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

mercati in cui tali soggetti operano²¹, come dimostra, da ultimo, anche la recente sanzione inflitta dalla Commissione europea a Google per i suoi comportamenti anticoncorrenziali nel mercato dei sistemi operativi per *smartphone*²².

Non meno rilevanti risultano essere poi le problematiche sociali connesse a una rapida diffusione, nei processi produttivi, delle nuove tecnologie digitali. Secondo stime elaborate dall'OCSE nei prossimi 15 anni il 14% dei posti di lavoro tradizionali e seriali sarà sostituito da processi automatizzati, mentre si prevede che una parte consistente delle mansioni attuali (fra il 30 e il 40%) dovrà cambiare radicalmente²³.

L'Unione europea ha già da tempo avviato un programma di sviluppo e di diffusione dell'intelligenza artificiale (IA) all'interno della propria economia, con l'obiettivo di regolare tutti gli aspetti più critici²⁴.

Allo scopo di anticipare le evoluzioni e gli sviluppi applicativi dell'IA, è necessario creare un contesto in grado di attrarre gli investimenti in ricerca e sviluppo e di agevolare l'accesso alle tecnologie più avanzate da parte di tutti i potenziali utilizzatori, in particolar modo le piccole e medie imprese attive nei settori tradizionali, che restano le meno digitalizzate²⁵.

Contestualmente, è necessario preparare la società nel suo complesso, sia offrendo corsi altamente specializzati in grado di formare adeguatamente una parte della futura forza lavoro, sia preparando forme di protezione sociale per i lavoratori nelle occupazioni più a rischio di trasformazione o di estinzione.

È necessario favorire lo sviluppo di un diffuso clima di fiducia che possa incentivare sia le imprese che i singoli cittadini all'utilizzo dell'IA. In questa ottica, la Commissione si è posta come obiettivo la creazione di un mercato unico digitale, anche attraverso la presentazione di alcune proposte normative come il regolamento sulla libera circolazione dei dati

²¹ "Many analysts explain the rise of digital giants by pointing to technological breakthroughs providing first-mover advantages and consolidation opportunities thanks to network effects associated with high switching costs and strong lock-in effects. These features are characteristic of many digital markets, but not unique to them. We can see scale and network effects also in telecoms markets - for instance, when it comes to transmission networks - and in financial services - for instance, in stock and derivative exchanges. So, competition enforcers are not looking at totally new phenomena. It is true, however, that network effects are stronger in digital markets and winner-takes-all effects can be much more pronounced". J. Laitenberger, *Challenges and continuities in competition policy and enforcement*, Helsinki Competition Law 2018, 11 ottobre 2018.

²² European Commission, *Antitrust: Commission fines Google €4.34 billion for illegal practices regarding Android mobile devices to strengthen dominance of Google's search engine*, Press release, Bruxelles, 18 luglio 2018.

²³ OCSE, *Transformative technologies and jobs of the future*. Background report for the Canadian G7 Innovation Ministers' Meeting, Montreal, Canada, 27-28 March 2018.

²⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *L'intelligenza artificiale per l'Europa*, COM(2018) 237 final, Bruxelles, 25 aprile 2018.

²⁵ Solo una piccola parte delle imprese europee ha già adottato le tecnologie digitali, in particolare tra le piccole e medie imprese. Nel 2017 il 25% delle imprese di grandi dimensioni e il 10% delle piccole e medie imprese dell'UE applicava l'analisi di *big data*. Solo una su cinque tra le piccole e medie imprese risultava altamente digitalizzata, e un terzo della forza lavoro non possiede ancora competenze digitali di base. Commissione europea, *Digital Scoreboard 2017: Strengthening the European Digital Economy and Society*, 9 ottobre 2018.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2018

non personali²⁶, la proposta di regolamento sull'*e-privacy*²⁷ e quella per una legge sulla sicurezza informatica, che potranno contribuire a rinforzare la fiducia dei cittadini nei confronti dei mercati *online*²⁸.

Un mercato unico digitale ha infatti bisogno di regole certe, comuni e condivise: l'esistenza di regolazioni non omogenee o, addirittura, fra loro confliggenti è - secondo un'indagine condotta presso le principali società europee attive nei settori alimentare, sanitario, idrico e dell'energia - uno dei principali freni agli investimenti finalizzati allo sviluppo delle innovazioni²⁹.

L'eccessiva differenziazione delle regolazioni, inoltre, impone rilevanti costi di adeguamento alle imprese che operano in più mercati, con conseguenti aumenti del prezzo dei beni e dei servizi offerti³⁰.

Più in generale, la rimozione delle barriere regolatorie inutili e non proporzionate permette di aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati attraverso la creazione di un'unica arena competitiva che facilita il confronto fra le imprese. Si muove in questa direzione, ad esempio, il Regolamento (UE) 2018/302 recante misure volte a impedire i blocchi geografici ingiustificati (c.d. *geoblocking*). L'obiettivo perseguito è quello di favorire il commercio intra-comunitario (in particolare, ma non esclusivamente, attraverso strumenti digitali) eliminando ogni artificiale segmentazione del mercato interno basata sulla nazionalità, la residenza o il luogo di stabilimento dei clienti. Tali segmentazioni dei mercati, infatti, permettono alle imprese di mantenere prezzi artificialmente differenziati per gli stessi prodotti, in base al luogo in cui vengono acquistati, come ha di recente rilevato anche la stessa Commissione europea, sanzionando accordi anticoncorrenziali che limitavano le vendite transfrontaliere nel caso Guess³¹.

Il Regolamento si applica alle transazioni transfrontaliere aventi a oggetto l'offerta, sia *online* che *offline*, di beni mobili materiali e/o servizi da parte di un "professionista" stabilito all'interno dell'UE o in un Paese terzo in favore di un "cliente" cittadino UE oppure residente o stabilito all'interno dell'UE. Il Regolamento è direttamente applicabile in ogni Stato membro.

²⁶ Cfr. Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2018/1807 del 14 novembre 2018, relativo a un quadro applicabile alla libera circolazione dei dati non personali nell'Unione europea.

²⁷ Cfr. la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al rispetto della vita privata e alla tutela dei dati personali nelle comunicazioni elettroniche e che abroga la direttiva 2002/58/CE (regolamento sulla vita privata e le comunicazioni elettroniche), COM(2017) 10 final, Bruxelles, 10 gennaio 2017.

²⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *L'intelligenza artificiale per l'Europa*, COM(2018) 237 final, Bruxelles, 25 aprile 2018, p. 15.

²⁹ Rimuovere tali barriere significherebbe sbloccare investimenti per un ammontare compreso fra i 7 e i 14 miliardi di euro entro il 2020, con la possibilità di creare un aumento del numero di posti di lavoro compreso fra il 2% e il 4%. European Commission, *Regulatory Barriers on Innovation*, Final Report, December 2017.

³⁰ Da un'indagine effettuata presso grandi imprese multinazionali che operano nel settore finanziario, ad esempio, è emerso che le diverge normative impongono costi pari a circa il 5-10% del loro fatturato globale annuo, pari a circa 780 miliardi di dollari. International Federation of Accountants, *The Business and Industry Advisory Committee, Regulatory Divergence: Costs, Risks, Impacts*, February 2018, p. 4.

³¹ European Commission, *Antitrust: Commission fines Guess €40 million for anticompetitive agreements to block cross-border sales*, Press release, Bruxelles, 17 Dicembre 2018.

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

Da ultimo, vale la pena sottolineare che l'utilizzo su larga scala di strumenti capaci di usare l'IA nelle transazioni tra imprese e consumatori deve avvenire nel rispetto della legislazione sulla tutela dei consumatori; in particolare, appare indispensabile aumentare la trasparenza di questo tipo di transazioni a vantaggio dei consumatori, che dovrebbero ricevere informazioni chiare sull'utilizzo, le caratteristiche e le proprietà dei prodotti capaci di usare l'IA.

Solo così è possibile consentire alla persona il controllo della tecnologia, e non viceversa³².

Per un progetto così ambizioso, è necessaria la cooperazione di tutti gli Stati membri: in tal modo, infatti, sarà possibile evitare la frammentazione del mercato unico e stimolare l'emergere di *start-up* per l'IA. La collaborazione fra gli Stati, inoltre, renderà possibile condividere le buone pratiche, individuare le sinergie e allineare le azioni per massimizzare l'impatto degli investimenti in IA, allo scopo di rendere l'UE un attore in grado di competere a livello mondiale.

Il ruolo di vigilanza sui mercati delle Autorità per la concorrenza

In tale contesto, un ruolo importante viene svolto dalle Autorità per la concorrenza nella costruzione di mercati sempre più efficienti.

Una delle principali minacce al corretto funzionamento dei mercati proviene dal comportamento delle imprese che vi operano: la costituzione di cartelli o la creazione di monopoli, infatti, può ridurre la concorrenza, aumentare le rendite di posizione delle imprese e trasferire a loro una parte dei benefici di cui dovrebbero godere i consumatori.

L'obiettivo delle Autorità per la concorrenza è quello di ripristinare il più rapidamente possibile il corretto funzionamento concorrenziale dei mercati, nell'interesse dei consumatori³³. Da questo punto di vista, i risultati conseguiti negli ultimi anni appaiono molto positivi.

In particolare, l'attività di *enforcement* svolta dalla *DG Competition* di contrasto ai cartelli ha prodotto, nel periodo 2010-2015, benefici complessivi per i consumatori dell'Unione europea stimabili fra i 16 e i 24 miliardi di euro. Inoltre, si stima che gli interventi contro i cartelli e le decisioni relative alle concentrazioni effettuati nello stesso periodo hanno prodotto una crescita del Pil dello 0,4% nei primi cinque anni e dello 0,7% nel

³² M. Vestager, *When technology serves people*, Brain Bar Budapest, 1° giugno 2018.

³³ "Because our only goal, as competition authorities, is to make sure that consumers get a fair deal. So we need, to be considered in how we use our powers. We need to choose the right way, each time, to get the best for consumers. Sometimes, the best solution is to impose those big fines that deter companies from breaking the law. But those fines aren't always the best way to get good results for consumers. The best way to make sure we find out about cartels is to let companies off fines when they tell us what they've done. And sometimes, when companies are willing to work with us, to agree what they'll do to make competition work, that can be worth much more to consumers than a fine would be. And though it might feel satisfying to impose a big fine, those commitments can give us something much more valuable. The confidence that consumers will get a better deal". M. Vestager, *Making the decisions that count for consumers*, Sofia, Bulgaria European Competition Day, 31 maggio 2018.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2018

lungo periodo, oltre alla creazione di 650.000 nuovi posti di lavoro³⁴.

A tali effetti si aggiunge quello di deterrenza nei confronti dei comportamenti anticoncorrenziali delle imprese non scoperti dalle Autorità per la concorrenza: in base ad alcune stime, l'effetto di deterrenza prodotto su questi cartelli produrrebbe benefici per i consumatori pari a un ammontare che oscilla fra le 10 e le 30 volte i danni prodotti agli stessi consumatori dai cartelli scoperti dalle indagini delle Autorità per la concorrenza³⁵.

Allo stesso tempo, si stima che ogni anno vengano scoperti circa il 20% dei cartelli realmente esistenti fra le imprese³⁶ e che i cartelli non scoperti provochino perdite che oscillano fra i 181 e i 320 miliardi di euro (pari a circa il 2% del Pil dell'Unione europea), con incrementi dei prezzi compresi fra il 17% e il 30%³⁷.

Per questo motivo, la Commissione europea ha inteso rafforzare i poteri delle Autorità nazionali per la concorrenza - le quali, nel periodo 2004-2014, hanno condotto l'85% delle istruttorie avviate ai sensi della normativa UE sulla concorrenza - attraverso l'adozione, nel gennaio del 2019, 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*".

In particolare, tale Direttiva - che dovrà essere recepita da ciascun Stato membro entro due anni dalla sua entrata in vigore - stabilisce alcune norme per garantire che le Autorità nazionali per la concorrenza (ANC) dispongano delle necessarie garanzie di indipendenza, delle risorse e dei poteri di indagine e sanzionatori per poter applicare efficacemente gli articoli 101 e 102 TFUE. Inoltre, tale Direttiva introduce talune norme efficaci in materia di assistenza reciproca al fine di tutelare il corretto funzionamento del mercato interno e del sistema di stretta cooperazione nell'ambito della rete europea della concorrenza (*vedi infra*).

Si rafforza così l'indipendenza delle varie Autorità nazionali per la concorrenza e si valorizza ulteriormente la loro rete europea, quale luogo privilegiato di coordinamento della loro attività, che risulta basilare nell'azione di tutela della concorrenza in ambito comunitario.

