
Mercato, consumatori e concorrenza



autorità antitrust dovranno indicare un percorso. Nei casi in cui la sostenibilità implicasse necessariamente alcuni effetti restrittivi della concorrenza, una valutazione attenta della proporzionalità delle restrizioni potrebbe essere effettuata nell'ambito del quadro concettuale tipico dell'art. 101(3) e secondo le *Linee Guida sugli accordi di*

cooperazione orizzontale della Commissione europea. Più in generale, l'Autorità è pronta ad applicare il diritto della concorrenza in termini evolutivi e a valutare, in coordinamento con la Commissione europea e le altre autorità dei Paesi membri, l'eventuale ampliamento degli strumenti a disposizione per accompagnare uno sviluppo che sia sostenibile e competitivo al tempo stesso.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

5.

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

Sotto il profilo della disciplina antitrust, nel 2020 l'Autorità ha condotto un'intensa attività di controllo dei comportamenti di impresa, che ha portato all'irrogazione di sanzioni per un ammontare complessivo di oltre 382 milioni di euro. Sono state concluse 14 istruttorie (per abuso di posizione dominante, intese o autorizzazioni di concentrazioni), avviati altri 16 procedimenti e adottati 80 interventi di *advocacy* (cfr. Cap. 2).

Il rilievo dell'attività svolta dà conto di come l'Autorità abbia saputo reagire alle sfide poste dalla grave crisi sanitaria e socio-economica in corso, dedicando il massimo impegno per fare fronte all'eccezionalità delle circostanze causate dalla pandemia e alle gravi difficoltà cui è sottoposto il mercato.

Nella ferma convinzione che l'applicazione del diritto della concorrenza possa contribuire a una più rapida e solida ripresa dei mercati, l'Autorità è intervenuta in maniera rigorosa nei confronti delle condotte idonee ad aggravare le conseguenze dell'attuale congiuntura, prestando particolare attenzione ai settori strategici per la crescita, la digitalizzazione e la sostenibilità.

In tale ottica, è stato ritenuto prioritario l'obiettivo di contribuire con ogni strumento possibile per velocizzare gli investimenti nelle infrastrutture per la transizione digitale. Si consideri, ad esempio, il settore delle telecomunicazioni, che negli ultimi anni è stato oggetto di un percorso di profonde trasformazioni tecnologiche finalizzate alla diffusione, nella telefonia fissa, delle reti di nuova generazione (*next generation access*) e alla transizione, nella telefonia mobile, ai servizi 5G. Dal punto di vista della domanda, tali trasformazioni hanno tratto forte impulso dall'emergenza sanitaria, che ha reso non più procrastinabile la transizione al digitale da parte delle famiglie e delle imprese.

In tale ambito, l'Autorità è intervenuta accertando una condotta abusiva volta a ostacolare lo sviluppo in senso concorrenziale degli investimenti in infrastrutture

di rete a banda ultra-larga. La condotta in questione, sanzionata per oltre 116 milioni di euro, è risultata ritardare lo sviluppo della fibra nella sua forma più innovativa, ovvero l'FTTH, proprio nelle aree dove, in assenza di sussidi, il mercato non giustificerebbe l'infrastrutturazione innovativa, con grave pregiudizio alla concorrenza infrastrutturale e al processo di digitalizzazione del Paese.

Nel dicembre 2020, l'Autorità ha inoltre avviato un procedimento in relazione a un progetto di co-investimento fra i principali operatori di telefonia mobile per verificare i riflessi sul processo di infrastrutturazione del Paese e che non risulti ostacolato il confronto nel medio e lungo termine tra le imprese concorrenti.

L'Autorità ha segnalato attraverso i propri poteri di *advocacy* le criticità legate allo sviluppo della banda larga, evidenziando l'opportunità di eliminare le restrizioni non necessarie all'installazione di impianti di telefonia mobile, di individuare i criteri di assegnazione delle frequenze in maniera trasparente, chiaramente definita e non discriminatoria, in modo da agevolare la programmazione degli investimenti da parte degli operatori, nonché di stimolare anche il lato della domanda.

Nel 2020 si è altresì confermata l'attenzione per l'economia digitale, settore reso ancora più centrale alla luce dei nuovi modelli di consumo e produzione imposti dalla pandemia. In particolare, sono state avviate due nuove istruttorie nei confronti di due piattaforme tecnologiche, di cui una per un presunto abuso di posizione dominante nel mercato italiano *display advertising*, lo spazio che editori e proprietari di siti web mettono a disposizione per l'esposizione di contenuti pubblicitari; l'altra istruttoria riguarda una presunta intesa fra imprese attive nei mercati della vendita al dettaglio di prodotti di elettronica di consumo su internet e dei servizi di intermediazione per la vendita su *marketplace* erogati ai rivenditori. Queste si aggiungono a due casi in corso per possibili abusi di posizione dominante, rispettivamente nel

Mercato, consumatori e concorrenza

mercato dei sistemi operativi per *smart device* applicabili alle auto elettriche e nel mercato dei servizi di logistica per gli operatori di *e-commerce*.

