o. ha dimostrato che le richieste di risarcimento, non adeguatamente circostanziate e riguardanti pretese economiche non definite secondo criteri oggettivi, contenevano minacce di costose azioni legali davanti alla giustizia tedesca ed erano volte a indurre le microimprese destinatarie ad aderire all'onerosa transazione proposta nel timore di esporsi a maggiori spese per una causa davanti a un giudice straniero. L'indebito condizionamento per le microimprese era altresì rinvenibile nei contenuti della transazione che imponeva un'ammissione di responsabilità, una penale di importo manifestamente eccessivo, il riferimento alle tariffe utilizzate in Germania, nonché l'applicazione della legge e della giurisdizione tedesca, senza adeguatamente chiarire i requisiti che la legge tedesca prescriveva per la cessazione dell'asserita violazione. L'Autorità ha accertato la scorrettezza della pratica ai sensi degli artt. 20, comma 2, 24 e 25 del Codice del Consumo e ha concluso il procedimento irrogando all'avv. Fechner una sanzione di 10 mila euro e a Photoclaim di 35 mila euro.



### AMBUSH MARKETING

A seguito di una segnalazione del Nucleo Speciale Antitrust della Guardia di Finanza, l'Autorità ha avviato nei confronti di Zalando SE un procedimento ([PV16](#)) in materia di divieto di attività di pubblicizzazione e commercializzazione parassitarie (c.d. divieto di *ambush marketing*) introdotto nel nostro ordinamento dal decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16, convertito con

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

modificazioni dalla legge 8 maggio 2020, n. 31. Come noto, la disciplina, per il cui rispetto la vigilanza è stata attribuita all'Autorità, vieta le attività di pubblicizzazione e commercializzazione parassitarie fraudolente, ingannevoli o fuorvianti che, ai sensi dell'art. 10, comma 1, del d.l. 16/2020: i) siano poste in essere “*in relazione alla organizzazione*” di eventi sportivi o fieristici di rilevanza nazionale o internazionale; ii) non siano autorizzate dai soggetti organizzatori; iii) abbiano la finalità di ricavare un vantaggio economico o concorrenziale. Il secondo comma dell'art. 10 del d.l. 16/2020 individua quattro condotte tipizzate che “*costituiscono attività di pubblicizzazione e commercializzazione parassitaria vietata ai sensi del comma 1*” e tra queste, sotto la lettera a), la creazione di un collegamento “*anche*” indiretto fra un marchio o altro segno distintivo e l'evento, tale da “*indurre in errore il pubblico sull'identità degli sponsor*”. Il procedimento avviato nei confronti di Zalando ha avuto ad oggetto la diffusione da parte della società di una

affissione di grandi dimensioni in cui erano raffigurate le 24 bandiere delle Nazioni partecipanti all'evento calcistico internazionale “*UEFA Euro 2020*” e una maglia calcistica bianca in cui compariva il logo distintivo di Zalando, nella stessa piazza di Roma in cui era allestita dalla UEFA l'area *football Village* ufficiale dell'evento. L'Autorità ha chiuso l'istruttoria ritenendo che il suddetto messaggio integrasse una *attività pubblicitaria parassitaria* vietata ai sensi dell'art. 10, comma 1 e 2 lett. a), del d.l. 16/2020 in quanto idonea, in ragione del luogo in cui era stata realizzata nonché delle espressioni e raffigurazioni che vi comparivano, a creare un collegamento fra il marchio Zalando e l'evento calcistico e ad indurre in errore il pubblico dei destinatari sulla identità degli *sponsor* lasciando intendere che Zalando fosse, contrariamente al vero, *sponsor* dell'evento. Tenuto conto della gravità e della durata dell'infrazione e del contesto di prima applicazione della normativa sulla condotta vietata, l'Autorità ha irrogato a Zalando una sanzione pecuniaria pari al minimo edittale di 100 mila euro.

### 3.

## Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela del consumatore



### PROFILI SOSTANZIALI

#### Rapporto tra competenze dell'Autorità e di altre autorità indipendenti

Il Consiglio di Stato, con sentenza del 2 febbraio 2022, n. 732, è tornato sulla questione del rapporto tra la disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette e disciplina settoriale, ribadendo che quest'ultima è applicabile in via esclusiva solo se sia individuabile un "contrasto" insanabile con quella di cui alla normativa generale contemplata a livello euro-unitario dalla direttiva 2005/29/CE.

Peraltro, l'applicabilità della sola norma settoriale, in ipotesi di "incompatibilità assoluta", si ricaverebbe, comunque, anche dal principio generale dell'ordinamento "di non contraddizione", in ossequio al quale non può ritenersi vietato dall'ordinamento ciò che questo esplicitamente autorizza. Pertanto, la non assoluta inconciliabilità tra la norma settoriale (art. 70, comma 4, del Codice delle comunicazioni elettroniche) e quella enucleabile a tutela del consumatore consente di "ritagliare" uno spazio di competenza dell'AGCM, relativamente a quel profilo della condotta che la stessa AGCM assume lesivo del diritto del consumatore di autodeterminarsi in maniera libera e che non può ritenersi incondizionatamente consentito dall'art. 70, comma 4, cod. com. el..

Il Tar del Lazio, con sentenza del 18 ottobre 2022, n. 13300, con riferimento alla disciplina settoriale in materia di energia, ha poi ribadito come la disciplina consumeristica in materia di pratiche commerciali scorrette non possa trovare applicazione unicamente quando disposizioni estranee a quest'ultima, disciplinanti aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, impongano ai professionisti, senza alcun margine di manovra, obblighi incompatibili con quelli stabiliti dalla direttiva 2005/29/CE.

#### Professionista

Il Consiglio di Stato, con sentenza del 16 maggio 2022, n. 3826 (ripresa dalla successiva sentenza dell'8 agosto 2022, n. 6996), sulla scia di un proprio consolidato orientamento, ha ribadito che il professionista è responsabile dell'attività svolta anche dai suoi agenti/promotori, sia qualora gli possa essere attribuita una *culpa in eligendo*, sia qualora gli possa essere imputata una *culpa in vigilando*, ovvero qualora non dimostri di avere posto in essere un sistema di monitoraggio effettivo sull'attività posta in essere da soggetti terzi, anch'essi interessati alla pratica commerciale, o non si sia dotato nell'ambito della propria organizzazione di un sistema di monitoraggio idoneo a consentire il puntuale adempimento del dettato legislativo da parte dei medesimi soggetti.

Del resto, nei casi in cui vi sia l'interposizione di soggetti terzi nell'attività di vendita del professionista, il canone della diligenza richiesta obbliga, in particolare, a monitorare il comportamento dell'attività dei singoli collaboratori esterni, e ciò al fine di evitare che l'esternalizzazione di alcune fasi dell'attività commerciale svolta nei confronti dei consumatori possa costituire il presupposto idoneo a consentire una facile esimente da responsabilità per le condotte che egli stesso volesse assumere non riconducibili al fatto proprio.

Il Consiglio di Stato, nella medesima pronuncia, ha sottolineato come l'omessa vigilanza e l'omessa effettiva reazione alla pratica commerciale scorretta compiuta dal proprio ausiliario generino una responsabilità diretta del professionista, in concorso con l'autore materiale della condotta.

Il Tar del Lazio, con sentenza del 17 gennaio 2022, n. 440, ha infine sancito che un professionista qualificabile come "mero rivenditore" debba essere tenuto, in via generale, alla dovuta vigilanza sulla corretta commercializzazione di un prodotto che presenti le caratteristiche vantate.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

### **Consumatore**

Il Tar del Lazio con sentenza del 21 aprile 2022, n. 4876 è tornato a pronunciarsi sul tema del consumatore sancendone la sua pacifica appartenenza ad una categoria “particolarmente vulnerabile” quando si rivolge a un professionista operante nel settore delle consulenze per la soluzione di pendenze debitorie ormai strutturate o comunque particolarmente gravose. I consumatori, clienti di tali società, oppressi dalle proprie passività, sono significativamente più sensibili a promesse di liberazione dai debiti e, quindi, versano in una condizione più delicata rispetto a quella di normale vulnerabilità rispetto al professionista.

### **Pratiche commerciali scorrette**

Il Consiglio di Stato, con sentenza del 7 ottobre 2022, n. 8614, ha specificato che la locuzione di diligenza professionale, presa a riferimento quale parametro per la valutazione della correttezza o scorrettezza di una pratica commerciale, deve essere intesa come richiamo non al concetto di “colpa”, bensì alla mancanza di buona fede quale regola di condotta oggettiva cui la parte professionale deve conformare la propria attività concreta. La medesima pronuncia, sulla scia di una sentenza di poco precedente del medesimo Consiglio di Stato (del 22 luglio 2022, n. 6426), ha ribadito che la locuzione “pratiche commerciali” utilizzata dall’art. 18, comma 1, lett. d), del Codice del Consumo si riferisce a tutti i comportamenti tenuti da professionisti che siano oggettivamente «correlati» alla «promozione, vendita o fornitura» di beni o servizi a consumatori, e posti in essere anteriormente, contestualmente o anche posteriormente all’instaurazione dei rapporti contrattuali. Sempre il Consiglio di Stato – ma anche il Tar del Lazio (con sentenza del 3 agosto 2022, n. 10943) – ha ribadito che le pratiche commerciali scorrette costituiscono un “illecito di pericolo” e che, quindi, deve essere effettuato un giudizio prognostico *ex ante*, avendo riguardo alla potenzialità lesiva del comportamento posto in essere dal professionista, indipendentemente dal pregiudizio causato ai destinatari della condotta.

### **Pratiche ingannevoli**

Quanto alle pratiche ingannevoli, nel corso del 2022 è rimasto centrale il tema della decettività dei messaggi concernenti la diffusione del virus Sars-CoV2. In particolare, il Tar del Lazio, con sentenza del 20 maggio 2022, n. 6568, ha sancito l’ingannevolezza della pratica che induce il consumatore medio a prendere decisioni commerciali mosso dal timore della diffusione della pandemia e allettato dal richiamo sull’efficacia dell’uso di dispositivi anti-contagio in assenza, però, di studi scientifici che ne attestano l’efficacia nella misura e nello scopo pubblicizzati.

Una menzione a parte merita il tema delle vendite piramidali, su cui è tornato il Tar del Lazio (con sentenza del 27 gennaio 2022, n. 982) evidenziando come, in tale pratica, la *fee* d’ingresso alla rete, anche se corrisposta a fronte della vendita di un bene o servizio, è in realtà necessaria solo per ripagare l’investimento del soggetto che ha favorito l’ingresso nella rete. L’ingannevolezza della pratica si coglie specificamente anche in ragione della impalpabilità del “prodotto” commercializzato all’interno della rete piramidale.

Sempre con riferimento alle pratiche ingannevoli, la giurisprudenza amministrativa è tornata sul tema della vendita *online* dei biglietti aerei, settore particolarmente delicato in ragione anche dei forti rincari dovuti alla insufficienza del servizio offerto per determinate tratte, soprattutto in determinati periodi dell’anno.

Il Consiglio di Stato, con sentenza del 22 luglio 2022, n. 6426, ha ribadito un concetto ormai da considerare acquisito, ossia la necessaria completezza dell’indicazione del prezzo finale, il quale deve includere, fin dall’inizio, ogni onere economico gravante sul consumatore, il cui ammontare sia determinabile *ex ante*, di modo da rendere immediatamente e chiaramente percepibile al consumatore l’esborso finale.

Il Tar del Lazio, con sentenza del 19 maggio 2022, n. 6439, ha ribadito altresì che le pagine *web* delle compagnie aeree debbono riportare in lingua italiana le informazioni di cui il consumatore ha necessità per concludere consapevolmente l’acquisto.

