

ATTI PARLAMENTARI

XIX LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XLV
n. 3

RELAZIONE

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

(Anno 2024)

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

Predisposta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato

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

Trasmessa alla Presidenza l'11 aprile 2025

PAGINA BIANCA

RELAZIONE

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

(Anno 2024)

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

Predisposta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato

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

PAGINA BIANCA



PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

COMPONENTI
Elisabetta Iossa
Saverio Valentino

SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

CAPO DI GABINETTO
Giovanni Calabrò

Indice

Capitolo 01

Politica della concorrenza e tutela del consumatore.

Linee generali e profili evolutivi

	4
1. Nuovi equilibri globali e competitività dell'economia europea	5
2. Oltre la crisi pandemica e quella energetica. Il ruolo della promozione della concorrenza	7
3. Le criticità del quadro regolatorio e le sfide dell'economia nazionale. Le raccomandazioni dell'Autorità	9
4. L'evoluzione pro-competitiva dell'ordinamento nazionale: le novità intervenute	13
5. L'aggiornamento del quadro istituzionale	16
6. L'attività a tutela della concorrenza. Linee generali di intervento	18
7. L'attività a tutela del consumatore. Linee generali di intervento	22

Capitolo 02

Attività di tutela e promozione della concorrenza

	26
1. Dati di sintesi	27
2. L'attività di tutela della concorrenza	31
2.1 Intese e abusi di posizione dominante	31
2.2 Separazioni societarie	39
2.3 Concentrazioni	41
2.4 Indagini conoscitive	49
3. L'attività di promozione della concorrenza	52
3.1 L'attività di <i>advocacy</i> svolta nel corso del 2024	52
3.2 I profili anticoncorrenziali segnalati	53
4. Analisi di impatto e monitoraggio degli esiti dell'attività di tutela e promozione della concorrenza	67
4.1 L'analisi di impatto degli interventi antitrust	67
4.2 Monitoraggio degli esiti dell'attività di <i>advocacy</i>	71
5. Novità procedurali	72
6. Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela della concorrenza	75
7. Attività internazionale in materia di concorrenza	79

Capitolo 03

Attività di tutela del consumatore

	88
1. Dati di sintesi	89
2. I principali interventi	92
2.1 Trasporti, energia e ambiente	92
2.2 Piattaforme digitali e comunicazioni	96
2.3 Credito, assicurazioni, poste, servizi, turismo e sport	99
2.4 Manifatturiero, agroalimentare, farmaceutico, distribuzione commerciale	105
3. L'analisi di impatto degli interventi di tutela del consumatore	113
4. Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela del consumatore	114
5. Attività internazionale in materia di tutela del consumatore	118



Capitolo 04

Rating di legalità 122

1. L'attività svolta nel 2024 123
2. Principi giurisprudenziali 130

Capitolo 05

Profili organizzativi e di gestione 134

1. Misure per l'anticorruzione e la trasparenza 135
2. Misure di contenimento della spesa e di miglioramento dell'efficienza 138
3. Assetto organizzativo e gestione del personale 143

Indice dei Focus

CAPITOLO 2

L'attività di contrasto ai cartelli	31
Gli sviluppi nel settore delle comunicazioni elettroniche	41
I processi concentrativi nel settore della grande distribuzione organizzata	43
L'esame delle concentrazioni "sotto-soglia"	46
La segnalazione ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza	54
Le sentenze n. 36 e n. 137 della Corte Costituzionale in materia di trasporto pubblico non di linea	56
Gli interventi dell'Autorità in materia di ricognizioni sull'andamento dei servizi pubblici locali	61
Il Summit G7 Concorrenza sull'intelligenza artificiale	85

CAPITOLO 3

Offerte di energia elettrica e gas: difetti di trasparenza e <i>green claim</i>	94
I <i>dark pattern</i> nell'ambito del <i>marketplace</i>	97
Richieste di pagamento ingannevoli e responsabilità del titolare dello strumento di pagamento	101
<i>Influencer marketing</i> e beneficenza	112
Nozione di consumatore	115

CAPITOLO 4

La originaria o sopravvenuta mancanza dei requisiti di legalità e il valore della trasparenza e della collaborazione	129
--	-----

D1

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



1.

Nuovi equilibri globali e competitività dell'economia europea

Le economie dei Paesi membri, che pure avevano conosciuto una graduale fase di recupero dopo la crisi pandemica e quella energetica, faticano ad avviarsi su un sentiero di crescita sostenuta in un contesto segnato da elevata incertezza e tensioni geopolitiche che stanno minando il sistema di *governance* economica globale fondato sull'integrazione produttiva e sul libero scambio. In un quadro sovranazionale segnato dal ripiegamento degli Stati sulla difesa degli interessi nazionali, l'ampia apertura agli scambi e la stretta integrazione nelle catene di approvvigionamento globali rendono l'economia europea particolarmente vulnerabile alle fluttuazioni del mercato mondiale e alle nuove spinte protezionistiche che in esso vanno affermandosi.

Per questo, la sua crescita è inscindibilmente legata all'adozione di un nuovo modello di sviluppo che assicuri l'autonomia strategica dell'Unione europea e consenta di affrontare con successo le sfide comuni legate alla transizione verso un'economia verde e digitale, colmando il divario di produttività e innovazione rispetto ad altre economie globali. A tal fine, la Commissione europea ha presentato nel gennaio 2025 il piano "A Competitiveness Compass for the EU", individuando quali aree di intervento strategiche l'innovazione, la decarbonizzazione e la sicurezza, e definendo per ciascuna di esse una selezione di misure da attuare per il raggiungimento degli obiettivi indicati¹.

Si tratta, nel complesso, di sfide economiche, tecnologiche e geopolitiche che possono essere affrontate con successo solo attraverso il consolidamento

del mercato unico, bilanciando correttamente una "nuova politica industriale" con il funzionamento di un mercato aperto, integrato e concorrenziale. L'esistenza di un mercato unico realmente integrato è, infatti, condizione indispensabile per rendere possibile la crescita delle imprese europee, promuovendo la loro efficienza e competitività a livello globale.

Al contempo, una moderna politica industriale non può essere volta a favorire l'affermazione di forme di capitalismo monopolistico quale condizione necessaria per il sistema economico europeo nel contesto competitivo globale. Essa deve, invece, essere funzionale allo sviluppo organico dei settori strategici in cui sono presenti chiari fallimenti di mercato o assume priorità la salvaguardia di specifici interessi europei. Il miglior presupposto affinché un'economia possa crescere e svilupparsi lungo sentieri innovativi resta, infatti, un sistema imprenditoriale in grado di partecipare a un confronto competitivo ben funzionante, operando in mercati aperti².

D'altro canto, i processi di consolidamento che la sfida della competitività può alimentare interpellano da vicino le autorità antitrust, chiamate a esercitare le proprie funzioni nel nuovo complesso contesto. A esse è richiesto, in particolare, di assicurare che detti processi, pur volti in alcuni casi a conseguire la scala necessaria per operare a livello globale, non pregiudichino il tenore competitivo dei mercati nel territorio europeo poiché da esso discende la possibilità per le imprese e per i consumatori di beneficiarne.

1. Cfr. Commissione europea, *A Competitiveness Compass for the EU*, 28 gennaio 2025, reperibile all'indirizzo https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en.

2. Cfr. Commissione europea, *Protecting competition in a changing world. Evidence on the evolution of competition in the EU during the past 25 years*, reperibile all'indirizzo https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2024-06/KD0924494enn_Protecting_competition_in_a_changing_world_staff_report_2024.pdf.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

In proposito, sulla scia del Rapporto Draghi³ si è innescato nei mesi scorsi un vivace dibattito sull'esigenza di rinnovare la politica europea di concorrenza per adeguarla alle esigenze del mutato contesto, sul presupposto che essa, e in particolare il controllo preventivo delle concentrazioni, sia all'origine di taluni fattori di debolezza competitiva dell'economia europea, *in primis* la dimensione delle imprese non adeguata a investimenti e innovazione.

Si tratta di un dibattito non nuovo che già negli anni scorsi aveva indotto alcuni Paesi a convergere sulla necessità di allentare i controlli a tutela della concorrenza nell'UE.

In realtà, la politica europea di concorrenza non costituisce – né ha mai costituito – un ostacolo all'affermazione di grandi imprese innovative nel mercato europeo, la cui assenza potrebbe piuttosto ricondursi – come pure si riconosce nel citato Rapporto – ad altri fattori quali il mancato completamento del mercato interno, l'assenza di robusti ed efficienti mercati dei capitali, la complessità e la pervasività del quadro regolamentare. È ben noto, del resto, che la valutazione antitrust di un'operazione di concentrazione non ignora affatto i fattori di efficienza delle imprese e gli argomenti relativi alla c.d. *innovation defence* sono regolarmente presi in considerazione dalle autorità di concorrenza nei processi di autorizzazione delle concentrazioni.

Non è possibile escludere che lo sviluppo e la promozione dell'industria europea possano richiedere un adattamento delle regole vigenti⁴. La stessa Commissione si è dimostrata negli anni scorsi consapevole dell'importanza di verificare l'adeguatezza dell'*enforcement* antitrust e si è fatta promotrice di alcune rilevanti iniziative di riforma.

Tuttavia, è importante che, nel ricercare le risposte più appropriate alle nuove esigenze, siano mantenuti con rigore e coerenza alcuni punti fermi: tra questi, la consapevolezza che l'adozione di politiche necessarie a rafforzare la competitività dell'economia europea non dovrebbe avvenire rinunciando al fondamentale ruolo di pungolo che è proprio della disciplina a tutela della concorrenza, trasformandola in uno strumento di intervento attivo sui mercati finalizzato a favorire l'affermazione di campioni europei di grandi dimensioni. Una rigorosa politica pro-concorrenziale dovrebbe, dunque, restare al cuore del nuovo quadro di interventi che occorrerà mettere in campo per affrontare la sfida della competitività. Da tale punto di vista, non è senza rilievo la circostanza che, nella patria del diritto antitrust, il nuovo corso protezionistico che pure ha preso avvio di recente a difesa dell'economia e delle imprese statunitensi non sia stato accompagnato da alcuna proposta di revisione sostanziale delle norme di concorrenza e, in particolare, di quelle in materia di concentrazioni, rese più stringenti dalla precedente amministrazione⁵.

3. Cfr. M. Draghi, *The future of European competitiveness Part A | A competitiveness strategy for Europe*, 9 settembre 2024, reperibile all'indirizzo https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20-%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf.

4. Cfr. T. Ribera, *Speech at the CRA Annual Conference on the Competition Policy adapted to the new global realities*, 10 dicembre 2024 (reperibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_24_6341), nel quale si legge "Against this background, it's clear that we can't just stick to business as usual: we need to rethink all of our tools and how we use them, to make sure they are fit for the new realities. And that include also the tools of competition policy".

5. V. le *Merger Guidelines* adottate negli USA dal Department of Justice e dalla Federal Trade Commission in data 18 dicembre 2023, reperibili all'indirizzo https://www.ftc.gov/system/files/ftc_gov/pdf/2023_merger_guidelines_final_12.18.2023.pdf.

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



2.

Oltre la crisi pandemica e quella energetica. Il ruolo della promozione della concorrenza

In un contesto generale segnato da rapide trasformazioni tecnologiche, tensioni geopolitiche e crisi economico-ambientali, anche le prospettive di ripresa dell'economia nazionale sono a rischio e risultano strettamente connesse alla capacità di mettere in campo risposte all'altezza delle sfide. È quindi ancora più necessario affrontare con decisione i nodi strutturali che frenano, non da oggi, la crescita italiana.

Da questo punto di vista, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è una leva straordinaria per gli investimenti e le riforme e a esso va data attuazione con determinazione ed efficacia. Prioritario è, in particolare, rilanciare la produttività⁶. Le evidenze disponibili confermano che un miglioramento della produttività può essere raggiunto, allentando la regolamentazione dei mercati dei beni e dei servizi in direzione pro-concorrenziale, riducendo le barriere all'entrata, favorendo l'imprenditorialità, e consentendo la riallocazione delle risorse alle attività più produttive⁷. Gli sforzi già compiuti in questo senso nei decenni scorsi hanno avuto effetti positivi: diversi studi, infatti, hanno documentato empiricamente i benefici economici della liberalizzazione dei mercati dei servizi⁸. Nel 2024, il livello generale di regolamentazione dell'economia

italiana è lievemente migliorato in senso pro-concorrenziale rispetto al 2018⁹. D'altra parte l'Italia, pur avendo una *performance* migliore della media dei Paesi OCSE, è leggermente peggiorata nel confronto internazionale: mentre si collocava alla tredicesima posizione nel 2018 su 38 Paesi OCSE in termini di regolamentazione favorevole alla concorrenza, è scesa alla diciassettesima posizione nel 2024¹⁰.

In tale situazione, considerato l'ingente debito pubblico e i ridotti margini per misure espansive della spesa, una politica economica volta a sostenere la crescita assume un ruolo ancora più decisivo, sia come leva fondamentale per accrescere la ricchezza collettiva sia come garanzia per la tenuta del Paese in un contesto sovranazionale percorso da forti scosse e tensioni.