Sempre in relazione ai nuovi mercati digitali, al fine di favorire l'apertura del mercato delle prenotazioni delle corse taxi alle piattaforme digitali, l'Autorità ha accertato l'illiceità di clausole volte a ostacolare l'ingresso di piattaforme concorrenti imposte dalle cooperative radiotaxi operanti nel comune di Napoli e proseguito l'istruttoria avente ad oggetto l'offerta del servizio taxi nel Comune di Torino, in linea con gli interventi già intrapresi nel 2018 nei confronti di cooperative operanti a Roma e a Milano.

Quanto al settore delle gare pubbliche, da tempo al centro dell'attenzione dell'Autorità, l'attenzione è stata rivolta, in primo luogo, a contrastare le condotte degli affidatari uscenti dei servizi pubblici che, attraverso comportamenti ostruzionistici, ostacolano le stazioni appaltanti nel bandire le gare, così ritardando o bloccando le procedure per la selezione dei nuovi affidatari.

In proposito, nel settore dell'energia si è concluso con impegni un procedimento istruttorio avente ad oggetto il rifiuto o il ritardo, da parte delle imprese *incumbent* nel mercato della distribuzione del gas relativo all'ATEM Genova-1, della fornitura alla stazione appaltante di informazioni relative alle caratteristiche dell'infrastruttura di distribuzione, necessarie per predisporre il bando di gara per la gestione della rete. Sono stati, altresì, di recente accolti gli impegni del gestore della rete di distribuzione di gas operante nell'ATEM Venezia-1 in relazione al rifiuto di fornire alla stazione appaltante informazioni sulle caratteristiche della rete gestita, che includono misure volte ad agevolare le attività propedeutiche alla predisposizione dei bandi di gara da parte delle stazioni appaltanti di tutti gli ATEM d'Italia che ricomprendano Comuni in cui opera il gestore in questione.

Anche nel settore dei servizi di trasporto pubblico locale, l'Autorità è intervenuta con misure cautelari per bloccare i comportamenti ostruzionistici del concessionario uscente volti a ritardare il subentro dell'aggiudicatario del servizio di TPL della Regione Toscana.

In secondo luogo, l'Autorità ha continuato a monitorare la correttezza del confronto competitivo in sede di gara, proseguendo l'attività istruttoria relativa alla presunta intesa volta al coordinamento delle procedure a evidenza pubblica per la fornitura dei contatori idrici; è stata inoltre avviata un'istruttoria per una presunta intesa in una gara per la fornitura di abbigliamento professionale e accessori a enti pubblici, tra cui i Corpi di Polizia municipale.

Infine, è proseguita l'attenzione per il contributo che dinamiche realmente concorrenziali possono dare al processo di transizione verso un modello di crescita sostenibile sotto il profilo ambientale; si consideri, ad esempio, il settore della gestione dei rifiuti, in cui la leva concorrenziale assume un rilievo cruciale per un pieno sviluppo dell'economia circolare.

In proposito, è stato sanzionato per oltre 27 milioni di euro un consorzio attivo nell'ambito del recupero e riciclo del PET per un abuso volto a escludere un consorzio concorrente che ha introdotto un sistema di riciclo alternativo e innovativo. Il caso in questione ha così affermato il principio della concorrenza tra sistemi di *compliance* alla Responsabilità Estesa dei Produttori, già affermato dall'Autorità nell'Indagine Conoscitiva sulla gestione dei rifiuti conclusa nel 2016.

Non sono poi mancati gli interventi di repressione delle condotte anticoncorrenziali in altri settori, quali il mercato della vendita dei biglietti per eventi *live* di musica leggera, in cui l'Autorità è intervenuta sanzionando per oltre dieci milioni di euro un abuso finalizzato a precludere l'ingresso nel mercato agli operatori di *ticketing* concorrenti.

Particolare attenzione è stata altresì posta alle condotte di rilevanza e/o immediato impatto sul benessere della collettività. Si consideri, in proposito, l'avvio di due istruttorie nel settore dei trasporti, di cui una per presunto abuso nell'offerta di servizi di trasporto marittimo nello stretto di Messina, avente ad oggetto prezzi eccessivamente onerosi e discriminatori nei confronti di taluni passeggeri; una per presunta intesa nei servizi di trasporto di infiammabili e rifiuti da e per le isole campane, con potenziali impatti negativi sui consumatori