20

³⁴ European Commission, *Directive of the European Parliament and of the Council to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market. Impact assessment*, SWD(2017) 114, p. 8.

³⁵ European Commission, *Directive of the European Parliament and of the Council to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market. Impact assessment*, SWD(2017) 114, p. 10.

³⁶ P. L. Ormosi, *A tip of the iceberg? The probability of catching cartels*, *Journal of Applied Economics*, Vol. 29, n. 4/2014, p. 549.

³⁷ Connor, J. M. & Bolotova, Y., *Cartel overcharges: survey and meta-analysis*, *International Journal of Industrial Organisation*, 24, n. 6/2006, pp. 1109-1137; Smuda F., *Cartel Overcharges and the deterrent effect of EU competition law*, *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 10, n.1/2014, pp. 63-86.

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

3. L'orizzonte nazionale

Anche l'Italia, in qualità di Paese fondatore dell'Unione europea, svolge un ruolo fondamentale nel processo di integrazione del mercato unionale e nella progressiva affermazione dell'economia sociale di mercato. Tra l'altro, il suo tessuto produttivo, composto in grande prevalenza da piccole e micro imprese, è uno di quelli che, almeno potenzialmente, potrebbe beneficiare più di altri delle politiche economiche che mirano alla costituzione di mercati sempre più grandi ed efficienti e alla diffusione delle nuove tecnologie nel sistema produttivo³⁸.

La bassa produttività è infatti uno dei principali responsabili, insieme alle criticità presenti nel contesto internazionale, che hanno rallentato l'*export*, della bassa crescita fatta registrare dal Pil nell'ultimo periodo. In particolare, è soprattutto la bassa produttività del lavoro che riduce la creazione di valore aggiunto delle imprese nazionali e ne penalizza la *performance* e la competitività³⁹.

La Commissione europea considera che gli investimenti nell'innovazione e il supporto all'efficienza delle piccole imprese potrebbero migliorare la produttività, così come integrare considerazioni ambientali negli investimenti settoriali potrebbe contribuire a una crescita duratura, in un'economia inclusiva e sostenibile.

Allo stesso modo, ritiene che un'organizzazione amministrativa snella, chiara e razionale agevoli le imprese nel rispetto delle normative e permetta alle istituzioni di vigilare sui mercati in modo più rapido ed efficiente⁴⁰. In questa ottica, una maggiore diffusione di nuove tecnologie presso le amministrazioni pubbliche sarebbe in grado di velocizzare la loro attività, riducendo i costi e i tempi delle attività di interazione con i privati⁴¹.

Fra i fattori che penalizzano il livello di competitività del sistema produttivo italiano e ostacolano il fare impresa, il più importante risulta essere ancora l'eccessivo livello di burocrazia percepita dagli operatori di mercato, che appesantisce in modo rilevante la regolazione delle attività economiche⁴²; in particolare, fra le procedure ritenute più penalizzanti ci sono quelle relative ai costi e ai tempi per avviare un'attività di impresa⁴³.

³⁸ "To further maximize its innovation potential, Italy could further expand its ICT adoption, while the private sector should be more open to new business models and disruptive ideas and assume a more positive risk-taking attitude". World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report*, 2018, p. 300.

³⁹ ISTAT, *Misure di produttività. Report*, 6 novembre 2018.

⁴⁰ Commission Staff Working Document, *Country Report Italy 2019*, Bruxelles, 27 febbraio 2019, SWD(2019) 1011 final.

⁴¹ OCSE, *Using digital technologies to improve the design and enforcement of public policies*, *Oecd digital economy papers*, n. 274, Febbraio 2019.

⁴² World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report*, 2018, p. 157.

⁴³ The World Bank, *The Doing Business 2019*, p. 179.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2018

Il sistema produttivo appare dunque in difficoltà, come testimoniano anche i dati più recenti sulla crescita del Pil e sulla produzione industriale.

Appare dunque necessario migliorare il contesto in cui sono chiamate a muoversi le imprese, rendendolo più efficiente e riducendo al minimo i vincoli regolatori, che devono essere retti da un principio di proporzionalità.

A questi fini, la concorrenza può svolgere un ruolo fondamentale per favorire la crescita economica sia come principio da seguire nelle scelte di privatizzazione e liberalizzazione, sia come strumento per garantirne poi l'efficacia. La concorrenza, infatti, permette l'accesso di nuovi entranti e impedisce il consolidamento delle rendite di posizione da parte degli operatori già presenti sul mercato. In questo modo viene favorita l'efficienza a beneficio dei consumatori e incentivato il miglioramento della produzione da parte di tutte le imprese.

Ad esempio, l'introduzione di una nuova tecnologia digitale nel mercato dei servizi di trasporto pubblico non di linea, come quello dei taxi, è in grado di diminuire i tempi di attesa dei consumatori oltre che di ridurre, nel medio periodo, i costi del servizio⁴⁴.

Lo stato di attuazione della Legge annuale per la concorrenza

Il primo passo da compiere, in questo senso, sarebbe quello di portare a compimento le riforme avviate con la Legge annuale per il mercato e la concorrenza (legge 4 agosto 2017, n. 124, *Legge annuale per il mercato e la concorrenza*), che, come noto, è entrata in vigore il 29 agosto 2017.

L'approvazione di tale legge, pur con qualche criticità, rappresenta un passo in avanti nel processo di diffusione dei principi pro-concorrenziali all'interno del nostro ordinamento⁴⁵. Si devono, tuttavia, rappresentare dei ritardi nello stato di attuazione che incidono in maniera negativa sui processi di liberalizzazione.

Viene, in primo luogo, in rilievo il rinvio al 1° luglio 2020 della definitiva liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas. Il passaggio dal regime della maggior tutela al mercato libero⁴⁶ conclude il processo di liberalizzazione avviato a metà degli anni '90 del secolo scorso e permetterà ai consumatori di individuare e selezionare le offerte maggiormente aderenti alle proprie esigenze, che, nel medio periodo, potranno consentire riduzioni di spesa annuale non trascurabili anche rispetto all'attuale sistema di tariffe regolate.

⁴⁴ Cfr. *infra* i casi I801A - SERVIZIO DI PRENOTAZIONE DEL TRASPORTO MEDIANTE TAXI - ROMA e I801B - SERVIZIO DI PRENOTAZIONE DEL TRASPORTO MEDIANTE TAXI - MILANO.

⁴⁵ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta. Anno 2017*, Roma, 31 marzo 2018, p. 14.