Sotto altro profilo, è importante tenere a mente che la promozione della concorrenza, mantenendo in capo alle imprese i giusti stimoli a innovare, non è funzionale soltanto alla crescita economica, ma offre anche un contributo diretto alla tutela del benessere dei cittadini, contribuendo a rafforzare la tutela dei loro diritti. Come affermato dalla Corte Costituzionale, la stessa "si estrinseca, in via prioritaria, nell'ampliamento dell'area di libera scelta sia dei cittadini che delle imprese"

6. Cfr. Fondo Monetario Internazionale, *Productivity in Italy: Scope for Improvement*, 2022, reperibile all'indirizzo <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/07/28/Italy-Selected-Issues-521489>.

7. Cfr. OCSE, *Economic Policy Reforms 2023: Going for Growth*, 2023, reperibile all'indirizzo <https://doi.org/10.1787/9953de23-en>.

8. È stato stimato, in particolare, che le liberalizzazioni nei mercati dei servizi introdotte in Italia tra il 2005 e il 2019 hanno portato ad un aumento della produttività del lavoro compreso tra i 3 e gli 8 punti percentuali grazie alla crescita della produttività sia delle imprese già presenti nel mercato che delle nuove entranti. Inoltre, la riduzione della restrittività della regolamentazione in entrata nei mercati dei servizi è stata associata ad una diminuzione stimata dei prezzi dei servizi del 6,5 per cento (Cfr. OCSE (2023), *Economic Policy Reforms 2023: Going for Growth*, cit).

9. Cfr. OCSE, *Product Market Regulation Indicator*, reperibile all'indirizzo <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/product-market-regulation.html>.

10. Se si considerano gli Stati membri dell'Unione europea, l'Italia è passata dall'undicesima posizione nel 2018 alla quindicesima posizione nel 2024; in particolare, l'Italia è peggiorata rispetto alla Lettonia, alla Spagna e alla Germania mentre è migliorata rispetto alla Francia. Si noti che i dati sono disponibili per tutti i Paesi europei ad eccezione della Romania. Cfr. *OECD Product Market Regulation (PMR) Indicator: how does Italy compare?*, reperibile all'indirizzo https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/product-market-regulation/Italy_PMR%20country%20note.pdf.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

e “la ricerca e l’impiego di innovazioni rivestono un ruolo essenziale (...) in un mercato efficiente e attento ai bisogni dei consumatori”¹¹.

Si tratta di un aspetto ripetutamente posto in luce, del resto, proprio dall’attività dell’Autorità. Ne costituisce riprova il peculiare rapporto funzionale tra intervento antitrust e accesso ai farmaci, sul quale gli importanti casi conclusi dall’Autorità negli anni scorsi hanno fornito prova convincente di quanto la tutela della concorrenza possa essere un potente mezzo per garantire l’accesso a beni essenziali, quali appunto i farmaci, dai quali dipende il concreto soddisfacimento del diritto alla salute.

Come ricordato in una recente sentenza del Consiglio di Stato che ha confermato una decisione dell’Autorità in tema di abuso di posizione dominante per prezzi iniqui nel settore farmaceutico¹² “in casi del genere, non c’è soltanto una distorsione della concorrenza, ma c’è qualcosa di più: ci può essere, infatti, un attacco ad alcuni valori di fondo delle nostre società come l’eguaglianza dei cittadini, per cui le differenze nel godimento di determinati beni ritenuti fondamentali non può dipendere, oltre un certo limite, dalla capacità di reddito senza minare alla coesione della società”¹³. La medesima impostazione è emersa con nitidezza nel trasporto pubblico non di linea dove la Corte Costituzionale ha rilevato che “l’ampliamento della libertà di scelta dei consumatori che deriva dalla possibilità per le imprese di NCC di erogare servizi innovativi accresce il

grado di effettività della libertà di circolazione (art. 16 Cost.), che è la condizione per l’esercizio di altri diritti, concernenti le sfere più diverse, dal lavoro allo studio, alla cultura, allo svago, al turismo”¹⁴.

Considerazioni analoghe hanno altresì ispirato la sentenza che ha dichiarato l’illegittimità di una norma introduttiva di un blocco temporaneo del rilascio di nuove licenze per Ncc, laddove il Giudice delle leggi ha affermato che essa ha “danneggiato la popolazione anziana e fragile, che, soprattutto nelle metropoli, non è in grado di utilizzare (o anche semplicemente raggiungere) gli altri servizi di trasporto di linea, ma che ha stringenti necessità di mobilità che, in particolare, si manifestano in riferimento alle esigenze di cura. Ha compromesso le esigenze di accesso a una mobilità veloce, spesso indispensabile a chi viaggia per ragioni di lavoro”¹⁵.

Ne discende che il mercato efficiente non è funzionale soltanto allo sviluppo economico, ma amplia i diritti e le libertà fondamentali dei cittadini e questa approfondita riflessione del Giudice delle leggi coglie un valore di rilevanza costituzionale che va ben oltre il benessere del consumatore, pur restando quest’ultimo “punto ineludibile di ogni disciplina a tutela della concorrenza”. Proprio il settore del trasporto urbano non di linea offre un esempio paradigmatico di come l’efficienza dei servizi sia un fattore decisivo per il pieno dispiegarsi delle libertà fondamentali della persona.

11. Corte Costituzionale, sentenza 7 marzo 2024, n. 36.

12. Consiglio di Stato, sez. VI, 29 marzo 2024, n. 2967 sul caso A524 Leadiant Biosciences/Farmaco per la cura della Xantomatosi cerebrotendinea, 17 maggio 2022.

13. In ciò mutuando le parole dell’Avvocato generale della Corte di giustizia (Conclusioni presentate il 16 luglio 2020 nella causa C-372/2019, Belgische Vereniging van Auteurs, Componisten en Uitgevers Cvba (SABAM) vs. Weareone.World Bvba, Wecandance Nv), che aggiunge “La tutela della salute e quindi la disponibilità di farmaci ritenuti essenziali, oppure l’accesso a determinati consumi culturali sono nelle nostre società tratti costitutivi dell’appartenenza alla comunità dei cittadini”.

14. Corte Costituzionale, sentenza n. 36/2024, cit.

15. Corte Costituzionale, sentenza 19 luglio 2024, n. 137. La censura della Corte fa anche riferimento alla circostanza che la norma in esame “Ha recato danno al turismo e all’immagine internazionale dell’Italia, dal momento che l’insufficiente offerta di mobilità ha pregiudicato la possibilità di raggiungere agevolmente i luoghi di villeggiatura.”. Un esempio concreto di come la compressione dei meccanismi concorrenziali può danneggiare non solo i consumatori/cittadini, ma anche la competitività del sistema Paese.

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



3.

Le criticità del quadro regolatorio e le sfide dell'economia nazionale. Le raccomandazioni dell'Autorità

Nella consapevolezza del contributo benefico che la promozione della concorrenza può dare nei diversi versanti, l'Autorità ha svolto un'intensa attività di *advocacy* nel corso del 2024, indirizzando a legislatori e pubbliche amministrazioni ben 118 segnalazioni e pareri. Tali interventi, frutto dell'osservazione quotidiana dei mercati, costituiscono un patrimonio prezioso di indicazioni tecniche alle quali attingere per una riforma della regolazione ispirata a principi pro-concorrenziali e, nel complesso, segnalano che sono ancora molti i passi da compiere perché il sistema nazionale raggiunga una piena "maturità concorrenziale".

Per tale ragione, l'attività di *competition advocacy* continua a costituire un complemento essenziale dell'*enforcement* antitrust e richiede una continuativa funzione di stimolo e di impulso, anche giurisdizionale, "per la tutela di un bene giuridicamente rilevante, ma adespota, che il legislatore ha soggettivizzato in capo all'Autorità"¹⁶. Come rilevato dal Consiglio di Stato, sia pure con riferimento a uno specifico strumento dell'attività di *advocacy*, ovvero il potere di impugnativa degli atti amministrativi ex art. 21-bis della legge n. 287/1990, si tratta di una funzione volta a conformare e indirizzare l'attività amministrativa futura (ma lo stesso vale per l'attività legislativa) affinché le esigenze del mercato siano adeguatamente considerate dal decisore pubblico.

Nel quadro dell'attività svolta, un rilievo peculiare

per l'ampiezza dei settori considerati e la stretta connessione con gli impegni assunti nell'ambito del PNRR deve ascriversi alla segnalazione "Proposte di riforma concorrenziale dei mercati ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza"¹⁷ che l'Autorità ha trasmesso agli organi titolari dell'indirizzo politico nel dicembre 2024, e nella quale sono individuate tre aree prioritarie e strategiche per la crescita economica del Paese sulle quali occorrerebbe intervenire: i) le infrastrutture energetiche e portuali; ii) i servizi pubblici locali; iii) il trasporto pubblico non di linea.

Le infrastrutture energetiche e portuali

Lo sviluppo, la diffusione e l'ammodernamento delle infrastrutture energetiche sono passaggi fondamentali per rendere concreta la transizione verso un'economia sostenibile. In particolare, l'attuale elettrificazione dell'economia richiede non solo l'ammodernamento delle reti elettriche per rispondere alle necessità di un sistema sempre più interconnesso, decentrato e digitalizzato, ma anche lo sviluppo delle infrastrutture di ricarica elettrica¹⁸. Inoltre, la transizione energetica non può realizzarsi senza l'accelerazione dell'offerta di energia da fonti rinnovabili, anche attraverso lo sviluppo delle cosiddette infrastrutture flessibili, volte a evitare i rischi di colli di bottiglia nella produzione di energia da tali fonti¹⁹.

In tale ottica, l'Autorità ha ritenuto necessario

16. V. Consiglio di Stato, sez., V, sentenza 5 febbraio 2025, n. 803.

17. AGCM, segnalazione AS2045 *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - anno 2024*, 20 dicembre 2024, in Boll. n. 1/2025.

18. Cfr. M. Draghi, *The future of European competitiveness Part B - In-depth analysis and recommendations*, 9 settembre 2024, reperibile all'indirizzo https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth%20analysis%20and%20recommendations_o.pdf.

19. *Ibidem*.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

intervenire sul fronte delle grandi concessioni idroelettriche che, finora, sono state affidate direttamente o rinnovate con proroghe di lunga durata, in assenza di qualsiasi meccanismo competitivo. In proposito, al fine di instillare maggiori dosi di concorrenza nel settore si è auspicata, in particolare, una modifica della disciplina vigente in tema di *project financing* con lo scopo di mettere i potenziali concorrenti in condizione di redigere un progetto di finanza da sottoporre all'amministrazione per acquisire la qualifica di soggetto promotore, dando loro la possibilità di avere accesso al rapporto di fine concessione e alla documentazione tecnica su un piano di parità rispetto al soggetto *incumbent*. Quale necessario complemento della revisione prospettata è stata altresì raccomandata l'introduzione di poteri sanzionatori in capo all'ente concedente nell'ipotesi in cui il gestore uscente ometta di fornire le informazioni richieste ovvero fornisca informazioni inesatte o fuorvianti oppure non fornisca le informazioni entro il termine stabilito.

Sotto altro profilo, l'Autorità ha considerato prioritario che lo sviluppo dei servizi di ricarica elettrica avvenga in un quadro competitivo. Al fine precipuo di prevenire la concentrazione delle infrastrutture di ricarica in capo a pochi soggetti, ha auspicato in particolare una modifica del quadro normativo vigente in tema di installazioni e realizzazioni delle infrastrutture di ricarica affinché le relative procedure autorizzative siano strutturate in modo da favorire, a parità di altre condizioni, la presenza di una pluralità di soggetti attivi nella gestione delle infrastrutture di ricarica nel territorio comunale. Al pari delle infrastrutture energetiche, anche i porti rivestono un rilievo strategico per la crescita del Paese. Oltre che per la loro intrinseca capacità di indotto di lavorazioni, di servizi cantieristici e commerciali, essi offrono infatti un supporto essenziale per l'import/export,

per il turismo, nonché per la salvaguardia della connettività delle isole e delle regioni marittime periferiche²⁰.

Nel contesto italiano, si ritiene necessario intervenire radicalmente in quest'area, visto lo scarso grado sia della concorrenza intra-portuale sia di quella inter-portuale²¹. I versanti sui quali l'Autorità ha ritenuto, in particolare, necessario modernizzare il quadro regolatorio per accrescere la competitività del settore portuale italiano sono i) l'efficientamento del sistema delle Autorità di Sistema Portuale che dovrebbe mirare, da un lato, a un migliore coordinamento degli investimenti nelle infrastrutture portuali e logistiche, dall'altro lato, ad accrescere la scala operativa dei porti italiani; ii) la revisione in senso pro-concorrenziale delle procedure di assegnazione delle concessioni per l'espletamento delle operazioni portuali relative a merci e materiali su aree demaniali e banchine; iii) la previsione di una maggiore flessibilità nell'uso della manodopera a disposizione, potendo questa contribuire a rendere più efficienti le operazioni portuali e quindi a ridurre il tempo speso in porto dalla nave; iv) l'introduzione di obblighi di equo trattamento e non discriminazione da parte dei concessionari nel dare accesso alle infrastrutture portuali.