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

in termini di maggiori prezzi dei carburanti e di maggiori costi della gestione dei rifiuti nelle isole interessate. In un altro caso, relativo al settore dell'intrattenimento culturale, l'intervento in via cautelare dell'Autorità ha consentito di rimuovere gli ostacoli alla distribuzione di prodotti cinematografici alle arene estive gratuite, con benefici diretti per il consumatore che ha potuto beneficiare del servizio in questione. A fianco alla tradizionale attività di *enforcement*, dinanzi alla gravità e alla eccezionalità delle circostanze causate dalla pandemia, l'Autorità non ha esitato a intervenire anche con strumenti nuovi per fare fronte alle particolari esigenze e alle difficoltà del momento. In linea con le iniziative intraprese in sede europea e internazionale, l'Autorità, come anticipato, ha adottato una apposita Comunicazione in tema di accordi di cooperazione e emergenza Covid-19. La Comunicazione, che prevede il rilascio di *comfort letter* alle imprese, ha trovato, tra l'altro, applicazione con riferimento a un progetto di cooperazione per la distribuzione di mascherine chirurgiche monouso tramite farmacie e parafarmacie (cfr. [comunicato stampa COVI-DC9901](#)). Al contempo, notevoli sforzi sono stati profusi per contrastare possibili fenomeni speculativi legati al Covid-19, anche al di fuori dei tradizionali poteri istruttori, ad esempio attraverso l'invio di richieste di informazioni utilizzate in un'ottica di *moral suasion*. È emblematico, al riguardo, il caso dei test sierologici offerti dai principali centri di analisi della Regione Lazio i cui prezzi, a fronte di una richiesta di informazioni resa pubblica sul sito dell'Autorità, si sono ridotti da punte massime di circa 140-150 euro a 25-50 euro (cfr. [comunicato stampa DC9877 - Emergenza coronavirus](#)). Anche in tema di *advocacy*, l'Autorità ha assunto numerose iniziative nel contesto dell'emergenza pandemica, segnalando l'opportunità di evitare, nel perseguimento dell'obiettivo di venire incontro a bisogni e interessi socio-economici meritevoli di tutela, le restrizioni concorrenziali non necessarie, per non distorcere la concorrenza e compromettere la ripresa economica nel lungo periodo. Diverse segnalazioni hanno riguardato le modalità e i

requisiti di partecipazione alle procedure di evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di concorrenza e di non discriminazione, tema rispetto al quale nel 2020 la Commissione europea ha adottato specifici Orientamenti legati all'emergenza pandemica. Gli interventi di *advocacy* hanno messo in evidenza l'esistenza di numerose criticità concorrenziali concernenti la proroga delle concessioni, l'introduzione di limitazioni all'esercizio d'impresa e i meccanismi di concessione di contributi pubblici.

Con riferimento alle concentrazioni, nel 2020 l'Autorità ha avviato sette istruttorie allo scopo di valutare gli effetti sul livello di concorrenzialità dei mercati interessati dalle operazioni notificate. Fra gli ambiti interessati, rilevano il settore bancario, al centro di un processo di consolidamento che, nei prossimi anni, potrebbe coinvolgere diversi *player* nazionali, e quello della grande distribuzione organizzata, in cui da tempo i principali operatori di mercato stanno attuando strategie di crescita dimensionale per vie esterne.

È, infine, proseguita l'attività di tutela delle imprese di minori dimensioni vittime di squilibri contrattuali imposti da imprese dominanti sul lato della domanda (cfr. art. 9, comma 3-*bis*, legge 18 giugno 1998, n. 192); l'intervento dell'Autorità, in questi casi, è volto a tutelare non solo il contraente debole nei rapporti economici caratterizzati da asimmetria di forza contrattuale, ma soprattutto a riequilibrare disparità che, nel medio-lungo termine, potrebbero ridurre la competizione sui mercati e danneggiare il lato dell'offerta in termini di innovazione e varietà, con pregiudizio per i consumatori finali. L'abuso di dipendenza economica, fattispecie di recente riscoperta dall'Autorità, è stato oggetto di un interesse crescente, in quanto particolarmente utile al fine di contrastare le condotte di imprese che, pur non trovandosi in posizione dominante, dispongono di un elevato potere di mercato. In particolare, nel 2020 l'Autorità ha avviato due istruttorie in materia, di cui una, relativa al settore della distribuzione al dettaglio di prodotti di abbigliamento, volta ad accertare un'ipotesi di abuso di dipendenza economica da parte di un noto gruppo industriale del

Mercato, consumatori e concorrenza



settore nei confronti di un distributore con cui erano stati stipulati accordi di *franchising*.

Un'altra istruttoria è stata avviata nei confronti dell'ex monopolista postale, allo scopo di accertare se alcune condotte tenute dalla società possano configurare un abuso di dipendenza economica a danno di un fornitore di servizi postali, tra cui, in particolare, il servizio di

distribuzione e raccolta di corrispondenza e posta non indirizzata, e relativi servizi ausiliari, in ambito urbano. Sono state, infine, avviate quattordici istruttorie ai sensi della disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari nei confronti di caseifici per presunte pratiche sleali a danno degli allevatori conferenti.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

6.