⁴⁶ Così come disposto dall'art. 3, comma 1-bis, del d.l. 25 luglio 2018, n. 91, (*Proroga di termini previsti da disposizione legislative*), come convertito dalla l. 108/2018, che ha novellato i commi 59 e 60 dell'articolo 1 della l. 124/2017 *Legge annuale per il mercato e la concorrenza*.

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

In questa prospettiva, l'Autorità auspica che tale rinvio venga effettivamente impiegato per approntare in modo efficace ed efficiente i vari passaggi necessari a ultimare il processo di liberalizzazione. Dal canto suo, l'Autorità ha effettuato interventi di *enforcement* sia sotto il profilo del diritto della concorrenza, che di tutela del consumatore, al fine di eliminare o ridurre quelle condotte di possibile ostacolo all'ingresso di nuovi operatori nel mercato, tutelando nel contempo la correttezza delle informazioni al consumatore allo scopo di garantire a quest'ultimo una scelta consapevole.

Allo stesso modo, nel settore del credito e delle assicurazioni l'Autorità evidenzia la necessità di definire le disposizioni finalizzate a individuare i prodotti bancari più diffusi, per permettere al consumatore il confronto delle spese attraverso un apposito sito internet (ai sensi dell'art. 1, comma 132, della Legge concorrenza), nonché di individuare i requisiti funzionali minimi dei meccanismi elettronici che registrano l'attività del veicolo (la c.d. "scatola nera" o sistema equivalente) ai fini del calcolo degli sconti tariffari e della determinazione della responsabilità in occasione dei sinistri, in modo da consentire una effettiva riduzione dei prezzi delle polizze assicurative.

Da ultimo, si deve ricordare anche la mancata attuazione di una revisione complessiva della disciplina in materia di autoservizi pubblici non di linea, secondo logiche pro-concorrenziali, sempre previste nella Legge concorrenza (art. 1, comma 179).

Le recenti modifiche introdotte dal legislatore alla legge 15 gennaio 1992, n. 21 (*Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*)⁴⁷ non vanno nel senso auspicato dall'Autorità⁴⁸. La nuova regolamentazione reintroduce vincoli territoriali all'attività degli NCC che mal si conciliano con la diffusione di dispositivi mobili come *smartphone*, *tablet* o *computer* portatili, che permettono di far incontrare la domanda e l'offerta senza vincoli logistici.

Inoltre, l'introduzione di una moratoria al rilascio di nuove autorizzazioni NCC sull'intero territorio nazionale sino alla realizzazione di un archivio informatico pubblico nazionale delle imprese, rischia di aumentare la divergenza fra domanda e offerta di tali servizi, che, soprattutto nelle maggiori città, risulta avere assunto una dimensione già rilevante.

Infine, viene demandato ancora una volta a una successiva disposizione attuativa la disciplina dell'attività delle piattaforme tecnologiche di

⁴⁷ Cfr. modifiche introdotte dall'art. 10-bis del decreto legge n. 135 del 14 dicembre 2018 (*Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione*), come convertito in legge dalla l. 11 febbraio 2019, n. 12.

⁴⁸ *Ex multis*, AS1137 PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA ANNO 2014 in *Boll.* n. 27/2014; AS1222 LEGGE QUADRO PER IL TRASPORTO DI PERSONE MEDIANTE AUTOSERVIZI PUBBLICI NON DI LINEA in *Boll.* n. 39/2015; Camera dei Deputati, Commissioni Trasporti, audizione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sul disegno di legge: *Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2018, n. 143, recante disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea* (1478), Roma, 16 gennaio 2019.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2018

intermediazione della domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea. L'Autorità ha già più volte sottolineato l'urgenza, per consentire lo sviluppo di questi mercati, di una regolamentazione che sia in grado di contemperare l'interesse alla tutela della concorrenza con quello della sicurezza stradale e dei passeggeri, in modo da non pregiudicare l'ingresso di operatori innovativi in questo settore.

Legge di Bilancio 2019 e concorrenza

Diverse disposizioni della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*) presentano criticità che vanno a ridurre il livello di concorrenzialità dei mercati; alcune di tali norme, tra l'altro, sono già state oggetto di una segnalazione da parte dell'Autorità durante l'iter di approvazione del disegno di legge⁴⁹, rimasta inascoltata.

Ci si riferisce, in particolare, alle comunicazioni informative in ambito sanitario, per le quali viene espressamente escluso che le stesse possano contenere elementi di carattere promozionale o suggestivo (art. 1, comma 525). La norma vieta sostanzialmente la pubblicità sanitaria, privando le imprese di un'importante leva competitiva e di stimolo al miglioramento della qualità del servizio - si pensi, ad esempio, alle strutture sanitarie - e i pazienti/consumatori di uno strumento in grado di colmare le gravi asimmetrie informative che ancora caratterizzano il settore. Tale nuova disciplina rappresenta dunque un netto passo indietro rispetto al processo di liberalizzazione più volte auspicato dalla stessa Autorità⁵⁰, che aveva portato a delineare un quadro normativo che bilanciava le esigenze di tutela della salute del consumatore con l'interesse generale della tutela della concorrenza⁵¹.

Allo stesso modo, la norma che, in caso di violazione dei limiti sulle comunicazioni informative in ambito sanitario, attribuisce la competenza ad adottare eventuali provvedimenti sanzionatori all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (art. 1, comma 536 della Legge di Bilancio 2019), contrasta con la competenza esclusiva dell'Autorità in materia di pratiche commerciali scorrette in tutti i settori, compresi quelli regolati⁵², e rischia pertanto di ingenerare un conflitto di competenze tra le due Istituzioni.

⁴⁹ AS1553 - LEGGE DI BILANCIO 2019 - OSSERVAZIONI IN MERITO AGLI ARTICOLI 41-BIS E 51 DEL DISEGNO DI LEGGE AC 1334.

⁵⁰ Cfr. Indagine conoscitiva IC34 IL SETTORE DEGLI ORDINI PROFESSIONALI, 2009; AS988 e AS1137 PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA anni 2013 e 2014, nonché Indagine conoscitiva IC15 SETTORE DEGLI ORDINI E DEI COLLEGI PROFESSIONALI, 1997; AS316 LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI PROFESSIONALI, 2005.

⁵¹ Da ultimo, con il d.P.R. n. 137 del 7 agosto 2012, recante la riforma degli ordinamenti professionali a norma dell'articolo 3, comma 5, d.l. n. 138/11.