La medesima sentenza ha affrontato il tema della *no*

Attività di tutela del consumatore



*show rule*, la quale costituisce un palese vantaggio per il professionista ai danni del consumatore. In questo caso, infatti, il consumatore che non fruisce di un volo di andata, o comunque del primo volo di una multitratta, rischia di perdere congiuntamente sia la pretesa all'esecuzione del trasporto da parte del vettore (per il volo successivo al primo), sia il denaro versato per un viaggio già interamente pagato, il tutto senza una reale giustificazione economica, se non quella di un extra-profitto conseguito dalla compagnia aerea che potrebbe vendere nuovamente il posto sul (successivo) volo. Sono pertanto imposti al professionista degli obblighi di diligenza rafforzati, assolvibili solo attraverso una precisa indicazione della regola (indipendentemente dal canale di vendita) che evidenzia, prima della conclusione dell'acquisto, il gravoso onere che il consumatore assume in caso di prenotazione di un volo andata e ritorno (o multitratta).

### **Pratiche aggressive**

Anche nell'ambito delle pratiche aggressive la giurisprudenza amministrativa non si è discostata dagli orientamenti ormai consolidati.

Il Tar del Lazio, con sentenza del 14 giugno 2022,

n. 7930, ha evidenziato che l'art. 24 del Codice del Consumo, nel descrivere la pratica commerciale aggressiva, pur indicando alcune possibili modalità, collega la ricorrenza dell'illecito ad una valutazione finalistica, ravvisabile ogni volta che, nella fattispecie concreta, la condotta del professionista (creando un indebito condizionamento) comprime o è idonea a comprimere considerevolmente la libertà negoziale del consumatore medio in relazione al prodotto e, pertanto, lo induce o è idonea ad indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso.

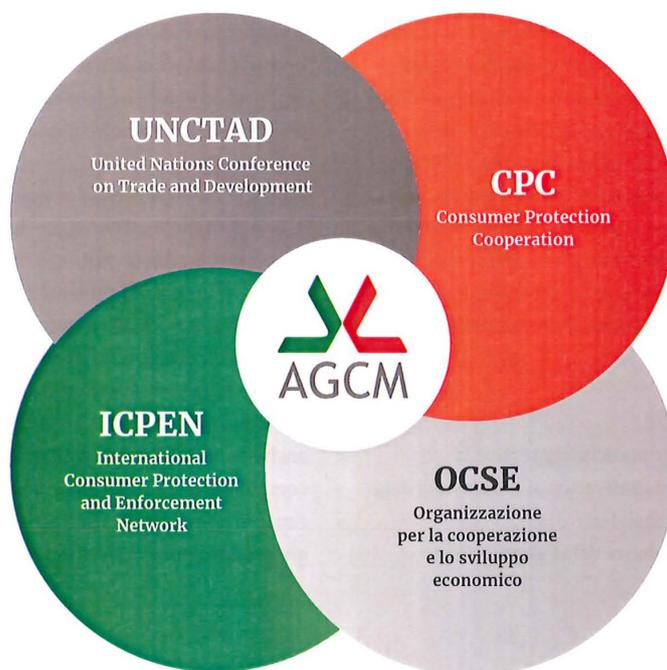
Proprio l'indebito condizionamento è stato al centro di una pronuncia del Consiglio di Stato del 7 ottobre 2022, n. 8614, con la quale si è ribadito il suo carattere residuale, in grado di "intercettare" le condotte aggressive non qualificabili come molestia o coercizione. Più nello specifico, il carattere indebito del condizionamento non coincide con la nozione di illiceità, rilevando ai fini della ricorrenza della fattispecie, anche un'influenza che, seppure lecita, comporti una coercizione della volontà del consumatore, così come sancito dalla Corte di Giustizia con sentenza del 12 giugno 2019 nella causa C-628/17.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

## 4.

### Attività internazionale in materia di tutela del consumatore

Anche nel 2022 l'Autorità ha partecipato attivamente ai gruppi di lavoro e alle iniziative promosse a livello europeo e internazionale.



#### INIZIATIVE A LIVELLO EUROPEO

Per quanto attiene al profilo europeo, nell'ambito del Consumer Protection Cooperation System (CPCS) ai sensi del Regolamento (UE) 2017/2394 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori, l'Autorità ha assicurato un'ampia partecipazione alle riunioni del Comitato CPC, del gruppo di lavoro *e-enforcement*, ai *meeting* relativi ad alcune azioni coordinate, nonché a vari *workshop* tematici. L'Autorità ha, inoltre, prestato puntuale assistenza alle richieste di informazioni, richieste

di misure di esecuzione e *alerts*, trasmessi sulla rete IMI (Internal Market Information) dagli Stati membri.

#### Sweep

Nel 2022 si è concluso lo *sweep* UE dedicato alle modalità con le quali operatori dell'*e-commerce*, motori di ricerca, siti comparatori, piattaforme che raccolgono opinioni dei consumatori, garantiscono la genuinità delle recensioni diffuse tramite i propri siti *internet* e informano i consumatori delle procedure seguite per la loro gestione. Ad esito dell'attività di monitoraggio, i professionisti i cui siti web presentavano criticità hanno curato la rimozione delle stesse.

Attività di tutela del consumatore



A fine 2022 è stato, inoltre, avviato lo *sweep 2022* in materia di *dark (commercial) pattern*, un termine che si riferisce a un'ampia gamma di pratiche comunemente riscontrate nelle interfacce utenti appositamente progettate per guidare l'utente finale verso comportamenti (anche commerciali) da questo non realmente desiderati, sfruttando i *bias* cognitivi dei consumatori e la scarsa trasparenza circa l'utilizzo dei loro dati. Il monitoraggio, in particolare, si è concentrato su tre possibili pratiche commerciali scorrette: a) la predisposizione di falsi *timer* relativi alla scadenza di un'offerta commerciale (*fake countdown timers or promotions*); b) la progettazione del sito, anche attraverso il *design* (colori, icone, pulsanti) e il linguaggio impiegato, in modo tale da spingere il consumatore a fare click su una scelta specifica che normalmente non farebbe (*false hierarchy*); c) la presentazione di informazioni rilevanti su un prodotto o servizio in un punto meno visibile del sito oppure con l'impiego di caratteri molto piccoli o di colori non contrastanti (*hidden information*).

### **Chiusura delle azioni coordinate relative alla piattaforma TikTok**

A seguito dello stretto dialogo intercorso a partire dal 2021 tra la Commissione europea e le Autorità europee di tutela dei consumatori, TikTok ha adottato misure dirette ad incrementare il livello di trasparenza delle condizioni economiche relative all'uso degli oggetti virtuali, nonché a prevenire ipotesi di pubblicità occulta<sup>9</sup>.

### **Progetto di raccolta di dati relativi a prodotti per la casa e a prodotti per la cura della persona**

L'Autorità ha aderito al progetto, promosso dal Joint Research Centre (Direzione generale della Commissione europea), relativo alla raccolta di dati concernenti un nutrito *stock* di prodotti per la casa e per la cura della persona. Il progetto mira a realizzare un confronto delle

caratteristiche qualitative di uno stesso prodotto in vendita nei vari Stati membri sotto lo stesso marchio e con imballaggi simili: ciò al fine di valutare eventuali differenze nella qualità dei prodotti stessi (c.d. *dual quality*).



### **ATTIVITÀ A LIVELLO INTERNAZIONALE**

#### **Attività nell'ambito dell'OCSE**

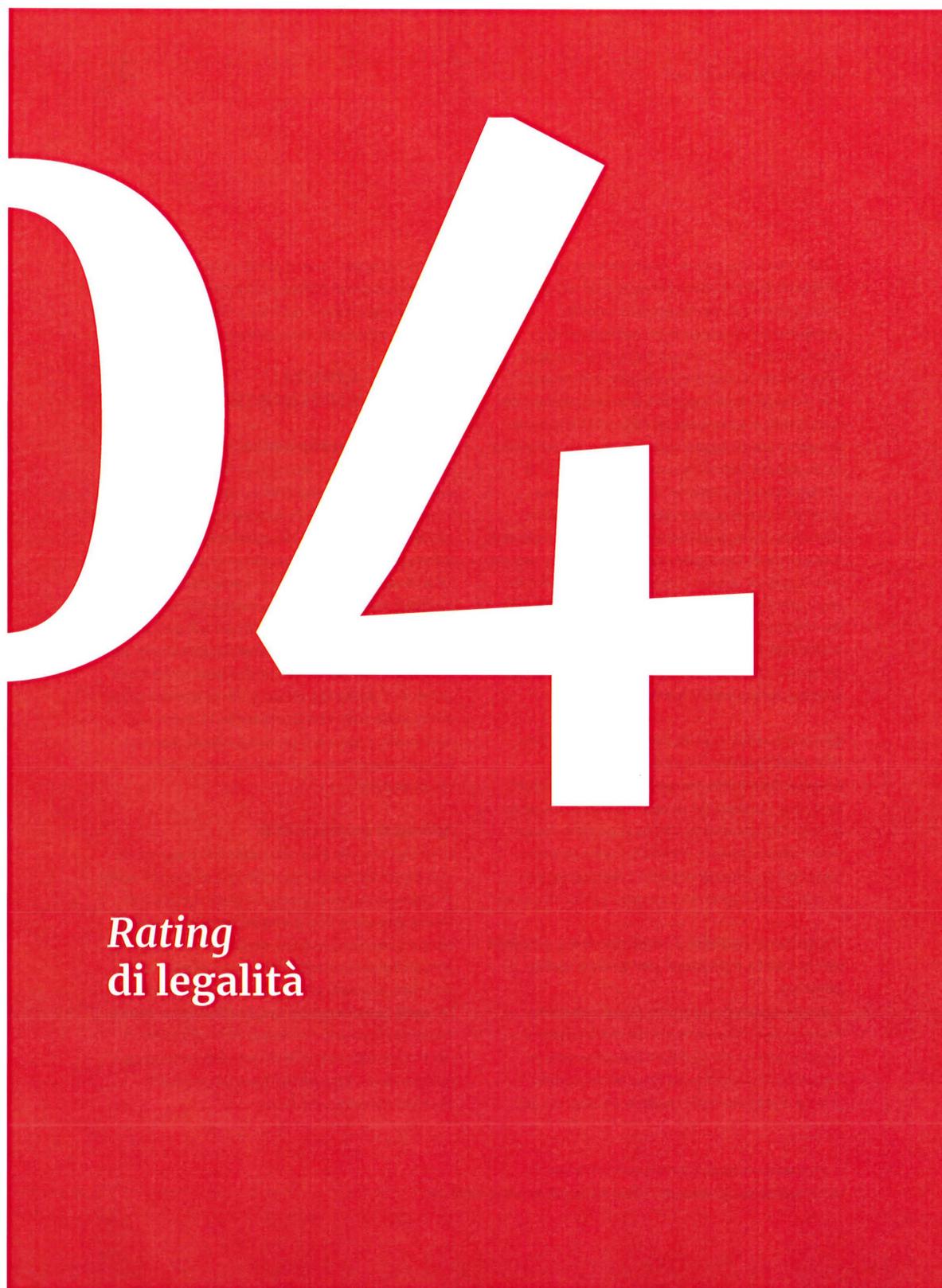
Nel corso del 2022, l'Autorità ha partecipato alle tavole rotonde organizzate dal Comitato Politica dei Consumatori dell'OCSE. In particolare, nell'incontro del 6-8 novembre l'Autorità ha condiviso la sua esperienza in materia di contrasto al fenomeno crescente dei c.d. *dark commercial pattern* (cfr. *supra*), discutendo le questioni principali emerse finora nelle discussioni internazionali e sintetizzate in un rapporto preliminare dell'OCSE<sup>10</sup>. Un altro tema discusso riguarda il ruolo dei consumatori nel favorire la transizione ad un'economia più verde. L'Autorità ha messo in rilievo le azioni messe in campo per assicurare ai consumatori il diritto alla riparazione, affrontare il problema dell'obsolescenza programmata e contrastare la lotta al fenomeno del c.d. "greenwashing".