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

Nel corso del 2020, anche l'attività dell'Autorità a tutela del consumatore ha dovuto confrontarsi con gli effetti derivanti dalla diffusione della pandemia Covid-19. La situazione di limitata mobilità della popolazione indotta dalle misure di contenimento della pandemia ha, infatti, avuto un impatto drastico sui singoli cittadini e sul tessuto economico: da un lato, è stata sancita definitivamente l'indispensabilità dei servizi digitali nella vita quotidiana; dall'altro, molti settori economici hanno subito un duro contraccolpo, con effetti ancora persistenti. In questo contesto, la correttezza e la fiducia nelle transazioni commerciali, la trasparenza nelle diverse fasi del rapporto di consumo, la qualità dell'informazione, la libera e consapevole determinazione delle scelte commerciali da parte del consumatore e, più in generale, una piena tutela dei diritti dei consumatori sono elementi di cruciale importanza. Le considerazioni di carattere generale da cui è possibile muovere per esaminare le linee di intervento che hanno guidato l'attività dell'Autorità nel corso del 2020 sono due. La prima circostanza degna di nota è il fatto che, nell'assolvimento della propria missione istituzionale, l'Autorità abbia potuto fare affidamento non solamente sugli strumenti già da tempo acquisiti nella "cassetta degli attrezzi" dell'Autorità, che hanno dimostrato – ancora una volta – la piena adattabilità alle nuove esigenze, ma anche ai nuovi poteri riconosciuti all'Autorità in ragione dell'entrata in vigore, a gennaio dello scorso anno, del Regolamento (UE) n. 2017/2394²³. Nel mese di marzo 2020, l'esercizio delle nuove prerogative, per esempio, ha consentito di disporre l'oscuramento dei siti web che offrivano in vendita alcuni

medicinali come cura al Covid-19.

Sotto tale profilo, la completezza della tutela dei consumatori è stata assicurata anche dalle azioni assunte dalla Rete europea di cooperazione per la tutela dei consumatori²⁴ e, in particolare, dalle indicazioni espresse nella Posizione Comune²⁵ del 20 marzo 2020 sulla repressione delle truffe e delle pratiche ingannevoli legate all'emergenza Covid-19, che ha preso anche le mosse dalle iniziative assunte dall'Autorità italiana sopra menzionate.

Da qui l'importanza degli interventi normativi tesi a rafforzare l'incisività della tutela apprestata ai consumatori, tra i quali si ricorda la Direttiva (UE) 2019/2161, di cui si auspica il tempestivo recepimento nell'ordinamento nazionale.

La seconda considerazione riguarda l'impegno profuso dell'Autorità che, oltre a confermare le linee di intervento e le opzioni interpretative ormai consolidate, ha inaugurato nuovi filoni applicativi per contrastare e reprimere le condotte – particolarmente odiose – poste in essere da quei professionisti che hanno sfruttato indebitamente le nuove esigenze di consumo, così come la vulnerabilità e le paure ingenerate dalla pandemia, per orientare a proprio vantaggio le scelte dei consumatori. In ogni caso, l'obiettivo sotteso all'operato dell'Autorità, in linea di continuità con gli anni precedenti, è stato il perseguimento della massima protezione dei consumatori. Per quanto attiene agli interventi diretti a contrastare le violazioni del codice del consumo nel contesto della diffusione della pandemia, gli stessi possono essere raggruppati in tre macro-ambiti.

Innanzitutto, rileva la tutela dei consumatori nel

23. Regolamento (UE) 2017/2394 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori e che abroga il regolamento (CE) n. 2006/2004.

24. https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/scams-related-covid-19_it

25. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/live_work_travel_in_the_eu_consumers/documents/cpr_common_position_covid19.pdf

Mercato, consumatori e concorrenza



commercio *online*, fortemente intensificato a seguito dell'emergenza sanitaria e dei connessi *lockdown*. In tale ambito rientrano due categorie di casi. La prima comprende i provvedimenti di accertamento della scorrettezza della promozione e commercializzazione *online* e su *marketplace* di prodotti presentati come utili al fine di prevenire, diagnosticare o contrastare il virus in assenza di qualsivoglia riscontro scientifico e, in alcuni casi, suscettibili di mettere in pericolo anche la salute dei consumatori (farmaci, prodotti igienizzanti o disinfettanti, mascherine di protezione delle vie respiratorie, altri prodotti igienico-sanitari o di *kit* per l'autodiagnosi). La seconda categoria concerne gli interventi riguardanti le vendite *online* di prodotti non disponibili e la mancata consegna dei prodotti, gli ostacoli all'esercizio dei diritti di recesso e di rimborso dei consumatori, la divulgazione *online* di informazioni scorrette in merito allo stato degli ordini e alle tempistiche di consegna e, infine, il *credit card surcharge*. Nella logica di preservare il consumatore da indebiti condizionamenti che nascono dalle modalità scorrette di comunicazione delle informazioni da parte del professionista si pongono anche gli accertamenti volti a verificare la correttezza delle condotte dei soggetti attivi nella gestione di campagne per la raccolta fondi a fini benefici create da terzi e promosse per sollecitare donazioni, dato il proliferare di iniziative di raccolta di fondi a scopo benefico, e per il miglior funzionamento di questi meccanismi di solidarietà.