⁵² Tale competenza è stata da ultimo confermata sia dal Legislatore, per mezzo dell'articolo 1, comma 6, lettera a), del d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 21 (*attuazione della direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori*), sia dalla Corte di Giustizia, con la sentenza del 13 settembre 2018 (cause riunite C-54/17 e C-55/17).

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

Sempre per quanto riguarda l'ambito sanitario, l'Autorità rileva infine che lo stesso art. 1, comma 536, ha introdotto ingiustificate restrizioni all'esercizio dell'attività di direttore sanitario delle strutture sanitarie private, imponendo a quest'ultimo di essere iscritto all'Ordine territoriale nel cui ambito ha sede la struttura in cui opera: tale imposizione rappresenta una ingiustificata restrizione della concorrenza nell'offerta dei servizi professionali in ambito sanitario, che non appare supportata da obiettive esigenze di tutela di altri interessi generali.

Effetti anticoncorrenziali sono prodotti, inoltre, dalle disposizioni della Legge di Bilancio 2019 che introducono ulteriori deroghe all'ambito di applicazione del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (*Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica*, c.d. TUSPP) e successive modifiche⁵³: ci si riferisce, in particolare, alle disposizioni che escludono dal suo ambito di applicazione tutte le società controllate dalle quotate, comprese quelle partecipate anche da altre amministrazioni (art. 1, comma 721), o che sospendono per tre anni - fino al 31 dicembre 2021 - l'obbligo di dismissione delle partecipazioni in società che abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente (art. 1, comma 723).

L'ampliamento delle categorie di società non soggette all'applicazione del TUSPP riduce l'efficacia complessiva della riforma delle partecipazioni pubbliche - più volte auspicata anche dall'Autorità⁵⁴ - che ha, fra i suoi obiettivi, quello della razionalizzazione del numero di imprese partecipate, attraverso l'eliminazione, ad esempio, di quelle inattive e quelle meno efficienti⁵⁵.

Un altro ambito nel quale si deve registrare un deciso passo indietro nel processo di liberalizzazione è quello relativo alle concessioni. La proroga di quindici anni prevista dalla Legge in esame per le concessioni demaniali a carattere turistico ricreativo, che va ad aggiungersi a quelle già ripetutamente disposte negli anni passati⁵⁶, eliminando qualsiasi livello di concorrenza, si traduce in un grave disincentivo per gli operatori al miglioramento della qualità del prodotto e del servizio e in un pregiudizio per l'amministrazione stessa, anche in termini di non adeguata remunerazione del bene (art. 1, commi 682, 683 e 684). Discorso analogo può essere fatto per le concessioni di posteggio per il commercio sulle aree pubbliche, la cui disciplina è stata esclusa dal campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE (art. 1, comma 686).

⁵³ D.lgs. 16 giugno 2017, n. 100.

⁵⁴ Cfr. AS1137 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLE LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA. ANNO 2014, in *Bollettino* n. 27/2014.

⁵⁵ Nel 2016 circa il 22% di esse ha fatto registrare un bilancio in perdita, con perdite complessive pari a 2.156 milioni di euro. ISTAT, *Le partecipate pubbliche in Italia. 2016*, Report del 20 dicembre 2018.

⁵⁶ Sul punto, si evidenzia come nel 2016 la Corte di Giustizia ha ritenuto non conformi al diritto UE le proroghe *ex lege* ripetutamente disposte dall'Italia in materia. In particolare, la Corte, con sentenza del 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14, ha stabilito che il diritto UE (articolo 49 TFUE) non consente che le concessioni per l'esercizio delle attività turistico-ricreative nelle aree demaniali marittime e lacustri siano prorogate in modo automatico in assenza di qualsiasi procedura di selezione dei potenziali candidati.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2018

L'Autorità è intervenuta numerose volte in materia di concessioni demaniali marittime⁵⁷, da ultimo anche recentemente, per ribadire con forza come la necessità del ricorso al regime concessorio debba essere verificata con estrema attenzione e limitata ai casi in cui risulti assolutamente indispensabile, e per sollecitare l'introduzione di criteri di selezione dei concessionari basati su principi di concorrenza, imparzialità, trasparenza e pubblicità.

È necessario, in particolare, disciplinare con estrema cura gli aspetti legati all'ampiezza, alla durata e alle modalità di subentro al concessionario già presente, allo scopo di limitare al massimo gli effetti restrittivi nei mercati che accompagnano inevitabilmente il ricorso a tale istituto.

Analoghe problematicità concorrenziali pone la possibilità di deroga delle procedure a evidenza pubblica prevista per tutte le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*), che operano in piccoli comuni, per l'affidamento della gestione dei servizi di tesoreria e di cassa (art. 1, comma 908).

La norma, peraltro, prevedendo la possibilità di affidamento diretto a Poste Italiane S.p.A., introduce una discriminazione fra gli operatori di mercato a vantaggio di detta società - la quale fornisce i servizi di cassa e di tesoreria per le amministrazioni pubbliche in qualità di operatore privato in concorrenza con altre imprese - con effetti negativi sul livello concorrenziale dei mercati e, da ultimo, sulla crescita delle imprese e sullo sviluppo economico del settore.

4. Il ruolo dell'Autorità attraverso una sintesi dei suoi interventi

L'Autorità, nel corso del 2018, ha esercitato le competenze attribuitele dalla legge effettuando numerosi interventi volti a rimuovere le condotte degli operatori che ostacolano il corretto funzionamento dei mercati.

L'obiettivo dell'Autorità è infatti quello di garantire agli operatori di mercato di poter competere a parità di condizioni, in modo che le dinamiche

⁵⁷ AS1468 - REGIONE LIGURIA - LEGGE N. 25/2017 IN MATERIA DI QUALIFICAZIONE E TUTELA DELL'IMPRESA BALNEARE E LEGGE N. 26/2017 SULLA DISCIPLINA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME PER FINALITÀ TURISTICO RICREATIVE; AS1395 - REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA - DISPOSIZIONI IN MATERIA DI DEMANIO MARITTIMO REGIONALE E DEMANIO STRADALE REGIONALE; AS1457 - RILASCIO CONCESSIONE DEMANIALE MARITTIMA NEL PORTO DI LIVORNO PER TERMINAL MULTIPURPOSE. In tema di concessioni di posteggio per il commercio sulle aree pubbliche, si vedano anche AS1492 - OSTACOLI TECNICI ED ONERI ECONOMICI ECCESSIVI E NON PROPORZIONALI ALLE FINALITÀ DELL'OBBLIGO DI PRESENZA DI PIÙ TIPOLOGIE DI CARBURANTI NEGLI IMPIANTI DI DISTRIBUZIONE DI CARBURANTI; AS1425 - REGIONE MARCHE - PROCEDURE DI SELEZIONE PER L'ASSEGNAZIONE DI POSTEGGI SU AREE PUBBLICHE; AS1335 - AFFIDAMENTO DELLE CONCESSIONI DI POSTEGGIO PER IL COMMERCIO SU AREE PUBBLICHE; S2551 - LEGGE REGIONE TOSCANA N. 31/2016-DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME.