#### **Attività in ambito ICPEN**

L'Autorità ha partecipato alle conferenze e ai seminari organizzati dall'ICPEN (*International Consumer Protection and Enforcement Network*) dove sono state affrontate diverse questioni tra cui le criticità legate al contrasto delle pratiche commerciali scorrette – basate su sistemi di vendita piramidali e *dark commercial pattern* – e delle pratiche ingannevoli di recensione *online*. In particolare, l'Autorità ha partecipato al Gruppo di lavoro sui sistemi di vendita piramidali contribuendo alla definizione di *best practice* sugli strumenti e i metodi di monitoraggio, individuazione, dissuasione e eliminazione di tali pratiche commerciali scorrette.

9. Cfr. il [comunicato stampa](#) della Commissione del 21 giugno 2022.

10. Cfr. [Dark Commercial Patterns](#), OECD Digital Economy Papers, ottobre 2022 No. 336.





## **FOCUS** Dieci anni di rating di legalità

Nel 2022 il *rating* di legalità ha compiuto 10 anni dalla sua introduzione<sup>1</sup>.

La competenza ha visto una crescita costante in termini non soltanto di numerosità dei casi trattati ma anche per l'eterogeneità e complessità delle tematiche proprie dell'istituto.

Il *rating* ha natura volontaria e premiale ed è attribuito, ove ne sussistano le condizioni, su istanza presentata all'Autorità attraverso la piattaforma online *Webrating*. Ha una durata biennale ed è rinnovabile. Il possesso dei requisiti di base consente di conseguire una stella. In presenza di requisiti aggiuntivi il punteggio può arrivare fino a tre stelle. Il relativo procedimento è volto a verificare l'assenza di motivi ostativi al rilascio del *rating*, ad esempio condanne a carico dell'impresa richiedente o dei soggetti rilevanti per i reati previsti nel [Regolamento](#)<sup>2</sup>, nonché le indicazioni fornite dall'impresa con riguardo alla sussistenza delle condizioni per l'ottenimento di un determinato punteggio premiale. A partire dal 2021, la verifica circa l'assenza di cause ostative è condotta avvalendosi del prezioso supporto dell'Arma dei Carabinieri, con cui è stato siglato apposito Protocollo di collaborazione.

Vale ricordare che nei casi in cui venga accertato che il legale rappresentante dell'impresa, in sede di attestazione circa il possesso dei predetti requisiti, abbia reso dichiarazioni false e mendaci, l'Autorità provvede a trasmettere gli atti alla Procura della Repubblica di Roma, per gli eventuali adempimenti di competenza. In fase successiva all'attribuzione del *rating*, per i profili di rilevanza fiscale e contributiva, grazie alla collaborazione con la Guardia di Finanza, viene inoltre effettuata un'attività di monitoraggio a campione sul mantenimento dei requisiti.

Ai sensi delle norme vigenti, le imprese che possiedono il *rating* di legalità sono titolate a ottenere diversi tipi di benefici, anche di tipo reputazionale, a fronte di una domanda sempre più attenta ai profili "etici" delle imprese e dei prodotti offerti sul mercato. Quest'ultimo profilo è emerso in maniera particolarmente evidente da uno studio empirico condotto dall'Autorità nel 2021<sup>3</sup>.

La riprova dell'utilità competitiva del *rating* e della sua capacità di valorizzare le imprese che operano correttamente sul mercato è dimostrata dall'andamento crescente, nel tempo, del numero di istanze pervenute e di procedimenti condotti. Come nei precedenti anni, infatti, anche il 2022 ha visto un significativo aumento dell'attività rispetto all'anno precedente, con un incremento del 13%. Il grafico che segue dà conto dell'andamento del numero dei procedimenti condotti nel decennio di applicazione della disciplina ed evidenzia una crescita ininterrotta e progressiva nel corso degli anni.

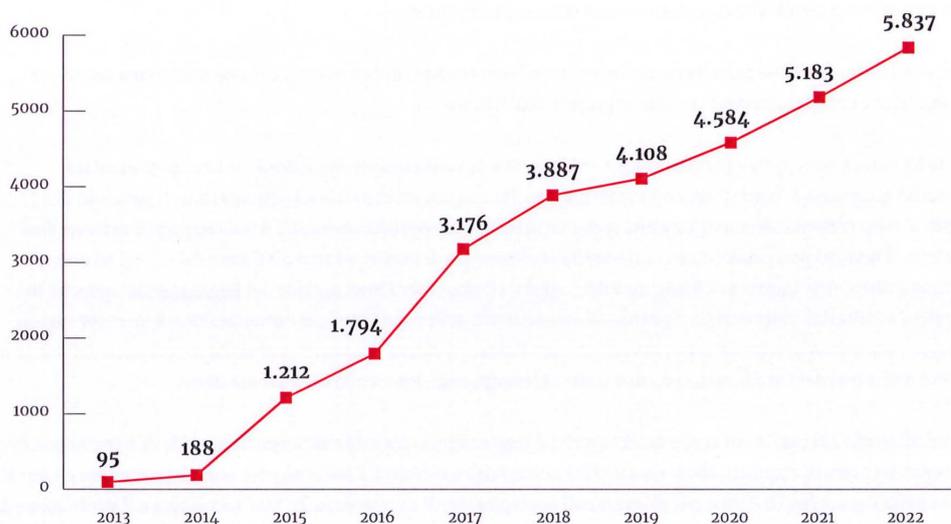
1. Art. 5-ter del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 marzo 2012, n. 27.

2. Cfr. Delibera AGCM 28 luglio 2020, n. 28361.

3. Cfr. Relazione annuale 2021, Focus *Rating* di legalità.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

#### Totale procedimenti chiusi per anno (2013-2022)



In ragione della validità biennale del *rating* e della sua rinnovabilità, ogni anno l'Autorità valuta sia istanze provenienti da imprese che si avvicinano a questo strumento per la prima volta, che istanze di operatori che ne hanno già beneficiato e intendono continuare ad avvalersene. Tecnicamente, le domande di *rinnovo* sono quelle per cui l'istanza sia presentata almeno sessanta giorni prima dalla scadenza del *rating* già detenuto, mentre le altre vengono classificate come domande di *attribuzione successiva*.

La differenza tra le due categorie, dunque, risiede nel momento in cui viene presentata l'istanza, se entro o oltre i sessanta giorni dalla scadenza del *rating* posseduto: il beneficio della continuità di validità del *rating* per il tempo necessario per l'espletamento della procedura di attribuzione è riconnesso alla sola procedura di rinnovo, non anche all'attribuzione successiva richiesta oltre i termini previsti.

La tabella che segue riporta il numero assoluto di procedimenti condotti dall'Autorità nei dieci anni di applicazione dello strumento nonché una classificazione percentuale degli stessi tra le varie tipologie di decisioni dell'Autorità in base all'esito.

Rating di legalità

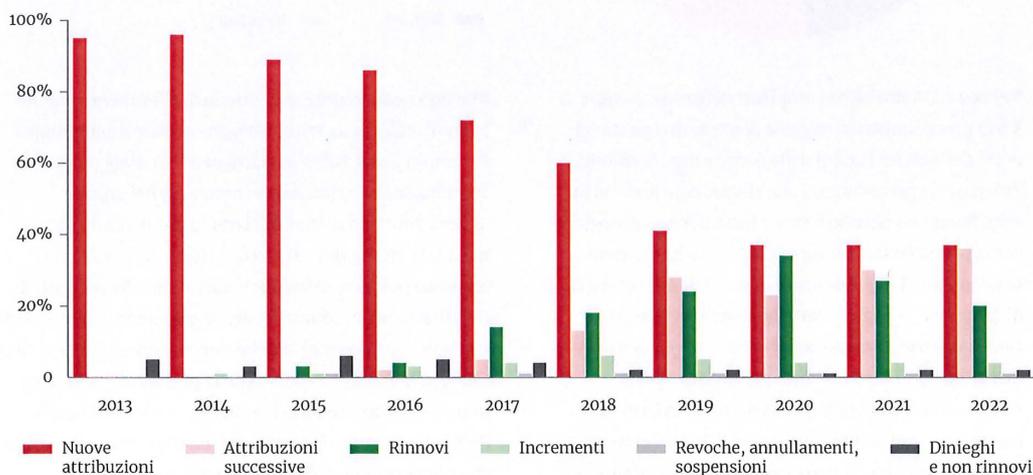


ANNO	TOTALE PROCEDIMENTI	DI CUI NUOVE ATTRIBUZIONI	DI CUI ATTRIBUZIONI SUCCESSIVE	DI CUI RINNOVI	DI CUI INCREMENTI	DI CUI REVOCHE, ANNULLAMENTI, SOSPENSIONI	DI CUI DINIEGHI E NON RINNOVI
2013	95	95%	0%	0%	0%	0%	5%
2014	188	96%	0%	0%	1%	0%	3%
2015	1.212	89%	0%	3%	1%	1%	6%
2016	1.794	86%	2%	4%	3%	0%	5%
2017	3.176	72%	5%	14%	4%	1%	4%
2018	3.887	60%	13%	18%	6%	1%	2%
2019	4.108	41%	28%	24%	5%	1%	2%
2020	4.584	37%	23%	34%	4%	1%	1%
2021	5.183	37%	30%	27%	4%	1%	2%
2022	5.837	37%	36%	20%	4%	1%	2%

Dalla tabella sopra emerge che nel corso del tempo la tipologia di procedimenti in materia di *rating* ha visto un fisiologico incremento delle categorie “rinnovo”/“attribuzione successiva”, accomunate dal coinvolgimento di imprese che hanno già in precedenza ottenuto il *rating*. La somma delle due tipologie di procedimenti supera il 50% del totale dei procedimenti, a dimostrazione del fatto che le imprese che hanno ottenuto una prima volta il *rating*, mostrano interesse a mantenerlo.

La dinamica è resa ancora più evidente dalla tabella che segue: a fronte di un numero pressoché costante di nuove imprese che negli ultimi 3 anni si sono affacciate all’istituto, è stato stabile e consistente anche il numero di richieste di rinnovo/attribuzione successiva.

#### Esito dei procedimenti chiusi per anno (2013-2022)



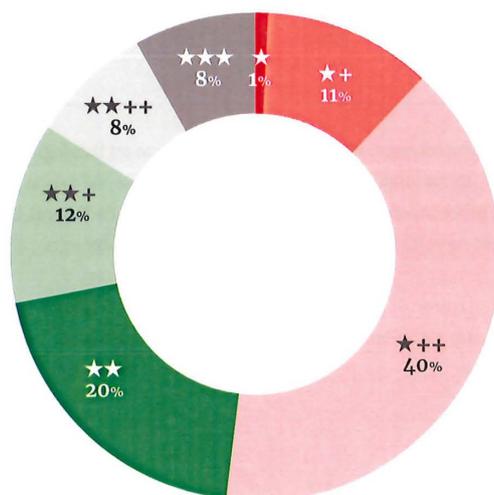
Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

## 1.

### L'attività svolta nel 2022

Al 31 dicembre 2022, le imprese titolari di *rating* risultavano essere 10.162, caratterizzate da una distribuzione del punteggio che vede una concentrazione in più della metà dei casi entro le due stelle, come illustrato nel grafico che segue.