I servizi pubblici locali

I servizi pubblici locali costituiscono una delle ultime roccaforti nelle quali i principi concorrenziali incontrano diffuse resistenze e stentano tutt'oggi ad affermarsi. Molti ambiti di mercato in tale settore sono caratterizzati – come noto – dall'esistenza di monopoli naturali: un dato strutturale largamente riconosciuto, a fronte del quale, tuttavia, il ricorso alla concorrenza per il mercato quale meccanismo stimolatore di efficienza ha trovato negli anni ostacoli quasi insormontabili. Benché infatti il legislatore abbia tentato, sulla base delle indicazioni provenienti dall'ordinamento europeo, di

20. Cfr. E. Letta, *Much more than a market*, 2024, reperibile all'indirizzo <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

21. Cfr. C. Ferrari – A. Tei – O. Merk, *The governance and regulation of ports: The case of Italy*, 2015, reperibile all'indirizzo <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/dp201501.pdf>.

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



imporre metodi di gestione dei servizi fondati sulle regole dell'evidenza pubblica, l'istituto dell'*in house providing* e il ricorso a modalità di affidamento diretto dei servizi hanno consentito per decenni il protrarsi di situazioni di chiusura a ogni confronto concorrenziale, con le conseguenti note inefficienze e il progressivo scadimento della qualità dei servizi, a detrimento degli utenti.

A tale situazione ha cercato di porre nuovamente rimedio, da ultimo, il legislatore nazionale con il decreto legislativo n. 201/2022 che, con l'obiettivo di riordinare complessivamente la materia, ha introdotto, tra le altre, tre previsioni qualificanti: i) le forme di gestione dei servizi pubblici locali devono rispondere ai principi di concorrenza, sussidiarietà, efficienza, proporzionalità e adeguatezza della durata, trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni; ii) la scelta del modello di gestione *in house*, per gli affidamenti di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, deve essere assunta nel rispetto di un preciso obbligo motivazionale, dando conto in particolare delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio; infine, iii) gli enti locali sono tenuti a procedere all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche, dando conto, in sede di ricognizione delle partecipazioni detenute, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società *in house*, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.

Nonostante il proposito della riforma sia stato quello di rendere maggiormente trasparenti i risultati delle gestioni, dinamiche virtuose in questo settore stentano ancora ad affermarsi a distanza di due anni dalla sua entrata in vigore.

Da un'intensa attività di monitoraggio svolta dall'Autorità con riferimento alle ricognizioni degli enti locali pubblicate sul portale dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, sono emerse numerose criticità in termini, tra l'altro, di basso livello di ottemperanza al citato obbligo di adozione e pubblicazione delle relazioni, di carenza delle informazioni prescritte, di insufficiente

indicazione, per le gestioni *in house*, delle ragioni che giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio, nonché di durata ingiustificatamente lunga degli affidamenti.

Proprio gli esiti di tale attività insieme alla consapevolezza che detti servizi rappresentano un volano per la crescita economica del Paese e assumono un rilievo cruciale per il benessere dei cittadini hanno indotto l'Autorità a sottoporre al legislatore alcune proposte di modifica della normativa vigente al fine, da un lato, di responsabilizzare maggiormente gli enti nell'effettuare con consapevolezza la suddetta ricognizione attraverso l'applicazione delle sanzioni previste dal Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, dall'altro, a prevedere l'adozione di adeguate misure correttive in caso di andamento gestionale insoddisfacente, fino alla revoca dello stesso affidamento.

Sotto altro profilo, anche i servizi di trasporto pubblico regionale ferroviario e su gomma – che pure non rientrano nella disciplina di cui al decreto legislativo n. 201/2022 – continuano a presentare criticità in termini di mancata apertura alla concorrenza, scarsa efficienza delle gestioni e insoddisfacente qualità delle prestazioni erogate agli utenti. In presenza di una normativa europea che, pur ispirata a un *favor* concorrenziale, rimette la scelta delle modalità di gestione dei servizi alle autorità nazionali, in Italia la decisione delle amministrazioni regionali è stata storicamente quella di ricorrere ad affidamenti diretti di lunga durata, in assenza di procedure competitive. Ciò ha determinato un ingessamento del mercato con il consolidamento di posizioni di monopolio che ha portato a condizioni di offerta insoddisfacenti sotto il profilo dell'efficienza e della qualità dei servizi.

Anche alla luce di quanto previsto nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e degli orientamenti del Consiglio dell'UE, l'Autorità ha suggerito alcune modifiche normative nella materia *de qua*, al fine precipuo, da un lato, di incentivare il ricorso a procedure competitive nella selezione del gestore del servizio, dall'altro, di garantire trasparenza e conoscibilità delle scelte operate dalle Regioni, rafforzandone l'orientamento al risultato.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

Il trasporto pubblico non di linea

Il trasporto pubblico non di linea è un settore che reclama da tempo una riforma organica della regolazione, anche alla luce delle importanti sentenze pronunciate nel tempo dalla Corte di Giustizia e, più di recente, dalla Corte Costituzionale che in diverse occasioni ha evidenziato i gravi danni arrecati, in termini di benessere collettivo e di diritti fondamentali dei singoli, da un quadro normativo in tema di mobilità non di linea risalente e ormai desueto.

I tempi appaiono maturi per procedere a una revisione organica della disciplina sulla fornitura dei servizi taxi e noleggio con conducente (Ncc), pur tenendo conto delle specificità dei due servizi. La regolazione vigente sembra, in particolare, necessitare di un sostanziale ripensamento che tenga conto dell'evoluzione tecnologica e della prossimità, dal lato della domanda, dei due servizi taxi e Ncc, nonché del possibile ampliamento del perimetro geografico di operatività dei vettori taxi e Ncc e della lotta all'abusivismo.

In merito alla prossimità tra i due servizi, gli ultimi

orientamenti della Corte Costituzionale²² appaiono, peraltro, riconoscere come, pur a fronte della diversa configurazione dal lato dell'offerta dei servizi pubblici non di linea, la domanda di mobilità non di linea considera in larga parte fungibili le due tipologie di servizi di trasporto. La stessa Corte è giunta a evidenziare come la carenza strutturale di servizi di taxi e Ncc, oltre a ledere i diritti della popolazione più fragile, frena le possibilità di sviluppo economico del Paese, con ciò collocando tali servizi tra i settori strategici dell'economia nazionale, tenuto conto che concorrono sia a dare effettività alla libertà di circolazione, condizione per l'esercizio di altri e numerosi diritti, sia allo sviluppo del turismo.

Ne deriva la necessità di una riforma di sistema che, pur nel rispetto delle prerogative concesse a fronte dello svolgimento di un servizio pubblico, non ostacoli il consolidarsi di forme alternative di trasporto non di linea, anche alla luce delle evidenziate difficoltà di reperimento dei servizi in questione, nonostante il possibile utilizzo di applicazioni su internet.

22. Il riferimento è alle citate sentenze nn. 36 e 137 del 2024.

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



4.

L'evoluzione pro-competitiva dell'ordinamento nazionale: le novità intervenute

L'analisi degli sviluppi del quadro regolatorio evidenzia che il processo di apertura dei mercati ha compiuto diversi progressi nel corso del 2024. Complice il ruolo centrale rivestito nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la promozione della concorrenza ha conservato una posizione di rilievo nell'agenda politico-legislativa e alcuni passi avanti sono stati compiuti in direzione di un sistema meno ingessato e più favorevole al confronto nel libero mercato.

Un prisma particolarmente utile attraverso cui guardare ai progressi compiuti dal quadro regolatorio è rappresentato dalla legge annuale per il mercato e la concorrenza, strumento che, negli ultimi anni, ha acquisito accresciuta importanza, divenendo il principale veicolo delle riforme in materia di concorrenza adottate a livello nazionale. Che lo strumento abbia trovato nuova linfa risulta chiaramente dall'effettiva acquisizione del carattere della periodicità: la legge 16 dicembre 2024 n. 193, recante "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023*" costituisce, invero, la terza legge per la concorrenza approvata consecutivamente negli ultimi tre anni; un dato di sicuro rilievo, sintomatico di una maggiore consapevolezza in ordine all'importanza che le regole dell'attività economica non scoraggino, ma anzi promuovano il confronto competitivo per dare concreto slancio allo sviluppo del Paese.

Guardando, tuttavia, ai contenuti dell'attività legislativa, emerge un quadro di luci e ombre in cui l'orientamento degli organi titolari dell'indirizzo politico si è connotato,

sul piano qualitativo, anche per alcune incertezze e ambiguità di fondo.

Da un lato, infatti, si è registrata la positiva introduzione di alcune rilevanti misure di apertura dei mercati che erano in discussione da anni e che la stessa Autorità aveva ripetutamente suggerito. Dall'altro, ha trovato spazio una linea prudentiale che ha indotto il Parlamento a sospendere talune riforme già introdotte, a rinviarne altre, nonché a eliminare una disposizione della legge n. 287/1990, ovvero l'art. 8, comma 2-*quater*, dimostratasi fino ad oggi un utile presidio per l'efficace tutela della concorrenza in taluni mercati²³.

Con specifico riferimento alla legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023, è possibile distinguere, in particolare, le disposizioni che direttamente danno attuazione alle prescrizioni contenute nel PNRR da un novero di articolate e diversificate norme che, pur non trovando origine in vincoli europei, sono nondimeno votate a incidere positivamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e sul grado di tutela dei consumatori.

I temi oggetto degli impegni assunti in sede europea riguardano, segnatamente, la disciplina delle concessioni autostradali, la portabilità dei dati delle scatole nere nelle assicurazioni RC-Auto e lo sviluppo delle *start-up* innovative.

Sul primo versante, l'Autorità si era più volte espressa nel corso degli anni, auspicando una revisione della disciplina in senso pro-competitivo²⁴. La legge n. 193/2024, nella misura in cui delinea "*una regolamentazione orientata*

23. Art. 10, comma 2, lett. b) del decreto-legge 9 agosto 2024, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 7 ottobre 2024, n. 143, recante "*Misure urgenti di carattere fiscale, proroghe di termini normativi ed interventi di carattere economico*". L'Autorità si è espressa criticamente sull'abrogazione in questione, nell'ambito della sua attività di *advocacy* (cfr. AGCM, segnalazione AS2035 *Problematiche concorrenziali derivanti dall'abrogazione del comma 2 quater dell'articolo 8 della legge 287/1990*, in Boll. n. 36/2024).

24. AGCM, segnalazione AS1893 *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - anno 2023*, 6 giugno 2023, in Boll. n. 26/2023 e, prima ancora, AS1550 *Concessioni e criticità concorrenziali*, 20 dicembre 2018, in Boll. n. 48/2018.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

alla promozione di condizioni di effettiva concorrenzialità tra gli operatori del settore [e] alla garanzia della contendibilità delle concessioni autostradali per i mercati di riferimento(...)”, attribuisce apprezzabilmente il valore di regola generale all’assegnazione mediante procedure a evidenza pubblica dei titoli concessori, delimitando il ricorso all’affidamento *in house* sia sul piano soggettivo che oggettivo.

Le novità apportate al settore assicurativo, d’altro canto, si sostanziano nella previsione di un meccanismo di portabilità dei dati tale da consentire la mobilità della domanda – attraverso il divieto per le imprese assicuratrici di prevedere clausole contrattuali che impediscono o limitano il diritto dell’assicurato di disinstallare, senza costi e alla scadenza annuale del contratto, i dispositivi elettronici per il monitoraggio dei dati dell’attività di circolazione dei veicoli (c.d. scatola nera) – riducendo il fenomeno del *lock-in* in seno ai rapporti contrattuali assicurativi.

Il terzo ambito di intervento rileva sul piano della crescita economica e della competitività del Paese, essendo diretto ad agevolare e sostenere la nascita e lo sviluppo delle *start-up* innovative, nella consapevolezza del ruolo strategico da esse rivestito per la promozione dell’imprenditorialità, l’attrazione degli investimenti e l’incremento di occupazione qualificata.

Tra le misure diverse e ulteriori rispetto a quelle previste nel citato Piano, meritano di essere positivamente evidenziate le modifiche apportate al Testo Unico Ambiente²⁵ che, recependo gli auspici espressi dall’Autorità, consentono alle utenze non domestiche (UND) di beneficiare dell’esclusione dalla corresponsione della componente tariffaria legata alla quantità dei rifiuti simili agli urbani allorquando scelgano di conferire al di fuori del servizio pubblico anche singole frazioni dei rifiuti prodotti e dimostrino di averli avviati anche solo a riciclo e non già a recupero.