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

concorrenziali consentano di far emergere le imprese più efficienti, con ricadute benefiche sia sulle stesse imprese, che saranno incentivate a migliorarsi e innovarsi, sia sui consumatori, che potranno godere di servizi e prodotti migliori a prezzi inferiori.

In questo senso, ad esempio, nell'istruttoria sui finanziamenti auto (vedi *infra*) l'interruzione del cartello fra le principali imprese che forniscono finanziamenti per l'acquisto di autovetture nuove permette di ottenere una maggiore differenziazione dei tassi di finanziamento, con possibili riduzioni di costo per i consumatori⁵⁸.

Allo stesso modo, nel mercato dei farmaci, l'intervento di *enforcement* nel caso Aspen (vedi *infra*) contro pratiche abusive messe in atto dall'impresa in posizione dominante, ha permesso di ridurre il prezzo di vendita dei farmaci, con ricadute benefiche sia sui consumatori (e, in particolare, su una fascia particolarmente debole di consumatori, rappresentata dalle persone non in salute) che sul Sistema Sanitario Nazionale⁵⁹.

Nel corso nel 2018 l'Autorità ha concluso 19 istruttorie per intese, abusi di posizione dominante o per analizzare gli effetti di operazioni di concentrazione. La maggior parte delle istruttorie per intesa ha interessato i mercati dei servizi (di trasporto, finanziari, professionali e delle TLC), così come la maggioranza delle istruttorie per abuso di posizione dominante (servizi energetici e di trasporto).

In 6 casi complessivi l'istruttoria si è conclusa con una violazione di legge e una sanzione comminata nei confronti delle imprese oggetto di istruttoria, per un totale di oltre 820 milioni di euro di sanzioni complessivamente irrogate nel corso dell'anno (con un incremento pari all'85% rispetto all'anno precedente). In particolare, circa 681 milioni di euro di sanzioni sono state irrogate nei confronti di imprese che hanno partecipato a intese restrittive della concorrenza (l'83% del totale), mentre ammontano a circa 139 milioni di euro le sanzioni irrogate nei confronti di imprese che hanno abusato della propria posizione dominante (17% del totale). In altri due casi, l'istruttoria si è conclusa con una violazione di legge, ma senza sanzione per le imprese.

In altri 5 casi l'istruttoria si è conclusa con l'accettazione degli impegni presentati dalle Parti. In ulteriori 2 casi, infine, l'istruttoria si è conclusa con un non luogo a provvedere.

L'Autorità, nel corso del 2018, è stata chiamata a valutare 73 operazioni di concentrazione fra imprese, ai sensi dell'art. 16 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (*Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*), allo scopo di verificare la loro idoneità a costituire o rafforzare una posizione dominante in grado di eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la

⁵⁸ Cfr. il caso I811 - FINANZIAMENTI AUTO.

⁵⁹ Cfr. il caso A480B - INCREMENTO PREZZO FARMACI ASPEN-INOTTEMPERANZA, nonché il caso A480 - INCREMENTO PREZZO FARMACI ASPEN, per il quale si rimanda a: Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione sull'attività svolta nel 2016*, p.88.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2018

concorrenza nel mercato nazionale; in 4 casi, ha autorizzato le concentrazioni subordinatamente all'adozione di alcune misure correttive. Il numero di concentrazioni esaminate è aumentato del 14% rispetto all'anno precedente (in cui le operazioni valutate erano state 64); tale incremento è, almeno in parte, dovuto alla modifica al comma 1 dell'art. 16 della l. 287/1990, introdotta dalla legge 4 agosto 2017, n. 124 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*), in base alla quale il fatturato dell'impresa acquisita che fa scattare l'obbligo di notifica dell'operazione di concentrazione all'Autorità è passato da 50 a 30 milioni di euro annui.

Tale modifica è stata apportata, nel 2018, anche alla comunicazione sui "Criteri per l'applicazione dell'art. 36 del "Salva Italia" (c.d. "divieto di *interlocking*"), adottata in data 13 giugno 2012 da Banca d'Italia, Consob e IVASS: l'Autorità ha infatti espresso parere positivo alla proposta di modifica avanzata da Banca d'Italia, Consob e IVASS, in base alla quale adesso il divieto di *interlocking* opera laddove sia superata la soglia dei 30 milioni in entrambe le imprese *interlocked*, in coerenza con la soglia per la notifica delle operazioni di concentrazione.

Nell'ottica di favorire la diffusione di una cultura pro-concorrenziale fra le imprese e nell'intento di prevenire la violazione delle norme antitrust, l'Autorità nel corso del 2018 ha adottato, previa procedura di consultazione degli operatori di mercato, le Linee Guida sulla *compliance* antitrust⁴⁰. Tali linee guida forniscono indicazioni alle imprese in merito ai contenuti di un adeguato programma di *compliance*, alle modalità per richiedere la valutazione del programma stesso e ai criteri adottati dall'Autorità ai fini dell'eventuale riconoscimento dell'attenuante, per ottenere una riduzione della sanzione amministrativa.

In particolare, per ciò che concerne i possibili benefici sanzionatori, nel caso in cui il programma di *compliance* sia adottato prima dell'avvio dell'istruttoria la riduzione della sanzione può arrivare, a seconda dei casi, fino alla misura massima del 15%, mentre nel caso in cui il programma sia adottato successivamente all'avvio dell'istruttoria, le imprese possono beneficiare di una riduzione fino al 5% della sanzione.