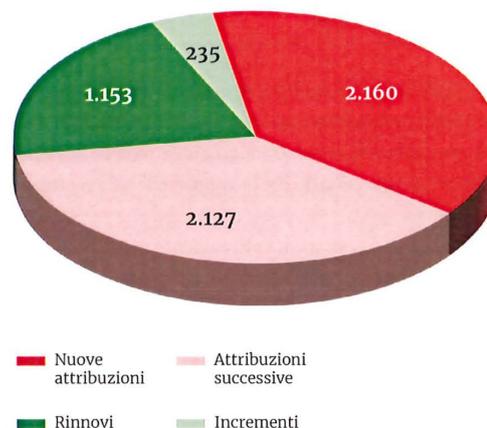
10.162 imprese titolari di *rating* al 31/12/2022



Nel 2022, l'Autorità ha complessivamente concluso 5.837 procedimenti in materia di *rating* di legalità (al netto delle archiviazioni delle istanze improcedibili). Tra questi, i procedimenti che si sono conclusi con un esito favorevole hanno visto: 2.160 imprese conseguire per la prima volta il *rating* e 3.280 imprese ottenere nuovamente il riconoscimento (di cui in 1.153 casi a titolo di "rinnovo" e 2.127 di "attribuzione successiva"). Nel complesso, dunque, anche nel 2022 più della metà delle decisioni assunte dall'Autorità per il riconoscimento del *rating* ha riguardato imprese che l'avevano già ottenuto e ne hanno chiesto il rinnovo, oppure un'attribuzione successiva alla precedente, sul

presupposto di un persistente interesse al possesso del titolo. Vanno aggiunti, inoltre, 235 procedimenti relativi a richieste di incremento di punteggio da parte di imprese che hanno dichiarato di aver acquisito ulteriori requisiti premiali nel periodo di validità del *rating*. Il grafico che segue mette in evidenza la ripartizione dei procedimenti per tipologia di procedura.

Provvedimento/fase

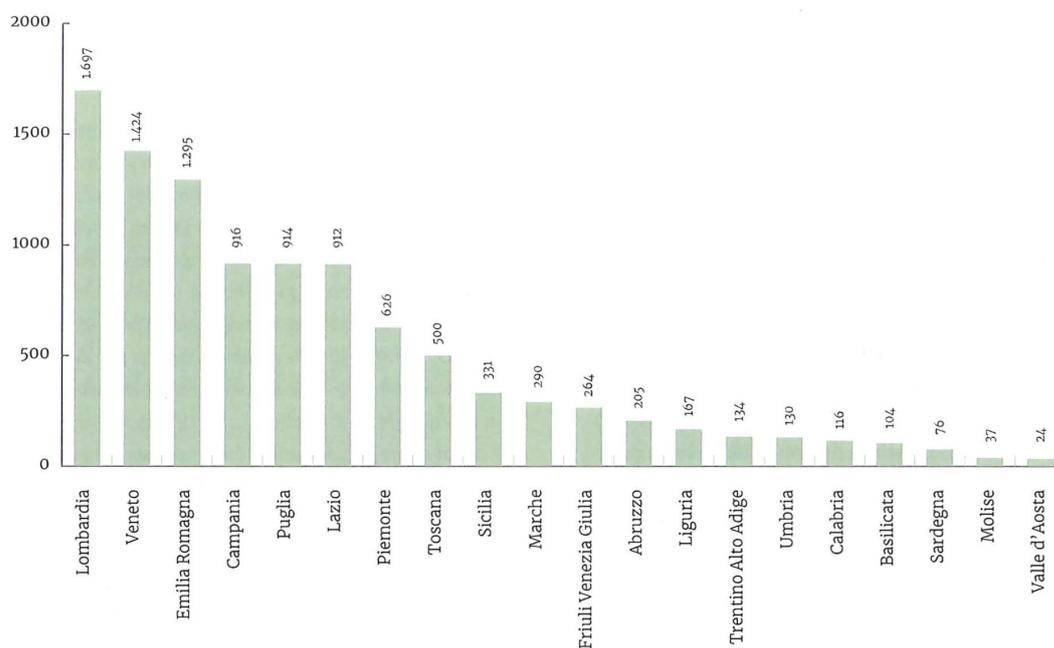


Alle decisioni assunte nel periodo di riferimento, vanno aggiunti 162 casi in cui si è negato o revocato/annullato il *rating* (133 nel 2021): in particolare 111 dinieghi di attribuzione o di rinnovo del *rating* (83 nel 2021) e 51 revoche o annullamenti di *rating* già attribuiti (50 nel 2021), in seguito, rispettivamente, al riscontrato mancato possesso ovvero al venire meno dei requisiti di cui all'articolo 2, comma 2, del Regolamento. Quanto alla distribuzione geografica delle imprese che richiedono il *rating* di legalità, si osserva che le prime tre Regioni per numero di imprese sono Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, seguite da Campania, Puglia e Lazio. Il grafico che segue riporta in dettaglio i dati relativi.

Rating di legalità



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



## 2.

### Principi giurisprudenziali

Nel corso del 2022 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 “determina un corrispondente obbligo di cooperazione, la cui violazione determina l'impossibilità di riconoscere i benefici premiali [...]” (Tar Lazio n. 676/2023; TAR Lazio n. 674/2023). Ha trovato altresì 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 “il rating ha una finalità

premie e dunque l'assenza di cause ostative va considerata non in funzione di individuare sanzioni escludenti pregiudizievoli, ma, per così dire, ‘in positivo’, quale presupposto per poter arricchire l'immagine professionale dell'operatore nell'ambito delle commesse pubbliche”. Al riguardo si è rilevato che “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. 12624/2022).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 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. 12624/2022).

### **I reati richiamati nel d.lgs. n. 231/2001**

Il giudice amministrativo, pronunciandosi sul diniego di attribuzione del rating a una società, ha ritenuto corretta la valutazione dell'Autorità secondo cui il richiamo ai reati di cui al d. lgs. n. 231/2001 (contenuto nell'articolo 2, comma 2, lett. b del Regolamento) è da intendersi riferito ai reati richiamati dallo stesso d. lgs. n. 231/2001, a prescindere dall'avvenuto riconoscimento della responsabilità dell'ente ai diversi fini dell'illecito amministrativo e, quindi, senza che debba essere accertato che la condotta sia stata posta in essere nell'interesse della società (Tar Lazio n. 12624/2022 confermata da Consiglio di Stato, ord. n. 9861/2022).

### **La dissociazione ex art. 2, comma 5, lett. e), del Regolamento**

Il giudice amministrativo ha rilevato che "nell'ipotesi di sopravvenuta circostanza ostativa al rilascio del rating, risulta presupposto necessario per la valutazione della bontà delle operazioni di self cleaning la tempestiva comunicazione ai sensi dell'art. 7 del Regolamento [...]". Né può sostenersi l'effettiva dissociazione dalle condotte di soggetti sottoposti a misure cautelari qualora il soggetto sia cessato dalla carica rilevante nella società

richiedente, ma non anche nella società controllante (Tar Lazio n. 676/2023 – TAR Lazio n. 674/2023).

### **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 "l'obbligo di comunicazione appare proporzionato e congruo rispetto alle finalità perseguite dall'Autorità: invero risulta pienamente ragionevole far gravare sulle imprese degli obblighi di interlocuzione con l'Autorità (trattandosi, sostanzialmente, di precipitati logici del principio di leale collaborazione) al fine del conseguimento di un'attestazione premiale che avvantaggia la società nelle gare pubbliche [...]" (Tar Lazio n. 676/2023). È ancor meno giustificabile l'omessa comunicazione potendo la stessa provenire da qualsiasi soggetto dell'impresa, senza alcun vincolo di forma. 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 ha ritenuto che lo stesso "non è modulabile in quanto, in caso contrario ciò condurrebbe alla paradossale conclusione di garantire alle imprese il mantenimento del rating grazie alla propria inerzia" (Tar Lazio n. 676/2023 – TAR Lazio n. 674/2023). Il giudice amministrativo ha ritenuto giustificata l'applicazione della sanzione di cui all'art. 7, comma 3, del Regolamento che opera nei casi di omessa comunicazione di circostanze rilevanti per l'attribuzione/rinnovo del rating essendo "ragionevole impedire il conseguimento delle "stelle" a quei soggetti che tengono condotte in contrasto con le regole procedurali" (Tar Lazio n. 676/2023 – TAR Lazio n. 674/2023). 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. 12624/2022).

PAGINA BIANCA

05

**Profili organizzativi  
e di gestione**



# 1.

## Misure per l'anticorruzione e la trasparenza

Nel 2022 le attività in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza sono state attuate secondo quanto previsto nei [Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza \(PTPCT\)](#) del 2021-2023 e del 2022-2024 (quest'ultimo approvato con delibera n. 30122 del 27 aprile 2022), assicurando il pieno adempimento degli obblighi normativi in materia di pubblicazione dei dati previsti dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (recante *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*).

### Prevenzione della corruzione

Nel 2022 si è data completa attuazione alle misure generali e specifiche previste nei predetti Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, a presidio della legalità, trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa.

Nel quadro sistemico delle misure generali si rileva il rispetto delle norme comportamentali previste nel *Codice etico del personale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, e più specificamente delle disposizioni relative alle situazioni di conflitto di interessi.

Le norme previste nel Codice etico riflettono in larga misura le previsioni di cui al d.P.R. 62/2013<sup>1</sup> e hanno rilevanza sul piano della responsabilità disciplinare. Anche con riferimento allo svolgimento delle attività extra istituzionali da parte del personale dell'Autorità, nel 2022 non si sono registrate violazioni della stringente disciplina interna sull'*iter* autorizzatorio degli incarichi extra-istituzionali, disciplina che ha confermato di essere

un'efficace misura preventiva di trattamento del rischio. Non sono, tra l'altro, emerse, situazioni di inconferibilità o di incompatibilità previste dalla vigente normativa<sup>2</sup>. Tra le misure generali previste nel PTPCT vi è, altresì, da considerare l'istituto del c.d. *whistleblowing*, nell'ambito della tutela prevista dall'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001, in relazione alla quale l'ANAC ha fornito importanti chiarimenti con la delibera n. 469/2021. A tal proposito, l'Autorità ha da tempo adottato una precippua misura di segnalazione per realizzare le garanzie a tutela del *whistleblower* previste dal citato art. 54-bis. Inoltre, nell'adunanza del 18 ottobre 2022, l'Autorità ha deliberato l'adozione dell'applicazione informatica *open source*, messa a disposizione dall'ANAC per la gestione delle segnalazioni di *whistleblowing*, al fine di incrementare la riservatezza della relativa procedura. Dalle rilevazioni effettuate emerge che nel 2022 non sono pervenute segnalazioni di condotte illecite da parte di *whistleblower*.

Con riferimento al divieto del c.d. *pantouflage*, disciplinato dall'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 165/2001, nell'annualità considerata non sono emerse violazioni che rientrano nel perimetro applicativo della clausola, attuata nel più ampio ambito dei patti di integrità.

Un ruolo di primo piano nell'alveo delle misure di prevenzione generale dei fenomeni corruttivi va attribuito alla rotazione del personale, prevista dal disposto dell'art. 1, comma 5, lett. b) della l. 190/2012. Nel corso del 2022, l'Autorità ha fatto ricorso a tale istituto relativamente alle posizioni di funzionari e collaboratori, coinvolgendo complessivamente 22 unità di personale.