Allo stesso modo, può dirsi per quanto riguarda l'intervento volto all'accertamento di due pratiche commerciali, che, oltre a essere scorrette, potevano accrescere i rischi per la salute dei cittadini: è il caso della condotta dei portalettere che, al contrario di quanto enfatizzato dall'impresa nei *claims*, non effettuavano il tentativo di consegna delle raccomandate, costringendo i destinatari a recarsi presso gli uffici postali per venime in possesso.

In secondo luogo, massima è stata l'attenzione dell'Autorità rispetto alla correttezza dei comportamenti degli operatori nel settore creditizio. Lo stato di debolezza e di difficoltà in cui si sono venuti a trovare consumatori e microimprese ha imposto un accresciuto

dovere di diligenza in capo agli operatori, chiamati a non approfittare delle situazioni di disagio dei loro clienti, ma anzi a sostenerli e fornire con la loro attività strumenti utili per superare il momento di crisi. Banche e società creditizie sono state chiamate direttamente a questo compito dallo Stato, come soggetti incaricati di attuare le misure di sostegno a famiglie e imprese previste dai decreti legge adottati nel contesto dell'emergenza. Numerosi sono stati gli interventi dell'Autorità in questo settore, anche con lo strumento della *moral suasion*, affinché gli obiettivi di tutela previsti dal legislatore non venissero vanificati.

In questo particolare settore, va segnalato come l'intervento a tutela del consumatore si sia caratterizzato per il tempestivo adeguamento da parte delle società bancarie e finanziarie che, nella maggior parte dei casi, hanno modificato e integrato le proprie procedure, colmando le carenze informative rilevate dall'Autorità.

In terzo luogo, l'Autorità è intervenuta al fine di scongiurare che, a seguito dei *lockdown*, e in generale delle limitazioni connesse all'emergenza pandemica, vi fosse una compressione dei diritti dei consumatori da parte degli operatori dei settori turistico, ricreativo e dei trasporti. Pur nella consapevolezza delle difficoltà che gli operatori di tali settori hanno incontrato nel corso dell'ultimo anno, l'Autorità, con i propri interventi, ha inteso ribadire l'importanza del rispetto dei diritti dei consumatori. In questo ambito vanno annoverati: i casi nei confronti degli operatori del servizio di trasporto su autobus, aereo e ferroviario rispetto alle condotte di cancellazione dei viaggi, limitazione dei servizi e/o aumento dei prezzi in ragione dell'emergenza sanitaria da Covid-19; i provvedimenti di accertamento di pratiche commerciali scorrette consistenti nella frapposizione di ostacoli all'esercizio dei diritti contrattuali dei consumatori che avevano acquistato pacchetti turistici successivamente annullati; i casi di clausole vessatorie con riguardo alle condizioni generali di contratto relative all'acquisto di abbonamenti e biglietti per le partite di calcio che disconoscevano il diritto dei consumatori a ottenere rimborsi in caso di chiusura dello stadio o in caso di rinvio dell'evento.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

Le iniziative intraprese dall'Autorità durante la pandemia hanno ricevuto l'espresso apprezzamento della Commissione Europea²⁶, che ha riconosciuto il particolare impegno profuso dall'Autorità sul fronte della repressione di azioni e condotte di indebito sfruttamento della situazione di emergenza a danno dei consumatori, sottolineando l'ampiezza, la tempestività e l'efficacia degli interventi svolti, divenendo modello di riferimento per le autorità degli altri Paesi europei. Nel corso del 2020, accanto alle sfide affrontate dall'Autorità per la tutela del consumatore ai tempi della pandemia, è proseguita la più canonica attività di contrasto alle pratiche commerciali scorrette, alle violazioni dei diritti dei consumatori e all'accertamento della vessatorietà di taluni contratti, secondo alcuni binari di intervento ormai consolidati.

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 accertato l'aggressività delle condotte poste in essere da alcuni gestori del servizio idrico e dei servizi dell'energia elettrica e del gas con riferimento a tematiche quali la scorretta informativa e fatturazione degli oneri di elettricità e gas, il mancato riconoscimento della prescrizione dei termini di pagamento delle bollette, l'addebito di morosità pregresse e le modalità illecite di gestione delle perdite occulte.