Per ciò che concerne l'attività di *advocacy*, rivolta a segnalare al legislatore e alle varie amministrazioni competenti la presenza di norme o regolamenti che producono effetti anticoncorrenziali sui mercati, l'Autorità nel corso del 2018 ha effettuato 84 interventi, di cui 43 ai sensi dell'art. 22 della l. 287/90; 19 interventi ai sensi dell'art. 21 della l. 287/90; un intervento ai sensi degli articoli 21 e 22 della l. 287/90; 21 interventi, infine, ai sensi dell'art. 21-bis della l. 287/90. In particolare, in 8 casi di intervento ai sensi dell'art. 21-bis, a fronte dell'esito negativo del parere, l'Autorità ha

⁴⁰ Cfr. *Linee Guida sulla compliance antitrust*, adottate con provvedimento n. 27356 del 25 settembre 2018, in *Bollettino* n. 37/2018.

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

deciso di impugnare l'atto amministrativo presso il Tar competente.

Gli interventi di *advocacy* hanno riguardato, in prevalenza, leggi o atti amministrativi relativi al settore dei servizi turistici (13 casi) e al comparto dei servizi pubblici, con particolare riferimento ai servizi di trasporto (9 casi), di gestione dei rifiuti (6 casi), dei servizi energetici (5 casi), delle telecomunicazioni (5 casi) e dei servizi postali (4 casi).

L'Autorità ha continuato a svolgere, anche nel corso del 2018, l'attività di monitoraggio dell'esito dei propri interventi di *advocacy*, consolidando i risultati relativi al biennio 2016-2017; in particolare, il tasso di ottemperanza degli interventi è stato pari al 53% (vedi infra, CAP. II); a questi si aggiungono il 35% di casi negativi e il 12% di casi non valutabili⁶¹.

Per ciò che riguarda, invece, la tutela dei consumatori, l'Autorità nel 2018 ha concluso 90 procedimenti; in 63 casi si è riscontrata l'infrazione delle norme del Codice del Consumo (decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206), in altri 21 casi il procedimento si è concluso con l'accettazione degli impegni, mentre in ulteriori sei casi l'Autorità ha rilevato la non violazione di legge o la sua inapplicabilità.

A parte le istruttorie avviate d'ufficio, la maggior parte delle segnalazioni proviene dai consumatori e dalle associazioni di consumatori.

A queste attività si sommano 63 interventi di *moral suasion* nei confronti delle imprese, con cui l'Autorità ha chiesto e ottenuto la rimozione o l'interruzione di pratiche che costituivano possibili violazioni del Codice del Consumo e del decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145.

Le sanzioni complessivamente irrogate ammontano a circa 65 milioni di euro, di cui circa la metà a danno di imprese attive nei settori delle comunicazioni, della finanza e assicurazioni e dei servizi postali.

Infine, anche nel 2018, sono stati numerosi, e in ulteriore crescita rispetto al 2017, gli interventi relativi al rilascio del *rating* di legalità alle imprese.

In particolare, nel corso del 2018 l'Autorità ha attribuito il *rating* a 2846 nuove imprese (+15% rispetto all'anno precedente), cui vanno aggiunti 691 rinnovi e 227 casi in cui il *rating* è stato incrementato. In 29 casi il *rating* è stato revocato o annullato e in 94 casi negato o non rinnovato. Il totale degli interventi assomma dunque a 3887 casi, con un incremento del 22,4% rispetto al 2017.

La maggior parte delle imprese che, dal 2013 al 2018, ha ottenuto il *rating* di legalità, ha sede nel nord-est (28,7%), seguite da quelle che risiedono nel nord-ovest (23,8%), al sud (22,6%), al centro (19,1%) e nelle isole (5,7%). La regione più rappresentata è invece la Lombardia, dove risiedono il

⁶¹ Gli esiti sono classificati come positivi, parzialmente positivi e negativi, facendo riferimento rispettivamente all'aderenza totale, all'aderenza parziale o al mancato adeguamento alle raccomandazioni espresse dall'Autorità, mentre la voce di classificazione non valutabile si riferisce a quei casi che, per diverse ragioni, non sono suscettibili di valutazione, perché, ad esempio, le procedure di modifica sono in corso.

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2018

15% delle imprese che hanno ottenuto il *rating*, seguita dall'Emilia Romagna (13%), dal Veneto (11%), dalla Puglia e dal Lazio (9%).

Sempre in tema di *rating* si segnala, da ultimo, che nel 2018 l'Autorità ha svolto una consultazione pubblica relativa ad alcune modifiche del Regolamento attuativo in materia di *rating* di legalità, adottato con delibera del 14 novembre 2012. La consultazione è stata avviata il 9 marzo ed è stata aperta per 30 giorni, durante i quali l'Autorità ha ricevuto osservazioni da parte di dieci soggetti.

Le modifiche apportate al Regolamento sono prevalentemente volte alla semplificazione, allo snellimento e alla chiarificazione delle procedure per l'attribuzione, la modifica, il rinnovo, la revoca e l'annullamento del *rating* di legalità e sono state adottate in via definitiva con provvedimento del 15 maggio 2018 recante "*Modifiche al regolamento attuativo in materia di rating di legalità*"⁶².

L'attenzione per i mercati digitali

In linea con l'interesse e le attenzioni sollevate anche a livello internazionale, l'Autorità nel 2018 ha visto fra i suoi principali ambiti di intervento i mercati dei servizi offerti dalle nuove tecnologie digitali. L'approccio è stato duplice: da un lato, l'Autorità ha tutelato i consumatori portando a conclusione casi nei confronti di operatori del mondo digitale che offrono servizi gratuiti e che traggono i loro profitti dallo sfruttamento economico dei dati dei propri utenti; dall'altro, ha proseguito lo studio e l'analisi delle caratteristiche di tali nuovi e complessi mercati attraverso la prosecuzione dell'indagine conoscitiva sui *big data*.

In particolare, per ciò che concerne la tutela del consumatore, l'Autorità ha concluso un procedimento accertando due pratiche commerciali scorrette commesse dalla società Facebook Ireland Ltd. e della sua controllante Facebook Inc.⁶³, e consistenti nella raccolta, nello scambio con terzi e nell'utilizzo dei dati dei propri utenti a fini di profilazione e commerciali, incluse le informazioni sui loro interessi *online*. Tale procedimento, che prosegue il percorso avviato nel 2017 con il precedente caso WhatsApp⁶⁴ che mira a far ricomprendere nella nozione di attività economica ai sensi del diritto europeo anche quei servizi offerti *online* senza il pagamento di un corrispettivo monetario, si è concluso con una sanzione complessiva pari a dieci milioni di euro.