Anche in materia di rilevazione dei prezzi, nonché di raccolta e pubblicazione degli usi commerciali da parte delle Camere di commercio, la novella muove dalle proposte avanzate dall’Autorità al fine di improntare l’attività in parola a criteri di stretta necessità e proporzionalità, irrobustendo altresì il divieto in capo ai rappresentanti di categorie aventi interesse diretto nella specifica materia oggetto di rilevazione di partecipare ai Comitati tecnici, attraverso la previsione di un apposito regime sanzionatorio.

Degna di nota – oltre che per gli effetti sostanziali che ne discendono, altresì per l’iter parlamentare contrassegnato dal recepimento delle proposte formulate dall’Autorità in sede di audizione parlamentare – è l’avvenuta riforma del Codice del consumo in materia di riporzionamento dei prodotti preconfezionati, volta a contrastare il fenomeno della c.d. *shrinkflation* attraverso l’introduzione di uno specifico obbligo informativo in capo al produttore.

Un’ulteriore tutela informativa a beneficio dei consumatori è stata prevista in materia di vendita di energia elettrica al dettaglio laddove, tra le informazioni che il professionista deve trasmettere, in via elettronica, riguardo la fatturazione e le bollette, risultano adesso incluse anche quelle relative all’identità dell’intermediario con cui è stata sottoscritta l’offerta. Costituisce, infine, una positiva novità la disposta modifica al Codice delle comunicazioni elettroniche per prevedere l’aggiornamento del regolamento Agcom sulla portabilità dei numeri per i servizi di comunicazione mobile, al fine di introdurre modalità di monitoraggio e vigilanza che garantiscano un uso corretto delle informazioni acquisite dai fornitori di reti o servizi di comunicazione elettronica in occasione dei cambi di operatore da parte dei consumatori. La misura, a integrazione dell’intervento riformatore già svolto in occasione della precedente legge annuale per

25. Articoli 221-bis e 238 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante “Norme in materia ambientale”.

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



il mercato e la concorrenza²⁶, risulta apprezzabile in quanto mira ad attribuire maggiore effettività al divieto di pratiche aggressive e discriminatorie nei confronti dei consumatori in ragione del fornitore di provenienza (c.d. *operator attack*).

Se le richiamate disposizioni si contraddistinguono per la spiccata valenza pro-competitiva, risulta, di converso, problematica la disposta sospensione dell'efficacia della riforma in materia di accreditamento e convenzionamento delle strutture sanitarie con il Sistema Sanitario Nazionale. Tale differimento è suscettibile, infatti, di rallentare di ulteriori due anni il processo di apertura del mercato che era stato inaugurato dalla legge n. 118/2022²⁷, nonché di "avallare" la reiterazione della

proroga dei contratti in essere a vantaggio esclusivo degli *incumbent* e a detrimento dell'innovazione e della qualità delle prestazioni.

Per quanto riguarda alcune misure dettate in tema di buoni pasto, tali interventi tendono principalmente a riequilibrare l'asimmetria di potere contrattuale esistente nel rapporto tra esercenti e società emittenti buoni pasto. Analogamente, la definizione di una finestra temporale che consente il passaggio dei clienti vulnerabili del settore energetico al servizio a tutele gradualì è ispirata dall'esigenza di estendere anche a tali categorie di consumatori le più vantaggiose tariffe di tale segmento di mercato derivanti dal proficuo svolgimento delle aste competitive.

26. Legge 30 dicembre 2023, n. 214 recante "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022".

27. Legge 5 agosto 2022, n. 118 recante "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021".

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

5.

L'aggiornamento del quadro istituzionale

Nell'arco degli ultimi anni, si è compiuto su impulso del legislatore un processo di consolidamento dell'assetto regolamentare nel cui perimetro l'Autorità esercita le proprie competenze istituzionali. Tale processo si è dispiegato su due principali direttrici di intervento: innanzitutto, ne risulta ulteriormente avanzato il percorso di convergenza della normativa interna verso il modello euro-unitario, che ha progressivamente condotto all'armonizzazione dei poteri investigativi e decisorie delle autorità nazionali in materia di concorrenza e di tutela del consumatore; alla introduzione delle procedure di transazione; alla modifica dei parametri di valutazione concorrenziale delle operazioni di concentrazione.

Per altro verso, le novelle legislative che si sono succedute hanno attinto alle migliori pratiche internazionali, dotando l'Autorità di poteri più ampi o più penetranti di quelli di cui dispone la Commissione europea: si tratta, in particolare, del potere di richiedere la notifica delle operazioni di concentrazione al di sotto delle soglie di fatturato ordinarie, ovvero di imporre, in esito alle indagini conoscitive, l'adozione delle misure strutturali e comportamentali necessarie per assicurare il ripristino delle corrette dinamiche concorrenziali sui mercati interessati.

A valle di questa rilevante evoluzione del quadro normativo, l'Autorità ha ritenuto necessario riconsiderare il complesso di disposizioni regolamentari e di *soft law* che ne sono direttamente o indirettamente incise, al fine di verificare se esse mantenessero, nel nuovo contesto, la propria adeguatezza, proporzionalità ed efficacia. Questo ambizioso programma di aggiornamento, ispirato alle iniziative in tema di qualità della regolazione, ha investito i regolamenti di procedura e le comunicazioni nel tempo adottati dall'Autorità. Nel corso del 2024, l'Autorità ha quindi completato il processo di consultazione pubblica in relazione all'ammodernamento del programma di clemenza, alla

luce della scelta di codificazione compiuta dal legislatore dell'Unione. Il programma di clemenza, che consente di accordare il beneficio della non imposizione o della riduzione delle sanzioni alle imprese che cooperino con l'Autorità per la scoperta e la repressione dei cartelli segreti cui abbiano partecipato, rappresenta uno strumento investigativo insostituibile per il contrasto ad alcune tra le più gravi infrazioni del diritto antitrust. Il suo efficace funzionamento, tuttavia, dipende da un'accorta ponderazione degli incentivi per i potenziali richiedenti, che incoraggi tanto la tempestività quanto la qualità dei loro apporti all'accertamento.

In quest'ottica, l'Autorità ha inteso collegare l'aggiornamento del programma di clemenza alla contestuale revisione delle linee guida sulla quantificazione delle sanzioni, al fine di assicurare la coerenza della propria politica sanzionatoria con l'obiettivo di favorire un più frequente ricorso al programma di clemenza, eliminare potenziali interferenze e accrescere la certezza giuridica degli operatori di mercato.

Nella recente esperienza dell'Autorità, all'obiettivo di reprimere le violazioni gravi della concorrenza ha decisamente contribuito anche il successo della piattaforma di *whistleblowing*, che consente a chiunque di contattare l'Autorità in forma del tutto anonima, al fine di fornire informazioni e documentazione che consentano l'accertamento degli illeciti.

Al progressivo affinamento dello strumentario normativo di cui l'Autorità dispone al fine di assicurare il conseguimento più efficace dei propri obiettivi istituzionali, si è accompagnato nel corso del 2024 il corrispondente irrobustimento delle garanzie procedurali per le imprese soggette ai poteri di accertamento.

Le modifiche che l'Autorità ha di recente promosso o apportato alle misure regolamentari che disciplinano i procedimenti in materia di concorrenza, di tutela del

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



consumatore e di indagini conoscitive, rispondono a una pluralità di sollecitazioni di segno convergente emerse nel corso degli ultimi anni, di natura sia legislativa che giurisprudenziale.

Già nel 2019, il legislatore euro-unitario aveva infatti individuato nel “diritto di essere sentiti” non soltanto una componente essenziale del rispetto delle garanzie della difesa rispetto all’esercizio dei poteri delle autorità nazionali di concorrenza, ma anche una fondamentale espressione del principio di buona amministrazione. Ne discende una graduale erosione della tradizionale autonomia procedurale degli Stati membri, in forza della quale istituti quale l’accesso al fascicolo, i termini procedurali, la comunicazione degli addebiti subiscono la crescente attrazione centripeta del diritto unionale. Per altro verso, nel corso del 2024 la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di confermare, sulla scorta dell’insegnamento delle corti dell’Unione, che le sanzioni che l’Autorità irroga qualora accerti una violazione della disciplina consumeristica presentano una natura “quasi penale”, ai sensi della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo – e ciò anche prima dell’ulteriore inasprimento delle conseguenze sanzionatorie di tali illeciti disposto dal decreto legislativo n. 26/2023. Pertanto, le garanzie convenzionali previste in relazione all’interferenza dei poteri pubblici sui diritti dell’impresa trovano ormai piena applicazione anche con riguardo ai procedimenti in materia di pratiche commerciali scorrette, di clausole vessatorie e di violazione dei diritti dei consumatori. Nello stesso senso, d’altro canto, si era andato recentemente orientando il giudice nazionale, da sempre spiccatamente sensibile all’esigenza di assicurare appieno la completa parità delle armi nel contesto dei procedimenti condotti dalle autorità amministrative indipendenti. Gli interventi di revisione dei regolamenti di procedura conclusi o avviati nell’ultimo anno mirano dunque a rafforzare ulteriormente gli istituti che presidiano la partecipazione procedimentale e la difesa delle imprese.

Così, in materia di concorrenza, è stato significativamente esteso il termine minimo a disposizione delle imprese per presentare memorie scritte e documenti in replica alla comunicazione delle risultanze istruttorie, il cui contenuto viene ora esplicitamente declinato in sede regolamentare. Per quanto attiene alla tutela dei consumatori, il regolamento di procedura varato dall’Autorità nel 2024 introduce una formale comunicazione degli addebiti e individua in maniera chiara una fase di interlocuzione difensiva di fronte al Collegio che, sebbene sprovvista della caratteristica dell’oralità, è intesa a garantire che le imprese possano rivolgere le proprie deduzioni direttamente all’organo decidente, analogamente a quanto già previsto nei procedimenti antitrust. Infine, la comunicazione adottata nel maggio 2024 con riguardo allo svolgimento delle indagini conoscitive prevede – già a partire dalla prima fase – molteplici occasioni di confronto con i soggetti interessati, che potranno formulare i propri contributi in occasione della consultazione pubblica disposta contestualmente all’avvio dell’indagine, ovvero in esito alla pubblicazione del rapporto preliminare. Qualora l’Autorità si determini all’apertura di una fase rimediale, agli ordinari strumenti partecipativi si sommeranno poi le garanzie della difesa previste per i procedimenti contenziosi. L’Autorità ritiene, sulla scorta dei contributi dei partecipanti ai processi di consultazione, che le nuove regole contemperino con esiti soddisfacenti l’esigenza di efficacia e celerità dell’azione amministrativa e la necessità di assicurare adeguati spazi per l’esercizio dei diritti della difesa. Allo stesso tempo, l’Istituzione è consapevole che si tratta di un equilibrio intrinsecamente instabile, continuamente destinato ad assestarsi alla luce della proficua dialettica con la giurisprudenza, che nel pieno rispetto delle reciproche attribuzioni fornisce preziose indicazioni operative, nonché dell’evoluzione della cultura e della sensibilità giuridica.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

6.

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

L'attività a tutela della concorrenza ha beneficiato del rafforzamento dei poteri di intervento e di indagine avvenuto negli ultimi anni. L'Autorità ha intrapreso azioni significative nel controllo delle concentrazioni e nella lotta contro i cartelli, intervenendo anche su abusi di posizione dominante in diversi settori strategici per la competitività del Paese. In un contesto segnato da rilevanti dinamiche evolutive, l'*enforcement* e l'attività di *advocacy* sono stati impiegati sinergicamente con l'obiettivo di contribuire allo sviluppo di un'economia efficiente e competitiva, in grado di affrontare le attuali sfide globali a beneficio di consumatori e cittadini. Nel corso dell'anno, l'Autorità ha esaminato centouno operazioni di concentrazione. È il dato più alto registrato nell'ultimo decennio (+48% rispetto alla media del periodo 2013-2023), coerente con l'esistenza di un rilevante processo di consolidamento che interessa diversi settori dell'economia nazionale, tra cui le telecomunicazioni, l'energia, i trasporti, le infrastrutture portuali, le banche e la finanza, nonché il commercio al dettaglio. Solo in casi eccezionali, tuttavia, sono emerse criticità concorrenziali che hanno richiesto un intervento. In particolare, sono state condotte approfondite istruttorie in "fase II" di sei concentrazioni, che hanno interessato mercati con una dimensione complessiva superiore a 11 miliardi di euro. Cinque operazioni sono state autorizzate con specifiche misure strutturali e comportamentali necessarie a impedire il prodursi di effetti concorrenziali ovvero ripristinare condizioni di concorrenza effettiva, mentre la notifica della sesta è stata formalmente ritirata dalla parte nel corso del procedimento. Due ulteriori istruttorie, riguardanti i servizi di stoccaggio e di distribuzione del gas, sono state avviate nel mese di dicembre. In sette casi - corrispondenti al 7% del totale delle concentrazioni esaminate - l'Autorità ha esercitato il potere di richiedere la notifica dell'operazione ai sensi dell'art. 16, comma 1-bis della legge n. 287/1990. Tre