1. In proposito, il Consiglio dei Ministri con delibera del 1° Dicembre 2022 ha approvato - in sede di esame preliminare - un regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, recante "Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".

2. D.lgs. 8 aprile 2013, n. 39 "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".

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

Inoltre, a seguito dell'adozione del nuovo [Regolamento di Organizzazione e Funzionamento](#) – adottato in data 25 ottobre 2022 – l'Autorità, con delibera del 20 dicembre 2022, ha disposto, all'esito di una procedura di valutazione comparativa, un'ampia rotazione degli incarichi di responsabilità, che ha riguardato 44 posizioni dirigenziali o equiparate. Sempre nell'ambito della medesima riorganizzazione interna, con ordine di servizio del Segretario Generale del 29 dicembre 2022, è stata disposta un'ulteriore, ampia rotazione che ha coinvolto 55 funzionari, 28 impiegati e 10 commessi. In relazione alle misure di prevenzione “specifiche”, anche nel 2022 vi è stata una puntuale attuazione degli interventi e delle misure previste nella programmazione e pianificazione risultanti nei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) del 2021–2023 e del 2022–2024. In tale prospettiva, si inseriscono le misure atte a dare impulso all'informatizzazione dei processi con specifici programmi di investimenti in tecnologie *hardware* e *software* e la dematerializzazione dei documenti. Tra le attività di prevenzione dei fenomeni corruttivi si ricorda, inoltre, la rete di accordi di cooperazione con altre Autorità e Istituzioni per le procedure di acquisizione di lavori, forniture e servizi di cui l'Autorità si è avvalsa anche nel corso del 2022<sup>3</sup>. Un'altra misura importante ai fini della Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza è rappresentata dalla formazione sull'integrità pubblica, dal Codice etico e dalle misure di prevenzione dei fenomeni corruttivi in un'ottica di *risk management*. A tale riguardo, a maggio 2022, la Direzione per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza ha svolto un *webinar* formativo interno sul nuovo Piano triennale per la prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) 2022 – 2024 e sul Codice etico.

### Trasparenza

Sotto il profilo della trasparenza – misura precipua di prevenzione e contrasto ai fenomeni corruttivi – anche nel 2022 è stata svolta un'attività di verifica 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, con particolare attenzione al rispetto dei criteri di accessibilità, qualità e chiarezza delle informazioni, della tempistica di pubblicazione e dei principi generali di integrità, costante aggiornamento e semplicità di consultazione.

Sul piano delle attività di monitoraggio, verifica e controllo dei dati anche nel 2022 è stata espletata un'attenta ricognizione del flusso delle informazioni finalizzate alla pubblicazione, che ha riguardato la totalità degli obblighi e la mappatura del processo per ciascuno di essi, dalla fase della predisposizione del documento e dell'elaborazione del dato fino alla pubblicazione nella sezione “Autorità trasparente”. Contestualmente, è stata effettuata un'attività di aggiornamento delle fonti normative e delle deliberazioni emanate dall'ANAC, nonché dei principi elaborati dalla giurisprudenza consolidata in materia. Ciò ha condotto all'attestazione annuale sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione da parte dell'Organismo di Valutazione e Controllo Strategico (OVCS) che, ai sensi della delibera ANAC n. 201 del 13 aprile 2022, ha riguardato le seguenti macroaree: *Consulenti e Collaboratori; Pagamenti dell'Amministrazione; Altri contenuti – Prevenzione della Corruzione*. Le attestazioni dell'OIV, complete della “griglia di rilevazione” e della “scheda di sintesi” relative ai dati sino al 31 maggio 2022 sono state pubblicate nella sezione “Autorità trasparente” entro la data del 30 giugno 2022.

3. D.L. n. 90/2014, art. 22, comma 7, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 114/2014: “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”.

Profili organizzativi e di gestione



Infine, con riguardo all'accesso civico, nel 2022 il RPCT ha svolto un'attività di monitoraggio sulle istanze di [accesso civico](#) generalizzato rivolte all'Autorità, considerando tale istituto quale strumento di attuazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa e misura strettamente connessa alla prevenzione della corruzione.

Nel 2022 sono state processate 21 istanze di accesso

civico generalizzato, istruite dalle competenti Direzioni; a ciascuna di esse è stato dato tempestivo riscontro, benché molte si siano rivelate di particolare complessità, anche in considerazione dell'elevato numero di soggetti controinteressati. Le predette istanze risultano nel Registro degli accessi, pubblicato su base semestrale nella Sezione "Autorità trasparente", a cura del RPCT.

## 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'anno 2022, tale aliquota è stata determinata nello 0,055‰ del fatturato.

Nel 2022, le entrate da contributi agli oneri di funzionamento dell'Autorità ammontano complessivamente a euro 79.730.989,26, e sono registrate in bilancio alla voce di V livello del Piano dei conti 1.1.1.99.1 - Altre imposte, tasse e proventi assimilati n.a.c. - riscosse a seguito dell'attività ordinaria di gestione, in ragione della natura 'tributaria' delle contribuzioni in oggetto, come riconosciuta dalla Corte costituzionale con sentenza del 7 novembre 2017, n. 269. Rispetto alle entrate registrate nel 2021, pari complessivamente a euro 79.879.309,17, si rileva un decremento per euro 148.319,91. Rispetto alle entrate del 2020 (euro 77.446.572,01), il delta positivo 2021-2020 è pari a euro 2.432.737,16; quello 2022-2020 è pari a euro 2.284.417,25. 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.

La Legge di bilancio (legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022") ha profondamente innovato, a decorrere dall'anno 2020, la disciplina in materia di razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, semplificando il quadro normativo venutosi a stratificare negli anni. In particolare, l'obiettivo di risparmio di spesa, applicabile anche all'Autorità, viene definito in relazione al totale delle spese per beni e servizi, il cui ammontare non può essere superiore al valore medio della spesa sostenuta, per le medesime finalità, nel triennio 2016-2018.

L'Autorità si è prontamente adeguata al dettato normativo, al fine di rispettare le novellate misure di *spending review*, 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.

Per l'esercizio 2022 risulta pienamente rispettato il *plafond* di spesa, in quanto, rispetto al limite di euro 8.564.501,65, corrispondente al valore medio della spesa per acquisto di beni e servizi del triennio di riferimento, la spesa sostenuta nell'anno ammonta

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

complessivamente, alla luce dei dati di preconsuntivo, a euro 6.216.270,52, con un risparmio, rispetto al limite imposto dal legislatore, di quasi il 30%. Tali dati sono considerati al lordo di ogni successiva correzione da apportarsi in ragione delle deroghe normativamente previste in materia di spese per acquisto di beni e servizi. Infatti, se si escludono le spese correnti sostenute nell'anno per far fronte all'emergenza epidemiologica da Covid-19 e quelle connesse all'emergenza energetica – come indicato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nelle circolari n. 11/2021 e n. 23/2022 – il 'risparmio' rispetto al tetto massimo di spesa previsto dal legislatore risulta ancor più rilevante.

Nel corso del 2022, l'Autorità ha proseguito nell'applicazione delle 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. 66/2014, 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. A tale riguardo, rispettando in ogni caso il limite di spesa dettato dalla norma citata, l'Autorità ha altresì dato seguito a quanto previsto dall'art. 1, commi 107 e ss., della l. 160/2019 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), in ordine alle caratteristiche delle autovetture in dotazione alle pubbliche amministrazioni, al fine di promuovere la riduzione dell'impatto ambientale derivante dall'utilizzo di veicoli inquinanti. In particolare, l'Autorità ha avviato il processo di rinnovo delle auto di servizio per la transizione alle autovetture ad alimentazione ibrida. Complessivamente, le spese sostenute nel 2022 per "l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi" ammontano complessivamente a euro 42.617, e risultano pertanto inferiori al *plafond* di spesa. Quanto alle spese di personale, la vigente disciplina in materia di *spending review* ha mantenuto ferme le

norme di contenimento (art. 1, comma 590, l. 160/2019), e pertanto l'Autorità ha confermato le misure già adottate. In particolare, hanno continuato a trovare applicazione le disposizioni che recano la riduzione del 20% del trattamento accessorio dei dipendenti dell'Autorità, ai sensi dell'articolo 22, comma 5, del d.l. 90/2014 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari, convertito, con modificazioni, dalla l. 114/2014), che è stata accompagnata dalla previsione di regole organizzative interne di contenimento del costo del lavoro, quali limiti al lavoro straordinario, vincoli in materia di spese per missioni, etc..

Anche per quanto riguarda il costo dell'organo collegiale, si è confermata l'applicazione dell'art. 13 del d.l. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla l. 89/2014, che, a decorrere dal 1° maggio 2014, ha ridotto il compenso dei membri del Collegio a 240.000 euro annui (al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a loro carico).

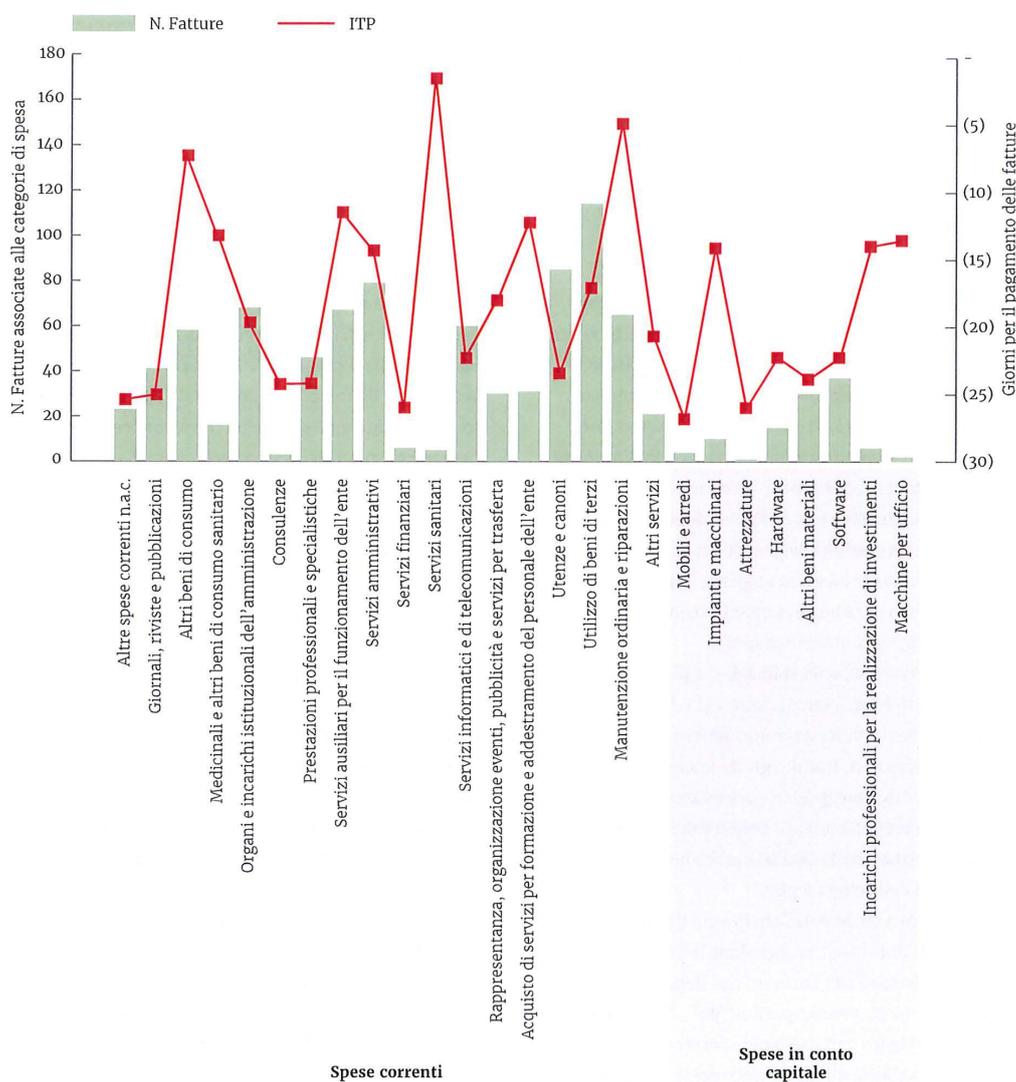
Particolare attenzione, anche nel corso del 2022, è stata dedicata – oltre che alla razionalizzazione e alla trasparenza delle procedure di acquisto – anche alla riduzione dei tempi di pagamento delle fatture, cruciale per il buon funzionamento dell'economia nazionale e doveroso nel rispetto delle direttive europee in materia di pagamenti dei debiti commerciali. Su tale aspetto, l'Autorità ha continuato a registrare un *Indicatore di Tempestività dei Pagamenti* – che misura il tempo medio di 'ritardo' del pagamento delle fatture rispetto alla loro scadenza (30 giorni dal ricevimento) – con valore negativo: ciò implica che, di norma, le fatture vengano pagate in anticipo rispetto alla loro scadenza. Il valore dell'*Indicatore di Tempestività dei Pagamenti* relativo al 2022 è pari a -17,64, con un tempo medio, quindi, di pagamento delle fatture pari a poco più di dodici giorni dal loro ricevimento.