Nella medesima prospettiva di eliminazione dei condizionamenti nelle scelte di consumo si pongono anche gli interventi volti a contrastare la fornitura di servizi non richiesti dal consumatore nel settore delle

telecomunicazioni.

L'attenzione dell'Autorità su tali tematiche è, come noto, da sempre massima, vieppiù se si considera la natura complessa di tali mercati e le asimmetrie informative tipiche di questi settori.

La medesima *ratio* è anche alla base degli interventi riguardanti le condotte inerenti alla raccolta e all'uso dei dati degli utenti, a fini di profilazione e commerciali. Nella consapevolezza che il dato personale può assumere un valore economico, idoneo a configurare l'esistenza di un rapporto di consumo, è indiscutibile la necessità che i consumatori siano posti in grado di effettuare scelte libere e consapevoli sui dati che generano.

L'Autorità ha, inoltre, continuato a svolgere i più tradizionali interventi nel settore dei prodotti e dei servizi dedicati alla cura e al benessere della persona, accertando la scorrettezza di numerose pratiche commerciali. Sistematica è stata la repressione di fenomeni illeciti di *buy and share*, basata sulla creazione di gruppi di acquisto per la vendita di beni a prezzi vantaggiosi, sistemi di vendita piramidali, commercializzazione scorretta di *Shopping Card*. È proseguita, infine, l'azione relativa al *social media marketing* al fine di garantire la trasparenza e la chiarezza delle comunicazioni pubblicitarie diffuse tramite tale canale. A seguito dei procedimenti svolti, sono stati adottati impegni da parte degli operatori interessati: tali impegni presentano un contenuto fortemente innovativo sia perché assunti da soggetti che operano in diversi livelli della "filiera", coinvolti a vario titolo nella diffusione dei messaggi promozionali, sia perché riguardano anche i contenuti futuri.

26. V. la lettera inviata al Presidente dell'AGCM dal Direttore generale della DG Giustizia e Consumatori della Commissione europea, S. Saastamoinen, nel maggio 2020.

PAGINA BIANCA

02

**Attività di tutela
e promozione
della concorrenza**



1.

Dati di sintesi

Nel corso del 2020 sono stati condotti complessivamente 21 procedimenti istruttori per violazioni della normativa a tutela della concorrenza. Sono stati, inoltre, realizzati ottanta interventi di *advocacy*, di cui settantasette effettuati ai sensi della

legge 10 ottobre 1990, n. 287 (*Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*) e tre ai sensi del decreto legislativo 9 gennaio 2008, n. 9 (*Disciplina della titolarità e della commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi e relativa ripartizione delle risorse*).

PROCEDIMENTI ISTRUTTORI, DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVI	2019	2020
Intese	9	4
Abusi	5	4
Concentrazioni (istruttorie)	6	6
Separazioni societarie	–	–
Inottemperanze alla diffida	2	1
Rideterminazione sanzioni	1	6
Mancato rispetto degli impegni	1	–
Abuso di dipendenza economica	1	–
Relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari	8	–
Indagini conoscitive	1	–
Interventi di <i>advocacy</i>	82	80

Per le istruttorie concluse con l'accertamento dell'illecito, sono state complessivamente erogate sanzioni amministrative pecuniarie per 382.494.879 euro.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

Le intese esaminate

Istruttorie per intesa concluse nel 2020 suddivise per esito

VIOLAZIONE
DELL'ART. 101 TFUE**2**

N. di istruttorie

VIOLAZIONE DELL'ART. 2
DELLA L. 287/1990**1**

N. di istruttorie

NON LUOGO
A PROVVEDERE**1**

N. di istruttorie

TOTALE

4

N. di istruttorie

Istruttorie per intesa concluse nel 2020 per settore e relative sanzioni

SERVIZI
VARI**1**

N. di istruttorie

10.059

Sanzioni

TRASPORTI

1

N. di istruttorie

17.257

Sanzioni

TELECOMUNICAZIONI

2

N. di istruttorie

228.098.676

Sanzioni

TOTALE

4

N. di istruttorie

228.125.992

Sanzioni

Gli abusi di posizione dominante esaminati

Istruttorie per abuso di posizione dominante concluse nel 2020 suddivise per esito

VIOLAZIONE
DELL'ART. 102 TFUE**3**

N. di istruttorie

ACCETTAZIONE
IMPEGNI**1**

N. di istruttorie

TOTALE

4

N. di istruttorie

Istruttorie per abuso di posizione dominante concluse nel 2020 per settore e relative sanzioni

ENERGIA ELETTRICA
E GAS**1**

N. di istruttorie

Impegni

Sanzioni

ATTIVITÀ RICREATIVE,
CULTURALI E SPORTIVE**1**

N. di istruttorie

10.868.472

Sanzioni

RICICLAGGIO E
SMALTIMENTO RIFIUTI**1**

N. di istruttorie

27.400.477

Sanzioni

TELECOMUNICAZIONI

1

N. di istruttorie

116.099.938

Sanzioni

TOTALE

4

N. di istruttorie

154.368.887

Sanzioni

Attività di tutela e promozione della concorrenza



Le concentrazioni

Nel corso del 2020, l'Autorità ha esaminato settantadue casi di operazioni di concentrazione, di cui una comunicata ai sensi dell'art. 75 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (*Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*).