operazioni "sotto-soglia" - il cui scrutinio è stato reso possibile dall'introduzione dei relativi poteri con la legge annuale per la concorrenza 2021 - sono state oggetto di un approfondimento istruttorio, e due si sono concluse con l'adozione di misure correttive. Il rilievo che la nuova normativa nazionale in materia di concentrazioni ha anche a livello europeo è risultato evidente nel caso della richiesta di notifica dell'acquisizione di una *start-up* da parte di NVIDIA, *leader* globale nella produzione di unità di elaborazione grafica (GPU). L'operazione, infatti, è stata poi trasmessa alla Commissione europea ai sensi dell'art. 22(1) del regolamento (CE) n. 139/2004. Anche il rafforzamento degli strumenti a disposizione dall'Autorità nella lotta ai cartelli ha dato risultati. Nel 2024, l'Autorità ha avviato quattro procedimenti ed è stata impegnata complessivamente in otto istruttorie riguardanti altrettanti settori merceologici e oltre trenta società. L'intensificazione dell'attività di contrasto a quelle che sono tra le forme di violazione più gravi del diritto antitrust è riconducibile anche all'impulso dato dalla piattaforma di *whistleblowing*, che ha ricevuto oltre duecento segnalazioni, e all'istituto della clemenza, che è stato rafforzato con l'attuazione nel nostro ordinamento della Direttiva ECN+. I poteri di cui l'Autorità dispone sono stati esercitati sinergicamente per la tutela e la promozione della concorrenza nei settori strategici per la produttività e la competitività dell'economia italiana - alcuni dei quali sono soggetti a significative trasformazioni evolutive - con l'obiettivo di stimolare dinamiche concorrenziali capaci di contribuire concretamente alla crescita economica. Un'economia competitiva e una società aperta necessitano di infrastrutture di telecomunicazioni efficienti, che abilitano la digitalizzazione, l'innovazione e la connettività globale. Si tratta di un settore in cui la concorrenza è necessaria tanto per assicurare servizi accessibili quanto per incentivare investimenti in reti moderne ed efficienti, come la fibra ottica e il 5G, che

possono facilitare l'adozione di nuove tecnologie, migliorare la produttività delle imprese e favorire lo sviluppo di servizi avanzati in tutti i settori economici. Il settore delle comunicazioni elettroniche è stato interessato da cambiamenti strutturali significativi. Nel luglio 2024, TIM ha completato lo scorporo della sua rete fissa, cedendo la nuova società dedicata alla gestione dell'infrastruttura di rete al fondo statunitense KKR. L'Autorità ha avviato un'istruttoria per valutare gli accordi conclusi tra le due società a seguito della separazione verticale, al fine di garantire che non disincentivino l'innovazione e gli investimenti e non ostacolino l'ingresso e la crescita di altri operatori. Oltre al riassetto verticale dell'operatore storico, il settore ha registrato due rilevanti operazioni di consolidamento, sottoposte al vaglio dell'Autorità. L'acquisizione di Vodafone Italia da parte di Swisscom ha ridotto il numero degli operatori infrastrutturati attivi nell'offerta di servizi di comunicazioni su rete fissa in Italia, portando l'Autorità a imporre misure correttive. Si tratta di un intervento reso possibile dall'introduzione nella normativa italiana del test sostanziale dell'"ostacolo significativo alla concorrenza effettiva", in conformità con l'omologa previsione a livello europeo. Negli stessi mercati, un effetto di consolidamento – soprattutto in termini di dotazioni di spettro frequenziale – è stato prodotto anche dall'acquisizione da parte di Wind Tre del ramo d'azienda di Opet senza determinare, tuttavia, risvolti negativi di natura concorrenziale. È proseguita, inoltre, l'attività nel settore digitale, che sempre più si caratterizza per l'esigenza di uno stretto coordinamento istituzionale tra autorità nazionali, nonché tra autorità nazionali ed europee. Prova dell'efficacia di tale coordinamento è la conclusione dell'istruttoria per abuso di posizione dominante nei confronti di Booking.com relativa all'applicazione indiretta di possibili clausole di parità dei prezzi. L'Autorità ha reso vincolanti gli impegni presentati dalla società che escludono la possibilità per quest'ultima di limitare l'autonomia delle strutture ricettive nel differenziare le tariffe tra i vari canali di vendita *online*, così favorendo dinamiche competitive nell'offerta di

servizi di intermediazione e prenotazioni tra le *Online Travel Agencies*. L'interlocuzione con gli Uffici della Commissione europea ha favorito l'adozione da parte dell'operatore di impegni coerenti e complementari agli obblighi e ai divieti previsti dal *Digital Markets Act*. Lungo il percorso intrapreso dall'Europa verso un'economia sostenibile, diverse iniziative dell'Autorità evidenziano la complementarità tra la tutela della concorrenza e il raggiungimento degli obiettivi sociali legati alla tutela dell'ambiente.

È stata avviata un'istruttoria relativa a condotte escludenti nel mercato degli *shopper* bio-compostabili che potrebbero aver ostacolato l'ingresso e l'espansione di prodotti analoghi e meno costosi. Nel settore del riciclo degli oli usati, un caso di abuso di posizione dominante è stato chiuso con impegni che aprono il mercato permettendo il conferimento degli oli raccolti anche a soggetti diversi dai rigeneratori, per i trattamenti consentiti dalla legge. Anche l'istruttoria riguardante un possibile abuso escludente nel mercato degli ABS per le biciclette elettriche si è conclusa con impegni, volti a garantire l'interoperabilità tra il sistema di elettrificazione (il cosiddetto *e-kit*) dell'azienda dominante e i sistemi ABS sviluppati dalle imprese concorrenti.

Nel corso del 2024, inoltre, l'Autorità ha continuato l'attività di *advocacy* e il monitoraggio nei settori dei rifiuti e del servizio idrico integrato, adottando diversi pareri motivati ai sensi dell'art. 21-bis della legge n. 287/1990, formulando due segnalazioni ai sensi dell'art. 21 e due pareri *ex art.* 22. Gli interventi si sono concentrati sulla scelta degli enti competenti di affidare i servizi *in house*, anche mediante concessioni di durata particolarmente prolungata, a fronte di inefficienze nella gestione e/o lacune nelle istruttorie e nelle motivazioni. L'accesso a servizi energetici affidabili, sostenibili ed economici – soprattutto in periodi caratterizzati da significative dinamiche inflattive – è essenziale per il benessere dei consumatori e per la produttività delle imprese, per le quali rappresentano spesso uno dei principali costi, e riveste anche un'importante valenza sociale. In questa duplice prospettiva si collocano le tre

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

istruttorie concluse nel settore energetico riguardanti i prezzi eccessivi dei servizi di teleriscaldamento. In due casi, infatti, è stata accertata la sussistenza di un abuso di sfruttamento in quanto i prezzi praticati, privi di una ragionevole relazione con i costi di generazione del calore, sono stati ritenuti altresì iniqui, perché hanno impedito ai cittadini di appropriarsi dei benefici economici dell'utilizzo di fonti rinnovabili per la generazione di calore e perché derivanti dallo sfruttamento del potere di mercato goduto dalle società nella fornitura di un bene essenziale (il calore) in un contesto di elevati *switching cost*.

Gli interventi a tutela della concorrenza nel settore energetico condividono con quelli nel settore dei trasporti l'obiettivo di garantire l'accesso equo ed efficiente a servizi essenziali, rimuovendo distorsioni di mercato che potrebbero penalizzare cittadini e imprese riducendo l'innovazione, comprimendo la qualità dei servizi e aumentando i costi.

Negli ultimi anni, si sono registrate diverse operazioni di concentrazione – a livello nazionale ed europeo – che riguardano le infrastrutture portuali, spesso acquisite da operatori che utilizzano tali infrastrutture strategiche e detengono al contempo un significativo potere nei mercati a valle del trasporto marittimo. Dopo l'operazione relativa al porto di Trieste esaminata l'anno precedente, l'Autorità ha analizzato due concentrazioni riguardanti i terminali dei porti di Livorno e Genova. L'esame approfondito della seconda ha portato l'Autorità a rilevare rischi (di *input foreclosure*) nel mercato dei servizi di terminal merci su rotabili, e a imporre misure correttive per garantire parità di trattamento dei clienti e prevenire il deterioramento delle condizioni di fornitura. Sempre nel settore portuale, l'Autorità ha rilevato un'intesa restrittiva della concorrenza tra i terminalisti del porto di Napoli, che hanno concordato l'introduzione di una nuova voce tariffaria, l'“*energy surcharge*”, per i *container* in importazione, stabilendone l'importo e le modalità di applicazione.

La tutela della concorrenza tra porti e tra operatori all'interno dei singoli scali costituisce uno strumento fondamentale per favorire lo sviluppo di tali *hub* logistici

strategici, affrontando le sfide legate alla competitività internazionale, e per garantire corrette dinamiche competitive nei mercati a valle. Proprio nei mercati del trasporto marittimo di merci e di passeggeri su alcune rotte tra il continente e le isole maggiori è stata avviata, inoltre, un'istruttoria riguardante una possibile intesa restrittiva della concorrenza.

Anche il settore aereo italiano, dopo la dismissione di Alitalia, è stato interessato da un riassetto significativo, che da ultimo ha portato all'acquisizione di ITA da parte di Lufthansa, subordinata dalla Commissione europea a un pacchetto di cessioni di rotte e *slot*.

Tenuto conto dell'importanza economica e sociale di garantire collegamenti aerei con le isole che siano efficienti e accessibili, l'Autorità ha pubblicato il rapporto preliminare contenente gli elementi emersi dall'indagine sui prezzi dei voli, che si è concentrata principalmente sul funzionamento degli algoritmi utilizzati dalle compagnie aeree per la definizione dei prezzi. In particolare, è stata svolta un'analisi approfondita dei livelli e delle dinamiche tariffarie dei biglietti aerei per le isole maggiori, anche rispetto ad altre tratte comparabili. Inoltre, è stato approfondito il tema della trasparenza delle offerte, con particolare attenzione alle modalità di comunicazione delle tariffe e delle loro componenti, che incidono sulle scelte di acquisto e sulla mobilità della domanda.

L'Autorità, inoltre, ha utilizzato sinergicamente diversi strumenti di intervento per rimuovere gli ostacoli che limitano la concorrenza nel trasporto urbano.

In particolare, nel settore del trasporto pubblico non di linea, l'Autorità ha svolto approfondimenti relativamente al settore dei taxi nei comuni di Bologna, Firenze, Genova, Palermo e Torino e alle principali cooperative taxi e piattaforme di intermediazione *ivi* attive. Ad esito di tale indagine, l'Autorità ha inviato al Comune di Firenze e al Comune di Palermo due pareri in merito alle criticità riconducibili alla mancanza di un monitoraggio regolare del servizio taxi, invitando le amministrazioni a verificarne l'adeguatezza ed evitare che si possano creare situazioni di carenza dell'offerta rispetto alla domanda, con conseguenti disagi per

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



l'utenza finale, attivando, se necessario, le procedure per il rilascio di nuove licenze.

L'Autorità, inoltre, ha contestato un'inottemperanza alla Società Cooperativa Radiotaxi 3570 per non aver modificato le clausole statutarie e regolamentari di non concorrenza a portata assoluta la cui restrittività era stata precedentemente accertata, anche a danno dello sviluppo di piattaforme innovative per la mobilità.

Diverse segnalazioni, di cui una congiunta con l'Autorità di Regolazione dei Trasporti, hanno altresì evidenziato l'esigenza di una revisione della disciplina vigente che tenga conto dell'evoluzione del settore e della prossimità, dal lato della domanda, dei servizi taxi e Ncc, prevedendo una rimozione delle barriere all'entrata e dei vincoli non giustificati all'operatività degli operatori.

Nel settore del trasporto pubblico locale, l'Autorità ha adottato tre pareri motivati ai sensi dell'art. 21-bis in merito agli affidamenti *in house* ad ATAC S.p.A., evidenziando

sia le criticità derivanti dalla proroga dell'affidamento del servizio di trasporto pubblico locale sia le carenze motivazionali relative al mancato ricorso al mercato per i servizi di trasporto pubblico locale non periferico.

Problematiche analoghe si estendono spesso a tutto il settore dei servizi pubblici locali nel quale, come già posto in luce, l'Autorità ha svolto un'intensa attività di monitoraggio e di segnalazione, sul presupposto che detti interventi relativi a società a partecipazione pubblica costituiscono un elemento essenziale di una politica della concorrenza finalizzata a stimolare la competitività e la crescita economica del Paese. Anche in questo ambito, la concorrenza e l'innovazione, attraverso modelli di gestione efficaci e l'adozione di tecnologie avanzate, possono migliorare l'efficienza e favorire una maggiore sostenibilità economica e ambientale, contribuendo al rafforzamento della competitività e allo sviluppo delle economie locali.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

7.