Si riporta di seguito il grafico con l'andamento dei pagamenti relativi al 2022, 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.

Profili organizzativi e di gestione



Andamento dell'I TP (asse dx) e numero di fatture ricevute (asse sx) nel corso del 2022 per natura economica della spesa



Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

Si evidenzia, infine, che anche nel 2022 la gestione telematica degli incassi e dei pagamenti attraverso la piattaforma SIOPE+, a cui l'Autorità aderisce a far data dal 1° gennaio 2020, come previsto dal Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze dell'8 agosto 2019 (*Presentazione delle istanze di indennizzo al Fondo indennizzo risparmiatori*), 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 dei c.d. decreti di semplificazione, adottati con d.l. 76/2020, convertito con modificazioni dalla l. 120/2020, e successivo d.l. 77/2021, convertito con modificazione dalla l. 108/2021, ha determinato un regime transitorio di modifica del d.lgs. 50/2016 e s.m.i. (Codice dei contratti pubblici) al quale l'Autorità si è prontamente conformata adeguando le procedure a quanto previsto dalle nuove disposizioni normative. In generale, la gestione degli acquisti di beni e servizi da parte dell'Autorità è stata oggetto negli ultimi anni di un processo di radicale riorganizzazione volto a razionalizzare e contenere la spesa.

In ottemperanza alla disciplina di cui alla legge di stabilità 2016 e s.m.i. (art.1, commi 512, 513 e 514), 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 osservando la procedura prevista dal comma 516 della citata legge.

Tra i numerosi strumenti Consip a cui l'Autorità ha aderito nell'anno 2022 si segnalano le Convenzioni "Energia elettrica 19" Lotto 10, con l'opzione "Prezzo Fisso 12 mesi con Verde a pagamento", "Buoni pasto edizione 9" Lotto 7, "Tecnologie Server 3" Lotto 6 (Server rackable quad-processore prestazionali) e Lotto 3 (Server rackable bi-processore base), "Fotocopiatrici Multifunzione 1" Lotto 6 e "Licenze Software Multibrand 4" Lotto 5, nonché gli Accordi Quadro "Veicoli in noleggio Edizione 1" Lotto 2 (Vetture operative ad alimentazione alternativa), "Servizi di gestione integrata

delle trasferte di lavoro 4", "Servizi applicativi in ottica cloud" Lotto 7 per i servizi di PMO (*Project Management Office*) funzionali alla gestione, alla manutenzione e allo sviluppo dell'intero parco applicativo AGCM e "Servizi applicativi in ottica cloud" Lotto 3, al fine di gestire i fabbisogni informatici dell'Autorità.

Nei casi di irreperibilità del prodotto o servizio in Convenzione o Accordo Quadro Consip, gli acquisti sono stati comunque effettuati tramite MePA - Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione.

È proseguita anche nel corso del 2022 la conduzione di procedure di appalto in forma congiunta per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture con Consob, Banca d'Italia, Ivass, Anac e la neo costituita Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN). Si tratta di una collaborazione molto proficua che favorisce rilevanti risparmi di spesa connessi ad economie di scala (maggiori volumi ordinati) e di scopo (minori risorse impiegate nel processo, nonché condivisione dei costi legati alle procedure di gara).

In particolare, nel 2022 è stata conclusa la procedura selettiva congiunta, gestita da Banca d'Italia, per l'acquisizione dei servizi di assistenza sanitaria e di medicina preventiva (*check-up*) per il personale delle suddette Istituzioni, nonché la procedura negoziata espletata da Consob anche per conto dell'Autorità, articolata in due lotti, per la conclusione di un accordo quadro avente ad oggetto l'esecuzione di singoli interventi di manutenzione edile, specificamente e singolarmente ordinabili dalle due Istituzioni.

La politica degli acquisti dell'Autorità ha continuato ad essere, anche nel corso del 2022, condizionata dagli effetti della pandemia da Covid-19, che ha determinato la necessità di garantire l'approvvigionamento costante dei dispositivi di sicurezza e servizi sanitari per il personale (acquisto di mascherine FFP2 e disinfettanti, somministrazione al personale interessato di vaccini antinfluenzali, test sierologici e tamponi molecolari, nonché interventi di sanificazione settimanale degli uffici). Le suddette procedure sono ormai state inglobate nella normale attività pianificata, senza tuttavia comprometterne i risultati. Si consideri, infatti, che

Profili organizzativi e di gestione



nello stesso periodo sono state gestite anche molte altre importanti gare tra cui, a titolo esemplificativo, quella di rilevanza comunitaria aperta per l'affidamento della copertura "Cyber Risk" oltre che quella per l'affidamento della copertura assicurativa della responsabilità civile patrimoniale. Si è poi dato avvio al nuovo affidamento dei servizi di cassa e tesoreria dell'Autorità, nonché dei servizi di progettazione grafica per la realizzazione del *restyling* del sito istituzionale AGCM e di gestione dei *social*. Inoltre, per soddisfare i fabbisogni informatici dell'Autorità, che rivestono una crescente importanza strategica al fine di efficientare le attività lavorative, sono stati attivati per un quadriennio, nell'ambito dell'Accordo Quadro Consip, i correlati "servizi applicativi in ottica *cloud*", avviate una procedura aperta sopra soglia comunitaria per l'acquisizione dei servizi di manutenzione, assistenza e presidio del sistema informativo e una procedura telematica negoziata sotto soglia comunitaria per l'acquisizione del nuovo sistema di protocollazione digitale dell'Autorità. Infine, la gestione dell'immobile sede dell'Autorità ha comportato una serie di interventi adottati in una prospettiva di efficientamento energetico, quale l'affidamento dei lavori di sostituzione dei corpi illuminanti, o volti a garantire la sicurezza sui luoghi di lavoro, quale l'aggiudicazione dei lavori di messa in sicurezza dei prospetti dell'edificio e del servizio di sanificazione delle unità interne dell'impianto di condizionamento. Il totale delle richieste di acquisto gestite dall'Autorità nell'anno 2022 è stato di oltre 260, con un incremento superiore al 10% rispetto all'anno precedente, di cui 9 di valore superiore alla soglia di euro 220.000,00, a fronte delle 6 svolte nel 2021. Tenuto conto delle complessive richieste di acquisto pervenute nel corso del 2022, sono stati sufficienti in media circa 12 giorni di calendario per la predisposizione degli atti relativi alla procedura selettiva.

### **Performance**

Nel 2022 l'Autorità ha posto in essere tutte le iniziative utili a garantire il conseguimento degli obiettivi stabiliti

nel [Piano della performance 2019-2021](#), approvato con delibera n. 28525 del 29 gennaio 2021.

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.

A partire dalla missione istituzionale, 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. La Relazione sulla *performance* 2021, approvata dall'Autorità con delibera n. 30357 del 25 ottobre 2022, ha esaminato i risultati conseguiti nell'anno di riferimento rispetto agli obiettivi fissati e ha accertato che, all'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 oltretutto sostenibili, considerate le risorse umane, finanziarie e strumentali a disposizione. I risultati ottenuti nel periodo, inoltre, sono risultati positivi e in linea con quanto preventivato.

La Relazione sulla *performance* ha esaminato altresì la conformità delle azioni intraprese e dei principali risultati raggiunti rispetto al Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza 2021-2023. 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*, poiché assicurano l'autenticità della rendicontazione e la visibilità degli obiettivi e dei risultati dell'azione amministrativa.

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". La Relazione sulla *performance* 2021 è stata quindi validata dall'OVCS e pubblicata sul sito *web* dell'Autorità.

---

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

## 3.

### Assetto organizzativo e gestione del personale

#### **FOCUS** Il nuovo assetto organizzativo dell'Autorità

Nel corso del 2022 l'Autorità ha varato un'ampia riforma organizzativa interna, adottando in data 25 ottobre 2022 il nuovo [Regolamento di Organizzazione e Funzionamento in vigore dal 1° gennaio 2023](#).

Il nuovo assetto ha l'ambizione di migliorare la qualità e l'efficacia del lavoro del personale dell'Autorità, nonché delle procedure e dei provvedimenti, 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.

In sintesi, la precedente struttura, organizzata in Direzioni Generali, Direzioni istruttorie e Uffici, è stata innovata attraverso l'istituzione di nove Dipartimenti, a capo dei quali sono stati posti Dirigenti con maggiore anzianità. Ai Capi Dipartimento sono state attribuite funzioni di indirizzo, di programmazione e di controllo rispetto alle attività delle Direzioni e degli Uffici rientranti nella loro area manageriale.

Più in dettaglio, nel nuovo organigramma vi sono due Dipartimenti competenti in materia di antitrust di cui il primo si occuperà di cartelli, piattaforme digitali nonché concessioni e servizi pubblici locali<sup>4</sup> e il secondo di tutti gli altri settori dell'economia. Analogamente, per le competenze in materia di tutela dei consumatori sono stati previsti due Dipartimenti, organizzati sotto il profilo settoriale in maniera coerente rispetto ai Dipartimenti di concorrenza.

Inoltre, il Dipartimento affari legali (che curerà affari giuridici, garanzie procedurali, contenzioso, nonché studi giuridici e analisi della legislazione) e il Dipartimento analisi economiche e di mercato (che assicurerà l'approfondimento economico e le indagini conoscitive) forniranno alle altre unità organizzative il necessario supporto giuridico ed economico con l'obiettivo di offrire al Collegio una sempre maggiore accuratezza, tempestività e qualità delle informazioni sulle quali basare le decisioni dei casi.