Per ciò che concerne, invece, l'attività di studio dei nuovi mercati, l'Autorità ha proseguito nel corso del 2018 l'indagine conoscitiva avviata nel 2017⁶⁵, di concerto con l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

⁶² AGCM, *Bollettino* n. 20 del 28 maggio 2018, pp. 29-30.

⁶³ PS11112 - FACEBOOK-CONDIVISIONE DATI CON TERZI.

⁶⁴ PS10601 - WHATSAPP-TRASFERIMENTO DATI A FACEBOOK.

⁶⁵ AGCM (2018), *Relazione annuale sull'attività svolta*, relativa all'anno 2017.

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

e l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali, per approfondire lo studio dei mercati che raccolgono e utilizzano i *big data* e analizzarne le caratteristiche nella triplice prospettiva della tutela della concorrenza, della tutela della *privacy* e della garanzia di pluralità delle fonti di informazione. Lo scopo dell'indagine è quello di ottenere una conoscenza più dettagliata dei fenomeni in questione ed elaborare eventuali suggerimenti per le diverse Autorità di Garanzia che dovranno tutelare e bilanciare i numerosi interessi in gioco.

In particolare, nel corso del 2018 l'Autorità, insieme alle altre due Autorità coinvolte, ha fornito un'informativa preliminare sulle evidenze emerse a poco più di un anno dall'avvio dell'indagine conoscitiva.

Nel corso della prima fase dell'indagine sono stati raccolti dati e informazioni attraverso audizioni o l'invio di dettagliate richieste di informazioni che hanno coinvolto le principali imprese attive nel campo dell'economia digitale, i c.d. *Over-The-Top* (OTT), le aziende operanti in alcuni settori fortemente interessati dal fenomeno dei *big data* (quali, ad esempio, imprese editoriali, aziende di *credit scoring*, gruppi bancari e compagnie di assicurazione), nonché esperti e studiosi della materia.

L'attenzione delle Autorità si è rivolta, in particolare, all'approfondimento di più ambiti di ricerca, quali i cambiamenti derivanti dalla raccolta e dall'uso dei *big data* che coinvolgono gli utenti che forniscono i dati, le imprese che li utilizzano e, ultimamente, i mercati.

Gli utenti come fornitori di dati

Il rapporto che si instaura tra gli utenti e le imprese risulta sempre più fondamentale nei mercati dei *big data*: infatti, se i primi forniscono i propri dati personali, le seconde forniscono in cambio i propri servizi digitali, che saranno tanto più personalizzati tanto maggiori e più affinati saranno i dati trasmessi dagli utenti.

L'indagine conoscitiva si è perciò soffermata sull'analisi di questo rapporto utente/impresa, rilevando alcune informazioni da un campione di utenti di servizi *online* relative a tre questioni: i) il grado di consapevolezza degli utenti delle piattaforme digitali in relazione alla cessione e all'utilizzo dei propri dati individuali; ii) la disponibilità degli utenti a cedere i propri dati personali come forma di pagamento dei servizi *online*; iii) la portabilità dei dati da una piattaforma all'altra.

Dall'indagine è emerso che circa 6 utenti su 10 sono consapevoli del fatto che le loro azioni *online* generano dati che possono essere utilizzati per analizzare e prevedere i loro comportamenti, e appaiono altresì informati dell'elevato grado di pervasività che il meccanismo di raccolta dei dati può raggiungere (ad esempio, sulla geo-localizzazione e sull'accesso di diverse *app* a funzionalità come la rubrica, il microfono e la videocamera) nonché

RELAZIONE ANNUALE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA NEL 2018

delle possibilità di sfruttamento dei dati da parte delle imprese che li raccolgono.

Inoltre, è emerso che sussistono spazi di miglioramento per accrescere la consapevolezza degli utenti: infatti la maggioranza degli utenti ha dichiarato di leggere solo in parte (54%) o di non leggere affatto (33%) le informative e, più in generale, di dedicare alla loro lettura un tempo limitato; inoltre, un'ampia maggioranza del campione ha affermato che le informazioni fornite possono risultare poco chiare.

L'acquisizione, l'utilizzazione e la cessione dei propri dati personali è spesso consentita anche da parte di quegli utenti che non sono del tutto consapevoli della stretta relazione esistente tra cessione dei dati e gratuità del servizio. Gli utenti che invece negano il consenso lo fanno soprattutto in ragione dei timori di un improprio utilizzo dei propri dati, come ad esempio l'utilizzo a fini pubblicitari (46,7%) o l'utilizzo per altre finalità (50,2%).

Dall'indagine è emerso anche che 4 utenti su 10 sono consapevoli della stretta relazione esistente tra la concessione del consenso e la gratuità del servizio; inoltre, oltre i 3/4 degli utenti intervistati hanno dichiarato che sarebbero disposti a rinunciare ai servizi e alle *app* gratuite per evitare che i propri dati fossero acquisiti, elaborati ed eventualmente ceduti, mentre solo la metà degli utenti ha dichiarato che sarebbe disposto a pagare per servizi/*app* oggi forniti gratuitamente al fine di evitare lo sfruttamento dei propri dati (pubblicitario o di altro tipo).

Infine, dall'indagine è emerso che solo una stretta minoranza di utenti (circa il 10%) è consapevole dei propri diritti in materia di portabilità dei dati, anche se circa la metà degli utenti mostra interesse a ottenere una copia dei propri dati. Il tema della portabilità dei dati riscuote ancora poco interesse fra gli utenti per diversi motivi: la scarsa propensione a utilizzare altre piattaforme/applicazioni (41,1%); una limitata sensibilità sulla rilevanza di tali dati (36,1%); la percezione di un'elevata complessità degli strumenti tecnologici (30,4%).

L'utilizzo dei dati a fini commerciali

L'indagine si è poi rivolta all'approfondimento di alcuni aspetti legati all'utilizzo dei dati da parte delle imprese attive nei mercati *data-driven* nel settore digitale e da parte di quelle che operano in alcuni settori tradizionali, quali quello assicurativo e bancario, da sempre caratterizzati da un utilizzo intenso dei dati.

In particolare, i *big data* rappresentano per le imprese bancarie e assicurative un'importante opportunità sotto diversi profili: in primo luogo, il loro utilizzo permette di accrescere la conoscenza della clientela, arricchendo la comprensione delle preferenze e delle abitudini dei consumatori con una più efficace individuazione del profilo di rischio del singolo cliente, al fine di sviluppare prodotti e servizi personalizzati; in secondo luogo, i *big data*