In sei casi, relativi a diversi settori merceologici, l'Autorità ha avviato un'istruttoria ai sensi dell'art. 16 della l. 287/1990. In particolare, in cinque casi ha autorizzato l'operazione di concentrazione subordinatamente all'adozione di alcune misure correttive, mentre in un caso l'istruttoria si è chiusa con la revoca di misure precedentemente imposte, a seguito del venir meno delle ragioni di fatto e di diritto che avevano giustificato la loro imposizione.

Gli accertamenti ispettivi

Il 2020 ha fatto registrare una riduzione dell'attività ispettiva rispetto all'anno precedente: il *lockdown* imposto dal Governo a tutte le attività produttive a seguito del diffondersi dell'emergenza epidemiologica, infatti, oltre a comportare la ridotta operatività "in presenza fisica" di sedi aziendali, ha indotto, per ragioni sanitarie, a circoscrivere il ricorso allo strumento ispettivo ai soli casi in cui lo stesso non risultava in alcun modo sostituibile con altri mezzi probatori.

L'accertamento ispettivo, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della l. 287/1990, è stato, pertanto, disposto nel 36% dei procedimenti istruttori avviati in materia di intese e abusi di posizione dominante, con un numero di sedi complessivo ispezionato pari a 21. Ogni accertamento ispettivo ha riguardato in media 4,2 imprese.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

Procedimenti avviati e accertamenti ispettivi effettuati nel 2019 e 2020, in materia di concorrenza¹

2019	10	9	62	90%
2020	14	5	21	36%
	Procedimenti avviati (a)	Con accertamento ispettivo (b)	Sedi ispezionate (c)	(b)/(a)

Il ricorso allo strumento ispettivo ha riguardato 2 ulteriori procedimenti istruttori avviati per ipotesi di abuso di dipendenza economica (art. 9 della legge 18 giugno 1998, n. 192, *Disciplina della subfornitura nelle attività produttive*). Per ciascuno degli accertamenti, come di consueto, l'Autorità si è avvalsa della collaborazione del Nucleo Speciale Antitrust della Guardia di Finanza.

I nuovi avvii

Nel corso del 2020 sono state avviate, e sono tuttora in corso, sedici istruttorie per presunte intese restrittive della concorrenza, per abuso di posizione dominante e per abuso di dipendenza economica.

In particolare, l'emergenza sanitaria connessa al

Covid-19 ha portato in primo piano la rilevanza di uno sviluppo competitivo dei mercati digitali, già oggetto di un'indagine conoscitiva svolta dall'Autorità insieme all'AGCOM e al Garante per la protezione dei dati personali. Tale indagine aveva fatto emergere l'esistenza nel settore dei *Big Data* di condotte potenzialmente rilevanti, ai fini dell'applicazione della normativa a tutela della concorrenza e del consumatore, poste in essere nell'ambito delle piattaforme digitali dalle *Big Tech leaders* a livello mondiale (c.d. GAFA - Google, Apple, Facebook, Amazon) in qualità di operatori *gatekeeper*. Sul fronte della tutela della concorrenza, l'Autorità nel corso del 2020 ha pertanto avviato diversi procedimenti nei confronti di tali operatori.

1. I dati si riferiscono ai procedimenti istruttori avviati ai sensi degli artt. 2 e 3 della l. 287/1990 e/o artt. 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Attività di tutela e promozione della concorrenza

**FOCUS** *I mercati digitali*

L'Autorità nel corso del 2020 ha avviato diversi procedimenti aventi ad oggetto i mercati riconducibili alle piattaforme digitali controllate dalle *Big Tech* (Google, Apple, Facebook, Amazon).