La Direzione garanzie procedurali, collocata all'interno del Dipartimento affari legali, darà poi particolare attenzione agli aspetti relativi al contraddittorio e al diritto di difesa delle parti del procedimento. Completano la lista dei neo-costituiti Dipartimenti, il Dipartimento *compliance*, che istruirà le procedure di attribuzione del *rating* di legalità alle imprese e quelle relative al conflitto di interessi per gli incarichi di governo, il Dipartimento per i servizi informativi e

---

4. Quest'ultima Direzione è stata istituita con delibera dell'Autorità in data 28 febbraio 2023.

Profili organizzativi e di gestione

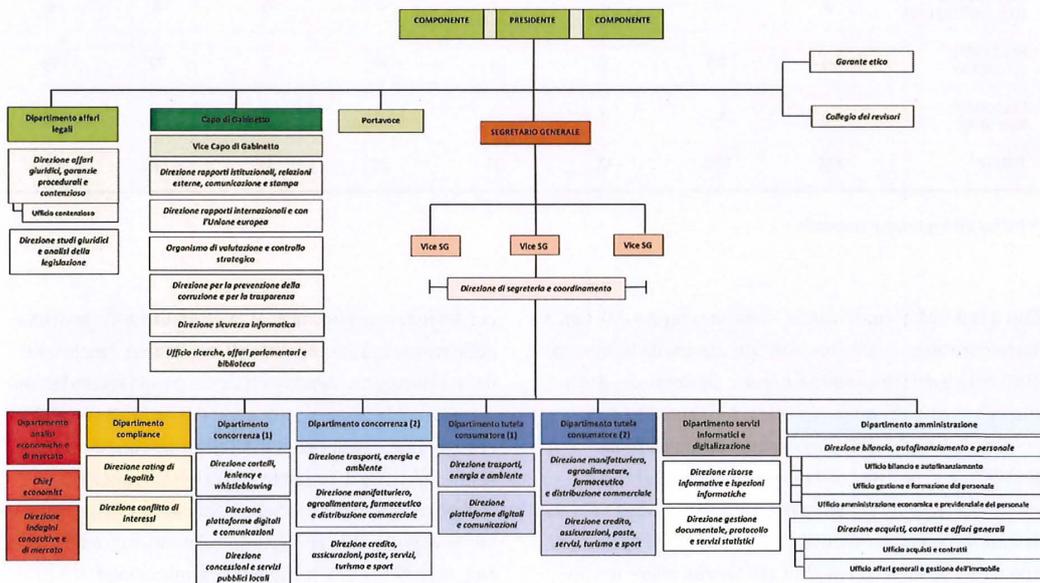


la digitalizzazione, che fornirà il supporto informatico per la completa dematerializzazione delle attività dell’Autorità, e il Dipartimento amministrazione, che curerà il bilancio, i contratti e la gestione del personale.

Sono state istituite, inoltre, una Direzione di segreteria e coordinamento, una Direzione rapporti istituzionali, relazioni esterne, comunicazione e stampa, una Direzione per i rapporti internazionali e con l’Unione Europea, una Direzione per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza, una per la sicurezza informatica, cui si aggiunge l’Organismo di valutazione e controllo strategico.

La nuova organizzazione è ispirata a una idea di forte e positiva interazione tra i complessivi 9 Dipartimenti, 24 Direzioni e 7 Uffici dell’Autorità.

Di seguito, il nuovo [organigramma](#):



Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

### Risorse umane

Al 31 dicembre 2022, il personale dell'Autorità ammontava a 274 unità. I dipendenti di ruolo e a tempo indeterminato erano

238. Come si evince dalla tabella 1, sia il totale, sia quest'ultimo dato sono pressoché in linea con quelli registrati nel 2021.

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

	RUOLO E T.I.		CONTRATTO		COMANDO O DISTACCO		TOTALE	
	31/12/2021	31/12/2022	31/12/2021	31/12/2022	31/12/2021	31/12/2022	31/12/2021	31/12/2022
Dirigenti*	23	21	0	0	1	2	24	23
Funzionari	137	139	9	11	12	7	158	157
Contratti di specializzazione	0	0	0	0	0	0	0	0
Personale operativo	64	68	3	4	10	7	77	79
Personale esecutivo	10	10	0	0	4	5	14	15
<b>Totale</b>	<b>234</b>	<b>238</b>	<b>12</b>	<b>15</b>	<b>27</b>	<b>21</b>	<b>273</b>	<b>274</b>

\* Incluso il Segretario Generale

Con il D.P.C.M. 1° marzo 2022 - che ha recepito il D. Lgs. 8 novembre 2021, n. 185, recante "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" - la pianta organica dell'Autorità è stata ampliata, con un incremento del personale di 25 unità di ruolo (dei quali 15 con qualifica di funzionario e 10 con qualifica di impiegato).

In considerazione di questo incremento e della necessità di poter disporre di nuovo personale per far fronte al crescente carico di lavoro derivante dall'attribuzione di nuovi poteri e di nuove competenze, l'Autorità ha deliberato di bandire tre procedure concorsuali: una volta all'assunzione di dieci impiegati, una volta all'assunzione di otto funzionari con formazione economica e una volta all'assunzione di dodici funzionari

con formazione giuridica. Al 31 dicembre 2022 la prima delle tre procedure concorsuali è nella fase conclusiva delle assunzioni, mentre con riguardo alla seconda sono state svolte le prove scritte e con riguardo alla terza è in corso la fase di valutazione dei titoli dei candidati. Infine, nel mese di settembre 2022 è stato bandito un concorso interno per l'accesso alla qualifica dirigenziale per nove posti, che si è concluso nel mese di dicembre 2022. Nel corso del 2022 è proseguita l'applicazione dell'istituto del lavoro delocalizzato, introdotto in Autorità prima dell'insorgere dell'emergenza epidemiologica dovuta al virus Covid-19, e da ultimo regolato dall'Accordo Sindacale stipulato in data 29 novembre 2022.

La composizione del personale direttivo, per formazione ed esperienza professionale, al 31 dicembre 2022 risulta aver subito minime variazioni rispetto all'anno precedente.

Profili organizzativi e di gestione



Tabella 2 – Dirigenti e funzionari (esclusi comandi) per tipo di formazione ed esperienza lavorativa al 31 dicembre 2022

PROVENIENZA	FORMAZIONE			TOTALE
	GIURIDICA	ECONOMICA	ALTRO	
Pubblica Amministrazione	36	12	4	52
Imprese	7	20	9	36
Università o centri di ricerca	22	30	1	53
Libera professione	36	0	1	37
Altro	0	1	0	1
<b>Totale</b>	<b>101</b>	<b>63</b>	<b>15</b>	<b>179</b>

Rispetto al 2021, 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 2022 suddiviso per qualifica e genere

	TOTALE	DIRIGENTI	FUNZIONARI	C. SPECIALIZZ.	IMPIEGATI	COMMESSI	AUTISTI
Uomini	113	13	61	0	25	9	5
Donne	161	10	96	0	54	1	0
<b>Totale</b>	<b>274</b>	<b>23</b>	<b>157</b>	<b>0</b>	<b>79</b>	<b>10</b>	<b>5</b>

---

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

---

### **Efficientamento dei servizi e delle funzionalità di lavoro**

Il percorso di aggiornamento e digitalizzazione dei sistemi e dei servizi è proseguito nel corso del 2022 con l'avvio di numerose iniziative volte ad adeguare sistemi tecnologici ed aggiornare ambienti applicativi al fine di garantire flessibilità ed efficacia al lavoro degli utenti, assicurando robustezza e scalabilità alle infrastrutture IT.

In particolare è stata implementata una nuova piattaforma per lo *smart-working* per elevare i livelli di sicurezza nell'accesso e garantire migliore segregazione dei dati e sono state intraprese attività di sostituzione di alcune soluzioni tecnologiche in via di obsolescenza.

Sono state potenziate le soluzioni di *collaboration* e di condivisione, in modo da assicurare ai gruppi di lavoro la possibilità di interagire efficacemente.

La distribuzione delle nuove funzionalità è stata accompagnata da una campagna formativa volta a consentire a tutti l'utilizzo autonomo e consapevole degli strumenti.

La strategia di consolidamento dell'infrastruttura e di virtualizzazione delle piattaforme è proseguita, consentendo la dismissione di strumenti ormai obsoleti e aumentando il livello di affidabilità dei servizi e dei sistemi.

Dal punto di vista del patrimonio applicativo, sono stati rilasciati alcuni importanti progetti; in particolare un nuovo sistema di controllo di gestione per il monitoraggio e la valutazione delle prestazioni di tutte le strutture e una piattaforma *web* per la gestione delle domande di partecipazione ai concorsi, con la quale sono state gestite le procedure concorsuali avviate nel 2022. Sono inoltre state poste le basi per la rivisitazione del sistema documentale dell'Autorità per completare la digitalizzazione dei processi interni.

---

### **Personale in assegnazione temporanea da altre amministrazioni**

Al 31 dicembre 2022 risultavano complessivamente 21 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*); 2 posizioni 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 9 unità al di fuori di detti contingenti, di cui 7 appartenenti alla Guardia di Finanza e 2 appartenenti ad altre Forze Armate.

### **Impiego delle risorse**

Quanto all'impiego delle risorse, si evidenzia che nel 2022 il 76,7% del personale è stato impegnato nello svolgimento o a supporto delle attività necessarie all'espletamento delle competenze dell'Autorità in materia di tutela del consumatore, concorrenza e *rating* di legalità. Il 23,3% è stato impegnato in attività *no core*.

### **Praticantato**

Nel corso del 2022 è stata espletata la selezione, bandita nel 2021, per l'ammissione di 16 praticanti con elevata formazione giuridica per lo svolgimento di un praticantato della durata di 18 mesi in Autorità ed è stata inoltre bandita una selezione pubblica per 38 laureati, in materie giuridiche, economiche, statistiche e relative all'archivistica e alla biblioteconomia, interessati a svolgere un periodo di praticantato di 12 mesi in Autorità. Nell'anno, 45 giovani laureati (con formazione giuridica, economica, statistica e in materie relative all'archivistica e biblioteconomia) hanno iniziato periodi di praticantato in Autorità, a seguito di pubbliche selezioni, e sono stati attivati 6 tirocini formativi, a seguito di convenzioni con varie università.

### **Formazione del personale**

Nel corso del 2022 è proseguita l'attuazione del percorso formativo per il personale dell'Autorità, inerente i diversi ambiti di attività, prevalentemente attraverso l'organizzazione di seminari interni, anche in lingua inglese, riguardanti tematiche di interesse istituzionale, con il coinvolgimento sia di professionalità presenti nella struttura, in una logica di circolarità e condivisione delle conoscenze maturate nei rispettivi ambiti di attività, sia di docenti esterni (personale proveniente da istituzioni europee e università). Nel corso dell'anno sono state inoltre organizzate alcune giornate di formazione specialistica in materia economica, tenute da professori di notoria fama, anche internazionale. Particolarmente intensa è stata l'attività di formazione e l'aggiornamento dei dipendenti sulle tematiche della digitalizzazione dei processi e dell'utilizzo delle piattaforme di connessione e di videoconferenza,

anche al fine di accrescere competenze di rilevanza strategica nel nuovo contesto lavorativo. Al riguardo, alcuni incontri di formazione sono stati dedicati a profili di carattere operativo, come nel caso delle sessioni didattiche incentrate sul consolidamento delle competenze digitali necessarie per una gestione efficiente del lavoro agile. Come negli anni precedenti, l'attività di formazione è stata svolta attraverso le seguenti modalità:

- formazione *one-to-one*;
- predisposizione di guide operative e manualistica;
- pubblicazioni di FAQ sulla intranet;
- formazione in presenza e/o videoconferenza.

Nel mese di ottobre 2022 il Responsabile della protezione dei dati personali ha tenuto un incontro formativo dedicato alla procedura di gestione dei *data breach* e alla procedura per l'esercizio dei diritti degli interessati. Allo scopo di garantire la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, nel corso dell'anno sono stati organizzati, nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (*Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*), diversi corsi online specificamente dedicati ai Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS), ai componenti della squadra di emergenza, ai dirigenti e ai preposti. Sono stati, inoltre, organizzati corsi di lingua inglese per il personale dell'Autorità.