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

L'attività di *enforcement* della disciplina in materia di tutela del consumatore, in linea con gli anni precedenti, si è contraddistinta per l'adozione di un approccio integrato, volto a sfruttare le proficue sinergie tra i diversi strumenti di contrasto dei comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori (pratiche commerciali scorrette, diritti dei consumatori nei contratti, clausole vessatorie) e, ove possibile, a graduare e modulare gli interventi (cautelari, diffide, impegni e *moral suasion*) in funzione dell'effetto utile desiderato.

In linea con tale impostazione e mossa dalla consapevolezza che, in un ambiente in rapida evoluzione e sempre più complesso, l'*enforcement* a tutela dei consumatori si interseca con un ampio spettro di altre aree tematiche, l'Autorità ha condotto la propria azione seguendo varie linee direttrici.

Una prima linea direttrice è risultata volta a consolidare la difesa dei diritti fondamentali dei consumatori alla salute e alla sicurezza e qualità dei prodotti, sanciti dall'art. 2 del Codice del consumo.

L'obiettivo è stato innanzitutto perseguito con il contrasto delle condotte poste in essere dalle piattaforme *online* nei confronti dei consumatori più giovani che, sempre più spesso, nell'ambito dei *social media* vedono messa in pericolo la loro salute e sicurezza.

In tale prospettiva, l'Autorità ha concluso un'istruttoria nei confronti di Tik Tok, irrogando una sanzione pari al massimo edittale di 10 milioni di euro, per la diffusione di video con comportamenti autolesionistici suscettibili di pregiudicare la sicurezza di minori e soggetti vulnerabili. La tematica è stata affrontata anche mediante il procedimento concernente le modalità di promozione di un prodotto alimentare incentrate sull'induzione a una sfida *online* (c.d. *challenge*) indirizzata, prevalentemente, a un gruppo di consumatori adolescenti. A seguito dell'istruttoria conclusa con l'accoglimento degli impegni presentati dal professionista, il prodotto è stato rimosso dai listini di vendita.

L'attenzione rivolta dall'Autorità alle condotte scorrette in grado di porre in pericolo la salute dei consumatori emerge, altresì, dalla decisione con la quale è stata sanzionata l'attività promozionale di alcuni prodotti da fumo a c.d. tabacco riscaldato. Questi ultimi, nonostante emettessero nicotina a seguito della combustione del tabacco, venivano pubblicizzati senza evidenziare la loro nocività per la salute dovuta al consumo di nicotina e il divieto di utilizzo da parte dei minori indotti ad assumere comportamenti che potevano arrecare danni alla loro salute.

La tutela della salute dei consumatori è stata perseguita anche in via indiretta, contrastando comportamenti che, sotto diversi profili, possono interferire con le cure sanitarie.

In tale ottica, nel settore dei servizi sanitari integrativi, l'Autorità ha accertato l'adozione di una pratica commerciale scorretta da parte di una importante compagnia assicurativa che aveva accumulato nella gestione delle polizze sanitarie un numero molto alto di pratiche in attesa di evasione, in notevole ritardo rispetto ai tempi di liquidazione previsti dalle rispettive polizze sanitarie. Inoltre, in ambito farmaceutico è stata avviata un'istruttoria nei confronti di una società che avrebbe pubblicato sul proprio sito informazioni non veritiere e fuorvianti circa l'immediata disponibilità dei prodotti offerti in vendita *online* e i relativi tempi di consegna o spedizione.

Nell'ottica poi di preservare il diritto dei consumatori alla qualità dei prodotti e dei servizi immessi sul mercato, si pongono tre procedimenti chiusi nel settore dell'*automotive* aventi ad oggetto la divulgazione di informazioni non veritiere o incomplete, ingannevoli e confusorie in riferimento all'origine geografica e al luogo di fabbricazione di alcune autovetture, nonché il procedimento concernente l'ingannevolezza delle comunicazioni commerciali con le quali, nel settore avicolo, una società promuoveva la propria attività di allevamento.

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



Almeno in parte alla stessa logica rispondono anche i sei procedimenti istruttori chiusi con accettazione di impegni nel settore taxi nei confronti di altrettante società e cooperative esercenti il servizio di prenotazione della chiamata, concernenti l'omessa adozione di misure idonee ad assicurare il rispetto di *standard* minimi di qualità del servizio di trasporto da parte dei tassisti aderenti.

Un'altra linea direttrice che ha ispirato l'azione dell'Autorità ha tenuto conto, anche quest'anno, dell'importanza che il tema della sostenibilità ambientale e sociale riveste nelle dinamiche competitive e dell'influenza che, nel contesto delle comunicazioni commerciali, l'evocazione di vantaggi ambientali ed ecologici può spiegare sulle scelte consumeristiche. Consapevole di come la diffusione di vantî prestazionali privi di fondamento, o comunque decettivi, possa erodere la fiducia dei consumatori e impedire loro di individuare e premiare i prodotti e le imprese più affini al proprio sistema valoriale, l'Autorità è intervenuta in diversi settori merceologici, per contrastare l'uso scorretto delle asserzioni ambientali.

L'obiettivo è stato perseguito, essenzialmente, mediante il ricorso allo strumento della *moral suasion* che ha consentito di ottenere con maggiore rapidità il risultato sperato nei confronti di un numero elevato di imprese. Lo strumento è stato utilizzato, ad esempio, nei confronti di società del settore automobilistico che avevano utilizzato *green claim* per promuovere autoveicoli ibridi o elettrici per la mobilità urbana e di imprese attive nel settore dell'energia elettrica invitate a eliminare asserzioni ambientali non chiare o eccessivamente generiche e a rendere agevolmente consultabili, nonché comprensibili le certificazioni e le attestazioni relative alle modalità di compensazione delle emissioni inquinanti derivanti dalla produzione di gas ed energia. Un ulteriore intervento è stato adottato nel settore agroalimentare in relazione a vantî ambientali diffusi attraverso la confezione di alcuni prodotti di formaggio gorgonzola.

L'azione dell'Autorità in materia di sostenibilità si è, tuttavia, contraddistinta anche per l'avvio di un filone innovativo che mira a contrastare l'uso di asserzioni non veritiere in relazione alla sostenibilità produttiva e alla

responsabilità sociale. Nel corso dell'anno, sono state avviate tre istruttorie nel settore dell'abbigliamento: un primo procedimento nei confronti di un noto sito web attivo nel settore di attività del "*fast fashion*" che sembrerebbe veicolare un'immagine di sostenibilità produttiva e commerciale dei propri capi d'abbigliamento non veritiera; due istruttorie nei confronti di importanti società operanti nel settore dell'alta moda che avrebbero presentato dichiarazioni etiche e di responsabilità sociale non veritiere.

Un ulteriore binario lungo il quale l'Autorità ha diretto la propria azione, in sostanziale continuità con gli anni scorsi, ha riguardato le pratiche commerciali scorrette facilitate dalle tecnologie digitali e dall'evoluzione dei modelli di *business* che esacerbano le asimmetrie di potere informativo e strutturale attraverso la diffusione di false recensioni e/o apprezzamenti, l'adozione di tecniche di manipolazione del consenso come i *dark pattern*, e il *marketing* di influenza.

Innanzitutto, l'Autorità ha svolto un'intensa attività di monitoraggio volta a fronteggiare il fenomeno dei *software* che automatizzano le azioni sui *social* fingendo che sia l'utente reale ad averle compiute in modo spontaneo. In tale prospettiva, sono stati conclusi due procedimenti aventi ad oggetto la vendita da parte di società operanti a livello internazionale di cospicui 'pacchetti' di apprezzamenti risultati non autentici, in quanto generati artificiosamente e un terzo procedimento avente ad oggetto l'attribuzione di un punteggio automatico non riconducibile a un'opinione autentica e disinteressata delle parti contrattuali assimilabile ad una recensione non genuina.

Rispetto al fenomeno dei c.d. *dark commercial pattern*

– i percorsi oscuri creati dalle aziende per spingere gli utenti, mediante il condizionamento del loro processo decisionale, a compiere azioni che altrimenti non avrebbero compiuto o a rendere più difficile compierne altre – merita di essere segnalata l'istruttoria chiusa nei confronti di alcune società del gruppo Amazon, sanzionate per aver utilizzato il sistema di pre-selezione dell'acquisto periodico di prodotti in vendita sul proprio sito.

Nel medesimo solco si innestano, altresì, gli interventi

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

dell'Autorità nel settore del *marketing* di influenza che, in quanto caratterizzato dalla coesistenza e sovrapposizione di elementi commerciali e contenuti di carattere sociale e culturale generati dagli utenti, può presentare un più alto rischio di pubblicità occulta e ingannevole rispetto alle altre forme di pubblicità *online*. È noto, infatti, come in tale contesto i consumatori incontrino maggiori difficoltà nell'identificare la natura commerciale del contenuto pubblicato in rete e risultino più inclini a supporre che tale contenuto costituisca una raccomandazione personale dell'*influencer* piuttosto che una sponsorizzazione.

In tale prospettiva, l'Autorità ha avviato diversi procedimenti per presunte condotte ingannevoli diffuse dagli *influencer marketing*, tramite canali *social* e internet, afferenti alle tematiche della pubblicità occulta, dei *fake follower* e dei facili guadagni. Inoltre, proseguendo su una linea di intervento già avviata nel corso dell'anno precedente, l'Autorità ha continuato ad analizzare le comunicazioni commerciali che possono condizionare le scelte di acquisto dei consumatori, facendo leva sulla loro sensibilità per iniziative benefiche. In tale contesto, ha concluso con accoglimento degli impegni un procedimento concernente le uova "griffate Ferragni" cui era associata un'iniziativa benefica.

È stata inoltre rafforzata l'attività di *enforcement* più tradizionale volta a reprimere condotte aggressive *online* come l'omessa consegna dei prodotti ordinati e pagati e l'omesso rimborso del corrispettivo versato a fronte dell'annullamento dell'ordine o, ancora, dell'esercizio del diritto di recesso, poste in essere da società attive nella commercializzazione *online* di prodotti di abbigliamento o alimenti per animali.

Nella stessa ottica, nelle vendite *online* di prodotti di vario genere – quali divise scolastiche, abiti da lavoro e altri prodotti di abbigliamento, accessori di autoveicoli d'epoca – è proseguito l'intervento dell'Autorità volto a reprimere la pratica concernente l'applicazione del *credit card surcharge*, in violazione dell'art. 62 del Codice del consumo. L'Autorità ha ribadito il principio in base al quale il divieto di *credit card surcharge* prescinde dalla natura e/o dalla qualifica della differenza di prezzo applicata dal

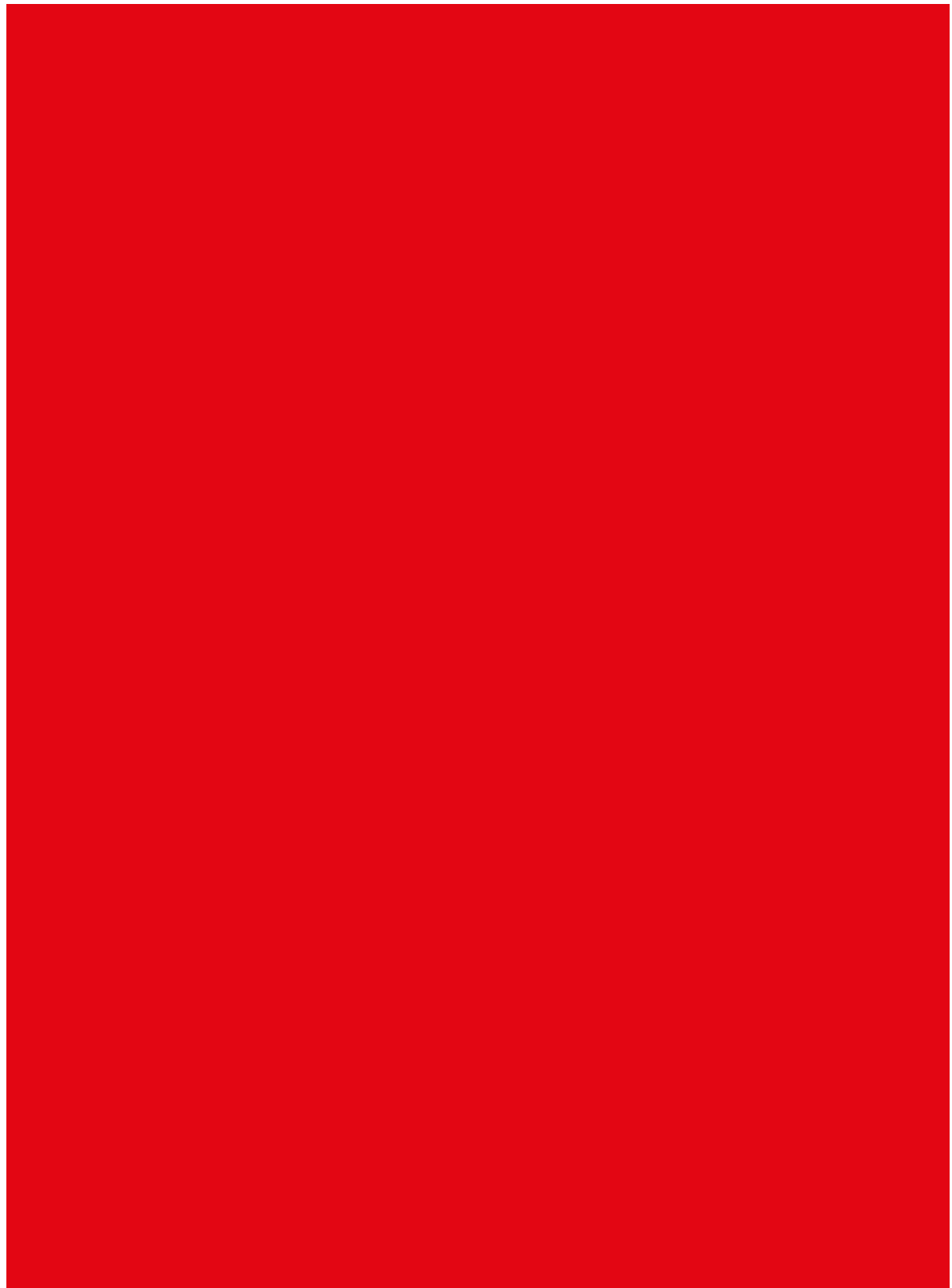
venditore in caso di pagamento tramite un particolare strumento di pagamento, vietando qualunque differenziazione del prezzo in funzione della scelta del consumatore tra uso di contanti o di moneta elettronica, al fine di garantire l'obiettivo euro unitario di realizzare un sistema unico di pagamenti privo di discriminazioni tra strumenti a tutela dei consumatori.