In particolare, nell'ambito del procedimento **A529**, avviato nei confronti di Alphabet, Google LLC e Google Italy sulla base di una segnalazione di Enel X Italia, l'Autorità ha approfondito l'analisi dell'ipotesi istruttoria contenuta nel provvedimento di avvio relativa all'esistenza di un rifiuto costruttivo a dare accesso alla sua piattaforma Android Auto alla *app* di ricerca e navigazione JuicePass (già Enel X Recharge), sviluppata da Enel per i servizi di localizzazione e prenotazione delle colonnine per la ricarica delle auto elettriche, che costituiva un servizio innovativo in una fase cruciale di sviluppo della mobilità elettrica. Infatti, Google pur definendo correntemente gli strumenti informatici che consentono agli sviluppatori di creare *app* compatibili con Android Auto, a fronte della richiesta di Enel X Italia, non ha approntato le soluzioni informatiche adeguate così procrastinando, ingiustificatamente, la disponibilità della *app* di Enel X Italia su Android Auto. Lo scopo della condotta di Google sarebbe stato quello di escludere un concorrente, che ha sviluppato una *app* "specialistica", così da proteggere e consolidare il modello di *business* di Google Maps e il suo ruolo di punto di accesso agli utenti e al flusso di dati generato dalle attività degli stessi. A tale ultimo riguardo viene in rilievo la finalità di Google di mantenere l'intermediazione dei servizi di Enel X di modo da arricchire il suo *data set* relativo all'utenza.

Sempre nel campo dello sfruttamento dei *Big Data* come risorsa competitiva strategica, in data 20 ottobre 2020 l'Autorità ha avviato sulla base di una segnalazione di Interactive Advertising Bureau Italia (di seguito anche "IAB") il procedimento **A542**, nei confronti delle società del gruppo Google Alphabet Inc., Google LLC e Google Italy S.r.l.. Nel provvedimento di avvio, è stato ipotizzato che Google, soggetto verticalmente integrato e presente nei diversi mercati che compongono la filiera della pubblicità *online* e nell'offerta di servizi sopra individuati che consentono l'acquisizione di dati rilevanti ai fini della *targhettizzazione* delle campagne pubblicitarie di *display advertising*, abbia posto in essere condotte commerciali suscettibili di ostacolare i propri concorrenti non integrati e di mantenere e rafforzare il proprio potere di mercato, in violazione dell'articolo 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Google avrebbe posto in essere una condotta di discriminazione interna-esterna, consistente nel consentire alle proprie divisioni interne strumenti di tracciamento che permettono di rendere i servizi DSP, SSP e gli *AD server* di Google in grado di raggiungere una capacità di *targhettizzazione* che altri concorrenti altrettanto efficienti non sono in grado di replicare a causa del rifiuto di dare accesso a strumenti analoghi.

Durante il 2020 le restrizioni al commercio e alla circolazione delle persone connesse all'emergenza sanitaria hanno portato in primo piano il ruolo cruciale dell'*e-commerce* e hanno reso più evidenti gli ostacoli posti dagli operatori *gatekeeper* quali Amazon e Apple alla rivendita *online* di prodotti da parte di rivenditori terzi. Per quanto riguarda gli ostacoli posti all'accesso al *marketplace*, in data 14 luglio 2020, l'Autorità ha avviato un procedimento (**I842**), ai sensi dell'art. 101 del TFUE. L'ipotesi istruttoria è che i gruppi Apple e Amazon abbiano messo in atto un'intesa restrittiva della concorrenza per vietare la vendita di prodotti a marchio Apple e Beats da parte dei rivenditori di elettronica non aderenti al programma ufficiale Apple, ma che acquistano comunque legittimamente i prodotti dai grossisti per rivenderli poi al dettaglio, riservando così il *marketplace* a un numero di operatori non selezionato sulla base di caratteristiche qualitative.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2021

Infine, sempre nell'ambito dei servizi di intermediazione sui *marketplace*, l'Autorità sta proseguendo nell'istruttoria tuttora in corso nei confronti di alcune società del gruppo Amazon (A528) volta a verificare la liceità di alcune condotte che conferirebbero unicamente ai venditori terzi che aderiscono al servizio di logistica offerto da Amazon stessa ("Logistica di Amazon" o "Fulfillment by Amazon") vantaggi in termini di visibilità della propria offerta e di miglioramento delle proprie vendite su Amazon.com, discriminando i venditori che non sono clienti di Logistica di Amazon.

L'Autorità intende verificare se, attraverso tali condotte, Amazon sia in grado di sfruttare indebitamente la propria posizione dominante nel mercato dei servizi d'intermediazione sulle piattaforme per il commercio elettronico al fine di restringere significativamente la concorrenza nel mercato dei servizi di gestione del magazzino e di spedizione degli ordini per operatori di *e-commerce*, nonché, potenzialmente, nel mercato dei servizi d'intermediazione sui *marketplace*, a danno dei consumatori finali.

Nel corso del 2020 sono state, inoltre, avviate quindici istruttorie ai sensi della disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari (art. 62 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 recante *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*,

convertito, con modificazioni, dalla l. 27/2012), di cui quattordici istruttorie nei confronti di altrettanti caseifici per presunte pratiche sleali a danno degli allevatori conferenti e una concernente la filiera della produzione e commercializzazione di uva senza semi in Italia.

Numero di istruttorie per presunte intese restrittive della concorrenza, per abuso di posizione dominante e per abuso di dipendenza economica avviate nel 2020, divise per settore