### **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 2022 si è registrato un ulteriore sviluppo delle attività di supporto 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

---

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

agevolare lo svolgimento delle attività istruttorie e ispettive dell'Autorità.

Le sinergie prodotte dalla cooperazione con la Guardia di Finanza hanno consentito, infatti, all'Autorità, che si è avvalsa della documentazione probatoria tempestivamente fornita dal Corpo, di avviare e concludere con proficuità i procedimenti istruttori funzionali all'accertamento degli illeciti antitrust e all'eventuale conseguente esercizio dei relativi poteri sanzionatori.

Le attività di collaborazione nell'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, nonché il monitoraggio sulla permanenza dei relativi requisiti. L'ausilio prestato dalla Guardia di Finanza si è sviluppato altresì attraverso l'invio di segnalazioni da parte del Nucleo Speciale Antitrust, a seguito dell'attività investigativa dal medesimo espletata.

### **Attività di comunicazione, relazioni esterne e rapporti istituzionali**

Nel 2022 è entrata nel vivo la campagna di comunicazione per i consumatori *#difenditicosi*, incentrata sul tema del *teleselling* e dei contratti conclusi a distanza, sviluppata dall'Autorità in collaborazione con l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA).

L'iniziativa è nata a seguito delle numerose segnalazioni ricevute dalle due Autorità sulle condotte dei *call center* che promuovono in modo aggressivo contratti per il libero mercato dell'energia e, in generale, per i servizi di *utilities*, ottenendone talvolta la sottoscrizione mediante alterazione dell'elemento volitivo.

Per la sensibilizzazione dell'utenza generalizzata sul delicato tema, l'AGCM ha realizzato il minisito "*difenditicosi.it*", destinato a raccogliere le informazioni utili ai cittadini per difendersi dalle condotte aggressive dei *call center*, stipulare contratti via *teleselling* in modo consapevole e comprendere i ruoli effettivi e i poteri di AGCM e ARERA. Con il medesimo obiettivo, sono stati inoltre prodotti uno *spot tv* e uno radio, trasmessi dalle reti RAI, e due video informativi per il *web*.

Di seguito si evidenziano sinteticamente i risultati della campagna.

---

**Impression: 126.304.062**

**Click: 161.736**

**Video view: 7.235.228**

---

Profili organizzativi e di gestione



L'Autorità ha inoltre proseguito l'attività di educazione in favore delle giovani generazioni, già iniziata nel 2021 durante la campagna *#convienesaperlo*, dando vita a un nuovo *contest* a premi sui diritti dei consumatori denominato "[Convienesaperlo \(anche a scuola\)](#)" dedicato agli studenti delle scuole secondarie di primo e secondo grado. Il Quiz online, attivo dal 25 ottobre 2022 al 31 gennaio 2023, ha ottenuto, al 31 dicembre 2022, ottimi risultati in termini di registrazioni, effettiva partecipazione e distribuzione geografica dei concorrenti. In particolare, al *contest* hanno partecipato 1048 studenti, di cui 952 delle scuole secondarie di secondo grado e 96 di quelle di primo grado.

Da ultimo, nel 2022, si è conclusa la terza edizione del Premio Antitrust, dedicato alle associazioni dei consumatori, alle associazioni di imprese, agli studenti universitari e ai giornalisti. Anche quest'anno l'iniziativa ha registrato un'ampia partecipazione, in particolare tra gli universitari e le associazioni dei consumatori.

#### **Media relations e canali social**

Nel corso del 2022 sono stati diramati 51 comunicati stampa che hanno portato a ottenere 1046 lanci di agenzia e un considerevole numero di articoli e di servizi da parte dei media nazionali e internazionali, riportati nella tabella 4.

Tabella 4

ESPOSIZIONE SUL MEDIA - ANNO 2022		
	NUMERO MENZIONI	% SUL TOTALE
Carta stampata	6.361	61,11
Web	3.019	29,00
TV	621	5,97
Radio	408	3,92
Totale	10.409	100,00

In detta annualità l'Ufficio Stampa ha curato la realizzazione di interviste su quotidiani a tiratura nazionale e vari interventi radiofonici e televisivi dei vertici dell'Autorità.

È, inoltre, proseguita l'attività di miglioramento della comunicazione social iniziata nei due anni precedenti, anche attraverso l'implementazione di strategie di comunicazione mirate che saranno ulteriormente sviluppate nel corso del 2023.

#### **Servizi di documentazione e biblioteca**

La Biblioteca "*Francesco Saja*" conserva e gestisce un patrimonio informativo specialistico, cartaceo e digitale, su materie attinenti all'attività dell'Autorità, di carattere giuridico ed economico. Le risorse informative

detenute sono messe a disposizione sia del personale interno sia degli utenti esterni. Gli utenti interni possono accedere alla sezione dedicata alla Biblioteca tramite il sito intranet dell'Autorità e consultare direttamente il catalogo digitale delle risorse disponibili.

Nel 2022 il patrimonio librario dell'Autorità ha raggiunto circa 9000 volumi, ai quali si aggiungono 108 riviste in abbonamento, disponibili anche in formato digitale, e 24 banche dati *online* di contenuto giuridico ed economico nei settori di competenza dell'Autorità. In Biblioteca sono consultabili tutti i testi ivi disponibili e, in aggiunta, attraverso l'adesione al servizio di *Inter-Library Document Exchange - NILDE*, a fronte di specifiche richieste è consentito l'accesso al catalogo delle altre biblioteche nazionali aderenti al *network*.

---

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2023

A supporto dell'attività istituzionale, la Biblioteca provvede a una selezione periodica degli articoli più rilevanti pubblicati sulle riviste in abbonamento (*Alert Antitrust*), che alimenta anche una banca dati indicizzata e consultabile sulla base di diverse chiavi di ricerca, sia a uso interno che esterno.

La Biblioteca fa parte dell'Ufficio Ricerche e Affari Parlamentari, che assicura ulteriori servizi informativi a sostegno dell'attività dell'Autorità e del suo personale, quali il monitoraggio della produzione normativa e dei lavori parlamentari, nonché degli sviluppi della giurisprudenza europea, nelle materie e nei settori d'interesse per l'attività

istituzionale, i cui esiti sono resi noti attraverso la periodica predisposizione di appositi report.

L'Ufficio cura anche, con cadenza settimanale, l'elaborazione di dossier tematici su specifici argomenti di interesse istituzionale al centro del dibattito pubblico, frutto della ricerca e della raccolta di articoli e documenti di approfondimento.

### Sito Internet

Il sito istituzionale è attualmente composto da 11.237 pagine *web* e da oltre 9.000 documenti, a cui si sommano le 30.000 delibere dell'Autorità nelle materie di competenza.

---

**Nel corso del 2022 sono state registrate circa 1,4 milioni di visite, per oltre 3,9 milioni di pagine visualizzate, mediante accesso da *personal computer* (75%) o da dispositivi mobili (24% da *smartphone* e 1% da *tablet*).**

---

Nel 2022 la sezione dedicata alla [Concorrenza](#) risulta la più visitata (il 13% delle pagine visitate, figura 1). Subito a seguire si collocano allo stesso livello (12,2%) sia la [home page](#), dalla quale è possibile consultare le 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, sia la sezione dedicata al Bollettino settimanale e alle altre [Pubblicazioni](#).

Molto consultata è anche la sezione [Media e comunicazione](#) (11,5%) in cui è possibile trovare l'archivio di tutti i comunicati stampa diffusi, quello delle *news*, le campagne di comunicazione e i contenuti multimediali. Ad un livello paragonabile di visite si colloca la sezione [Autorità trasparente](#) (11,3%), costantemente aggiornata con tutte le informazioni previste dal d.lgs. 33/2013; particolarmente visitate, in

questa sezione, sono le informative relative ai concorsi banditi nella seconda parte dell'anno.

Molto seguite risultano anche la sezione [Consumatore](#) (9,8% delle visite) in cui è possibile accedere alle decisioni adottate dall'Autorità in tale ambito e la sezione dedicata al [Rating di legalità](#) (8,3%), dalla quale le imprese possono accedere alla piattaforma *Webrating* per la presentazione delle domande per l'attribuzione e il rinnovo del *rating* e per la comunicazione delle variazioni societarie.

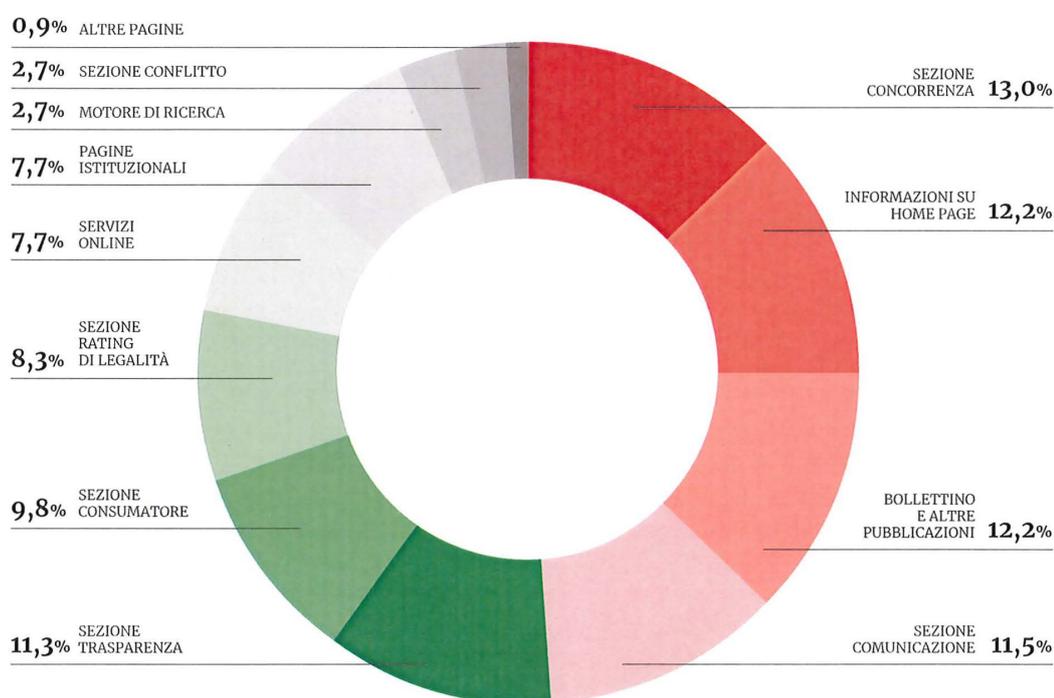
Rilevanti accessi si registrano con riferimento alla sezione dei [Servizi online](#) (7,7%) da cui è possibile reperire, ad esempio, il *form* per l'invio di segnalazioni per pratiche commerciali scorrette.

Infine, agli stessi livelli di consultazione si colloca l'insieme delle pagine istituzionali del sito, che fornisce informazioni di carattere generale sull'attività dell'Autorità (7,7%).

Profili organizzativi e di gestione



Figura 1 – Accessi al sito per contenuto delle pagine visualizzate



Nell'ultimo trimestre del 2022, al fine di rinnovare la veste grafica del sito istituzionale e di rendere più agevole la consultazione per ciascuna tipologia di utilizzatore,

è stato avviato un progetto di restyling grafico e di riorganizzazione dei contenuti, tuttora in corso.

**Progetto grafico**  
[www.humancreative.it](http://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