Allo stesso binario possono essere ricondotte le pratiche aggressive che agevolano il passaggio di consumatori dai servizi *offline* ai servizi *online*. Ne costituisce un valido esempio il caso concernente le modalità con cui era stata pianificata l'operazione che prevedeva il trasferimento di clienti da uno dei principali operatori bancari alla nuova banca digitale del gruppo. Gli impegni presentati dalle società e resi obbligatori dall'Autorità hanno previsto la possibilità per i clienti trasferiti di rientrare nella vecchia Banca anche a condizioni più vantaggiose e il trasferimento dei clienti non ancora migrati solo a fronte di un consenso esplicito.

Un'ultima linea direttrice ha avuto di mira la fase della contrattazione tra consumatori e professionisti mediante l'intensificazione dell'azione di *enforcement* in materia di clausole vessatorie e l'esercizio dei nuovi poteri sanzionatori e inibitori che le sono stati attribuiti dalla legge 23 dicembre 2021, n. 238. Si è infatti posta l'esigenza di riservare, anche in sede di *public enforcement*, una rinnovata attenzione e centralità alla materia contrattuale.

In particolare, in ambito creditizio l'Autorità ha condotto quattro procedimenti nei confronti di società di mediazione aventi ad oggetto il conferimento dell'incarico con patto di esclusiva, la penale applicata per violazione di tale patto e, per alcuni di essi, anche la dichiarazione di avvenuta trattativa individuale delle predette clausole.

L'Autorità è inoltre intervenuta diffusamente nel settore dell'autonoleggio nei confronti di sei società, censurando la clausola contrattuale relativa all'addebito al cliente di una *fee* addizionale a titolo di gestione della pratica di trasmissione dei dati del consumatore agli enti accertatori in caso di notifica di sanzioni per violazioni del Codice della strada elevate durante il periodo di noleggio.



02

**Attività di tutela
e promozione
della concorrenza**



1.
Dati di sintesi

Nel corso del 2024 sono stati conclusi complessivamente 40 procedimenti istruttori per possibile violazione della normativa a tutela della concorrenza di cui alla legge 10 ottobre 1990, n. 287 e degli articoli 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea

(TFUE). È stata, inoltre, avviata e conclusa un’indagine conoscitiva relativa ai mercati degli apparecchi acustici in Italia. Sono stati, infine, realizzati 118 interventi di segnalazione e consultivi pubblicati.

PROCEDIMENTI ISTRUTTORI, DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVI	2023	2024
Intese	8	2
Abusi	7	9
Concentrazioni (istruttorie)	1	6
Separazioni societarie	-	1
Inottemperanze alla diffida o all’obbligo di comunicazione preventiva	-	4
Rideterminazione sanzioni	1	18
Omissione di informazioni (concentrazioni)	2	-
Abuso di dipendenza economica	1	-
Indagini conoscitive	1	1
Interventi di <i>advocacy</i>	64	118

Per le istruttorie concluse con l’accertamento dell’illecito, sono state complessivamente irrogate sanzioni amministrative pecuniarie per € 9.685.024 (di cui € 3.037.339 per intese restrittive della concorrenza, € 6.474.784 per abuso di posizione dominante,

€ 140.044 per inottemperanza alla diffida e € 32.857 per inottemperanza all’obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione)¹.

1. Sebbene il valore delle sanzioni risulti in diminuzione rispetto all’anno precedente, tale dato va letto alla luce dell’utilizzo, da parte dell’Autorità, dello strumento degli impegni di cui all’art. 14-ter della l. 287/1990 che, in relazione a procedimenti che hanno coinvolto operatori di rilevanti dimensioni, ha consentito, per le caratteristiche specifiche dei casi di specie, l’implementazione di soluzioni tempestive, riducendo la durata delle istruttorie, e nello stesso tempo efficaci, in quanto idonee a rimuovere le preoccupazioni concorrenziali prospettate in sede di avvio. Inoltre, si rileva che i benefici per la collettività derivanti dagli interventi antitrust (*customer savings*) sono stati stimati, per l’anno in esame, in circa 760 milioni di euro, valore in aumento rispetto all’anno precedente.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

Le intese esaminate

Istruttorie per intesa concluse nel 2024, suddivise per esito			Settore e sanzioni delle istruttorie con violazione
VIOLAZIONE DELL'ART. 101 DEL TFUE	NON VIOLAZIONE	TOTALE	ENERGIA ELETTRICA
1	1	2	1
N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie
			3.037.339
			Sanzioni

In uno dei due casi relativi a intese l'Autorità ha concluso il procedimento senza accertare la violazione dell'art. 101 del TFUE, ritenendo che le evidenze agli atti non fossero tali da dimostrare le condotte ipotizzate in sede di avvio ([I859](#)). Inoltre, in un ulteriore caso l'Autorità ha accertato

l'inottemperanza alla precedente diffida, in violazione dell'articolo 15, comma 2, della l. 287/1990 ([I801AB](#)). In altri 18 casi l'Autorità ha concluso le istruttorie, deliberando la rideterminazione delle sanzioni irrogate con precedente delibera ([I805B](#) - [I805U](#)).

Gli abusi di posizione dominante esaminati

Istruttorie per abuso di posizione dominante concluse nel 2024 suddivise per esito					
VIOLAZIONE DELL'ART. 102 DEL TFUE	VIOLAZIONE DELL'ART. 3 DELLA L. 287/1990	NON VIOLAZIONE	ACCETTAZIONE IMPEGNI	REVISIONE IMPEGNI	TOTALE
1	2	2	3	1	9
N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie

Attività di tutela e promozione della concorrenza

**Istruttorie per abuso di posizione dominante con violazione nel 2024 (settore e sanzioni)**ATTIVITÀ RICREATIVE,
CULTURALI E SPORTIVE**1**

N. di istruttorie

4.203.448

Sanzioni

ENERGIA
ELETTRICA**2**

N. di istruttorie

2.271.336

Sanzioni

TOTALE

3

N. di istruttorie

6.474.784

Sanzioni

In 2 casi relativi a presunti abusi di posizione dominante, l'Autorità ha concluso i procedimenti senza accertare la violazione dell'art. 3 della l. 287/1990 e/o dell'art. 102 del TFUE, ritenendo che le evidenze agli atti non fossero tali da dimostrare le condotte restrittive della concorrenza ipotizzate nel provvedimento di avvio ([A563](#) e [A570](#)).

Inoltre, in un ulteriore caso, avviato per accertare l'eventuale inottemperanza a un precedente provvedimento, l'Autorità ha deliberato la non sussistenza dei presupposti per l'irrogazione della sanzione ai sensi dell'articolo 15, comma 2, della l. 287/1990 ([A524B](#)).

Le separazioni societarie**Istruttorie per separazioni societarie concluse nel 2024**VIOLAZIONE DELL'ART. 8
COMMA 2-QUATER**1**

N. di istruttorie

TOTALE

1

N. di istruttorie

Le concentrazioni

Nel corso del 2024, l'Autorità ha esaminato 101 casi di operazioni di concentrazione.

In 5 casi, relativi a diversi settori merceologici, l'Autorità ha avviato un'istruttoria ai sensi dell'art. 16 della l. 287/1990, autorizzando le operazioni di concentrazione subordinatamente all'adozione di alcune misure correttive. In un caso l'Autorità, dopo l'avvio

dell'istruttoria, ha deliberato il non luogo a provvedere a seguito del formale ritiro della notifica dell'operazione di concentrazione ([C12607](#)).

Inoltre, in due ulteriori casi, l'Autorità ha accertato l'inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva dell'operazione di concentrazione, in violazione dell'articolo 16, comma 1, della l. 287/1990 ([C12626B](#) e [C12646B](#)).

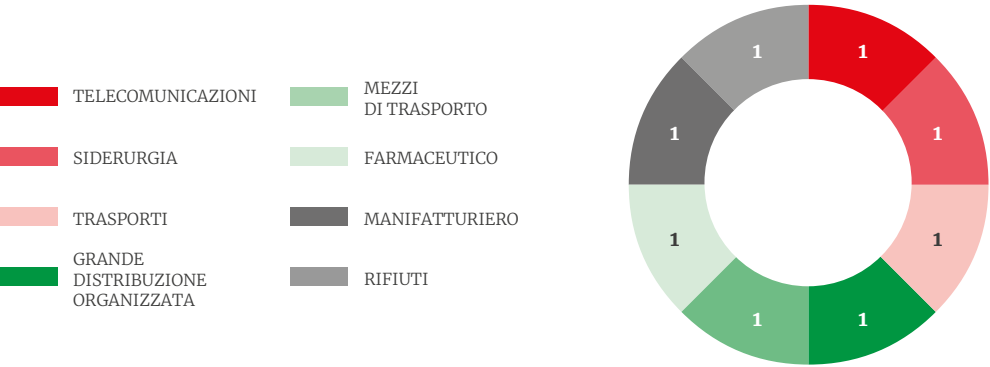
Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

Nuovi avvii

Nel corso del 2024 sono state avviate, e sono tuttora in corso, 8 istruttorie in materia di intese restrittive della

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

Istruttorie in materia di intese restrittive e abusi di posizione dominante avviate nel 2024, divise per settore



Sono stati, inoltre, avviati, e sono tuttora in corso, un procedimento per inottemperanza alla diffida, ai sensi dell'art. 15, comma 2, della l. 287/1990, due procedimenti per valutare operazioni di concentrazione, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della l. 287/1990 e

un procedimento volto alla nuova determinazione della durata dell'infrazione accertata con precedente delibera. L'Autorità ha, altresì, deliberato di procedere con una indagine conoscitiva ai sensi dell'art. 12, comma 2, della l. 287/1990.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



2.

L'attività di tutela della concorrenza

2.1 Intese e abusi di posizione dominante

FOCUS L'attività di contrasto ai cartelli

Nel corso del 2024, l'Autorità è stata impegnata in otto procedimenti istruttori aventi ad oggetto possibili cartelli tra imprese, riguardanti altrettanti settori merceologici e complessivamente oltre trenta società. L'intensificarsi dell'attività di contrasto a quelle che sono le forme di violazione più gravi del diritto antitrust è da ricondurre, in particolare, all'impulso dato dalla piattaforma di *whistleblowing* e dallo strumento della *leniency* che, come noto, è stato rafforzato con il recepimento della direttiva ECN+ nell'ordinamento nazionale.

Nel corso dell'anno, infatti, l'Autorità, oltre ad aver concluso con accertamento dell'illecito e irrogazione di sanzioni il procedimento nei confronti delle società terminaliste del porto di Napoli (1865, su cui vedi *infra*), ha avviato quattro nuovi procedimenti istruttori (1868, 1869, 1871 e 1873) e ha, altresì, proseguito i tre procedimenti già in corso (1864, 1866 e 1867).

Degli otto procedimenti svolti quattro sono stati avviati a seguito di segnalazioni anonime pervenute attraverso la citata piattaforma, a conferma dell'importanza dello strumento adottato dall'Autorità nel marzo 2023. Inoltre, in due casi sono state presentate domande di trattamento favorevole attraverso le quali le imprese, a fronte del disvelamento del cartello e della collaborazione per l'accertamento dell'infrazione, possono accedere al beneficio dell'immunità o della riduzione della sanzione.

I due strumenti, pur essendo rivolti a soggetti diversi (soprattutto le persone fisiche, nel caso del *whistleblowing*, e le imprese parti del cartello, nel caso della *leniency*), hanno dimostrato di essere fortemente sinergici nella lotta ai cartelli.

Le imprese, infatti, sono indotte a presentare richieste di immunità (e riduzione dell'ammenda) anche per il timore che, al proprio interno, i soggetti al corrente dell'illecito antitrust commesso possano usufruire della piattaforma per denunciare all'Autorità la sua esistenza. D'altro canto, il successo della piattaforma (con oltre 200 segnalazioni ricevute) concorre a confermare i timori delle imprese, e le sue peculiari modalità di funzionamento, garantendo un ampio spazio per interloquire con l'Autorità e presentare documenti in perfetto anonimato, accentuano l'efficacia delle denunce.

In proposito, nel mese di novembre 2024, è stata conclusa la consultazione pubblica sullo schema della nuova *Comunicazione sulla non imposizione e sulla riduzione delle sanzioni ai sensi dell'articolo 15-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (c.d. programma di clemenza o leniency)*, che ha l'intento di conformare il testo precedente alle novità introdotte

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

con il decreto di recepimento della direttiva ECN+ nell'ordinamento². L'iniziativa, in coerenza con la novella legislativa di matrice unionale, ha lo scopo di valorizzare ulteriormente l'istituto della *leniency*, incentivandone il ricorso da parte delle imprese, in quanto strumento fondamentale per la scoperta dei cartelli segreti.

Meritevole di evidenziazione è anche la conferma del forte interesse manifestato per l'attività di *enforcement* dei cartelli da parte di soggetti qualificati come AIFA e AMA, rispettivamente regolatore e stazione appaltante nei mercati di riferimento.

Sotto altro profilo, un elemento che accomuna la maggior parte delle ipotizzate violazioni nelle istruttorie in corso, e anche l'accertamento svolto nel caso dei terminalisti del porto di Napoli, è la connessione tra le condotte e la spinta inflazionistica che ha caratterizzato il triennio passato.

L'Autorità è in prima linea, in questo delicato momento storico, per evitare che le imprese approfittino di circostanze di mercato inflazionistiche per rivalersi sui consumatori e per conseguire profitti ingiustificati a danno della collettività. Oltretutto, gli aumenti di prezzo generalizzati derivanti dal cartello producono anche l'effetto di ingenerare nei clienti la percezione della ineluttabilità degli stessi, annientando la loro capacità di reazione e favorendo ancor di più la pratica restrittiva.

In questi contesti deve essere vagliato con cura dall'autorità di concorrenza anche il possibile coinvolgimento delle associazioni di settore che facilmente possono agevolare la collusione, contribuendo così al funzionamento del cartello.

2. Cfr. decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 185 Attuazione della direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno.

Attività di tutela e promozione della concorrenza

**ENERGIA****I865 - TERMINALISTI PORTO DI NAPOLI-ENERGY SURCHARGE**

Nel luglio 2024, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ([I865](#)), accertando l'esistenza di un'intesa anticoncorrenziale, in violazione dell'art. 101 del TFUE, posta in essere dagli operatori terminalisti attivi nel porto di Napoli: CO.NA.TE.CO. - Consorzio Napoletano Terminal Containers S.p.A. ("Conateco"), Società Terminal Contenitori - SoTeCo S.r.l. ("Soteco"), Marininvest S.r.l. (società del gruppo MSC che detiene l'intero capitale sociale di Conateco e, direttamente e indirettamente, il 70% del capitale sociale di Soteco) e Terminal Flavio Gioia S.p.A. ("TFG").

Il mercato rilevante è stato individuato in quello delle operazioni di movimentazione di merci tramite *container* e delle attività c.d. accessorie al ciclo di imbarco e sbarco nel porto di Napoli. Su tale mercato sono risultati presenti, in qualità di imprese terminaliste, unicamente le società Conateco, Soteco e TFG, detenendo rispettivamente, quote del [70-75%], del [5-10%] e del [15-20%]. Nel corso dell'istruttoria è emerso in modo inequivocabile che i tre operatori terminalisti, al fine dichiarato di fronteggiare gli aumenti dei costi complessivi sopportati nello svolgimento della propria attività (in particolare, di quelli legati all'energia elettrica, alle altre fonti combustibili, nonché ai canoni concessori), non solo avevano concordato di introdurre una nuova voce tariffaria (c.d. "*energy surcharge*") da applicare ai *container* in *import* movimentati nel porto di Napoli, ma ne avevano altresì stabilito l'importo

(differente per le varie tipologie di *container*), la decorrenza, la categoria di soggetti cui applicarla (gli spedizionieri) nonché le modalità di fatturazione (al momento dell'uscita del *container* dal *terminal*). È emerso, altresì, che le società coinvolte avevano poi effettivamente dato attuazione all'accordo nei termini pattuiti. In particolare, l'intesa aveva avuto inizio nel gennaio 2023 ed era stata attuata da TSG fino a settembre 2023, mentre Conateco e Soteco avevano sospeso l'applicazione della tariffa ad agosto 2023. L'Autorità ha ritenuto che l'introduzione concordata e contestuale della nuova voce tariffaria integrasse un'intesa di prezzo tra concorrenti, in violazione dell'art. 101 del TFUE, e che la stessa avesse in concreto alterato le dinamiche concorrenziali nel mercato interessato in danno degli spedizionieri e, in ultima analisi, dei loro clienti: le tre società coinvolte rappresentavano, infatti, la totalità degli operatori attivi nel porto di Napoli in qualità di fornitori di servizi di movimentazione merci tramite *container* e dei servizi accessori. Quanto al profilo soggettivo, l'intesa è stata ritenuta imputabile, da un lato, a TFG e, dall'altro, alle società Conateco, Soteco e Marininvest, facenti parte dello stesso gruppo di imprese. Ciò in quanto le condotte illecite - materialmente poste in essere da Conateco e Soteco - sono risultate ascrivibili anche alla società Marininvest, in ragione dell'influenza determinante che la stessa, in quanto controllante, era in grado di esercitare sulle controllate. In considerazione della gravità e della durata della violazione, l'Autorità ha deliberato di irrogare a Conateco e Soteco in solido con la controllante Marininvest una sanzione amministrativa pari a 2.411.365 euro e a TFG una sanzione amministrativa pari a 625.974 euro.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025



I Casi

Iren/prezzo del teleriscaldamento ([A563](#)); Hera/prezzo del teleriscaldamento ([A564](#)); Comocalor/prezzo del teleriscaldamento ([A565](#))



Sanzioni

L'Autorità ha accertato la sussistenza di un abuso di posizione dominante posto in essere da Hera e Comocalor consistente nell'applicazione di prezzi ingiustificatamente gravosi, in violazione dell'art. 3, comma 1, lett. a), della l. 287/1990, nelle reti di teleriscaldamento di Ferrara e di Como nell'anno 2022.

In considerazione della gravità e della durata della violazione, l'Autorità ha deliberato di irrogare una sanzione di 1.984.736 euro nei confronti di Hera S.p.A. e di 286.600 euro nei confronti di Comocalor S.p.A..



Profili e valutazione

Nel novembre 2024, l'Autorità ha concluso tre procedimenti istruttori avviati tra maggio e giugno 2023 relativi a ipotesi di prezzi eccessivamente gravosi nel settore del teleriscaldamento, riguardanti le reti di Ferrara, di Como e di Parma/Piacenza, gestite, in condizioni di monopolio, rispettivamente da Hera S.p.A., ComoCalor S.p.A. e Iren Energia S.p.A..

Tali reti risultavano accomunate dalla circostanza che, pur provenendo gran parte del calore immesso da fonti diverse dal gas naturale, ossia la combustione di rifiuti, il prezzo di vendita del calore era basato sul "costo evitato" del riscaldamento a gas. Tale circostanza comportava una potenziale divergenza tra l'andamento del costo di generazione del calore e il prezzo del calore stesso, con particolare riferimento al periodo 2021-2022, in cui si era verificato un elevato aumento del prezzo del gas (periodo nel quale ARERA non disponeva di alcuna potestà regolatoria in materia di prezzi).

L'Autorità ha, dunque, avviato i tre procedimenti per verificare se e in quale misura le tre società avessero trasferito sugli utenti delle reti di teleriscaldamento un onere eccessivo e ingiustificato nel periodo 2021-2022, non essendo intervenute con correttivi adeguati sulle formule per la determinazione del prezzo del calore, basate sul "costo evitato" del riscaldamento a gas.

Le istruttorie hanno accertato la divergenza tra il costo del calore immesso nelle tre reti di teleriscaldamento e il prezzo di vendita dello stesso e hanno analizzato i costi complessivi di approvvigionamento e distribuzione del calore e di fornitura del servizio di teleriscaldamento. Per valutare l'eccessività dei prezzi è stata utilizzata una pluralità di metodologie, in particolare: il confronto tra i rendimenti del capitale effettivamente realizzati e alcuni benchmark e il criterio del c.d. cost-plus, che valuta la sproporzione tra prezzi e costi attraverso il confronto tra un "costo riconosciuto", inclusivo di un equo rendimento del capitale, e i ricavi effettivi della società.

Alla luce delle significative differenze riscontrate tra i tassi di rendimento effettivi e quelli benchmark e di un eccesso dei ricavi rispetto ai costi (comprensivi di un equo rendimento sul capitale investito) pari ad almeno il 35%, l'Autorità ha ritenuto eccessivi i prezzi applicati nelle reti di Ferrara e di Como nel 2022. Tali prezzi, privi di una ragionevole relazione con i costi di generazione del calore, sono stati ritenuti altresì iniqui perché hanno impedito ai cittadini di appropriarsi dei benefici economici dell'utilizzo di fonti rinnovabili per la generazione di calore e perché derivanti dallo sfruttamento del potere di mercato goduto da Hera e Comocalor nella fornitura di un bene essenziale (il calore) in un contesto di elevati switching cost.

Invece, nel caso di Iren, l'Autorità ha stimato un eccesso dei ricavi sui costi riconosciuti negativo o, comunque, di modesta entità e tale da non configurare l'ipotesi di prezzi eccessivi con riferimento alle reti di Parma e Piacenza.

Attività di tutela e promozione della concorrenza

**RIFIUTI****A569 - CONSORZIO NAZIONALE OLI USATI CONOU-
CONDOTTE RESTRITTIVE NEL SETTORE DELLA
RIGENERAZIONE**

Nel luglio 2024, l'Autorità ha concluso con accettazione degli impegni un procedimento istruttorio ([A569](#)) avviato nei confronti del Consorzio Nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli Oli minerali Usati ("Consorzio" o "CONOU") per un possibile abuso di posizione dominante ai sensi dell'art. 102 del TFUE nella filiera della gestione degli oli lubrificanti usati.

In sede di avvio l'Autorità, su segnalazione degli operatori ROBI S.r.l. e Grassano S.p.A., aveva ipotizzato che il CONOU, operante in regime di monopolio legale ex art. 236 del d.lgs. 152/2006 (TUA), avesse posto in essere diverse condotte tese a impedire l'operatività di nuove imprese nel mercato della "rigenerazione" di oli lubrificanti usati attraverso: i) la frapposizione di ostacoli all'accesso da parte di ROBI (e, in prospettiva, di Grassano) agli oli raccolti dalle imprese consorziate, in ragione della qualificazione restrittiva dell'attività di "rigenerazione" adottata dal Consorzio nel contratto di concessione con i raccoglitori; ii) il conseguente mancato riconoscimento, da parte del Consorzio, del corrispettivo di rigenerazione per l'attività svolta da ROBI (e in prospettiva da Grassano); iii) nel caso di ROBI, anche la mancata corresponsione del contributo di raccolta sui volumi di oli esausti lavorati dal suo impianto. Secondo l'Autorità, tali condotte avrebbero potuto: a) ostacolare l'ingresso e l'operatività nel mercato della "rigenerazione" di oli lubrificanti usati di nuovi operatori (sia dei due segnalanti, impedendo il riconoscimento consortile della loro attività come "rigenerazione" degli oli usati, sia di imprese che volessero realizzare ulteriori impianti di trattamento degli oli usati); b) preservare, di conseguenza, la posizione dei due rigeneratori storici di oli usati già consorziati del CONOU, gli unici riconosciuti su tutto il territorio nazionale.

I mercati rilevanti ai fini della valutazione del caso sono

stati individuati: i) nel mercato dell'avvio a riciclo e recupero degli oli lubrificanti usati, in ottemperanza agli obblighi EPR gravanti su produttori e importatori, di dimensione nazionale; ii) nel mercato dell'attività di rigenerazione degli oli usati al fine di produrre oli base rigenerati, di dimensione nazionale; iii) nel mercato della vendita di oli base rigenerati alle filiere che li utilizzano come *input* delle rispettive attività produttive, di dimensione non inferiore al territorio nazionale.

Al fine di porre rimedio alle criticità concorrenziali prospettate in sede di avvio, il Consorzio ha presentato ai sensi dell'art. 14-ter, comma 1, della l. 287/1990 - e integrato a esito del *market test* - impegni consistenti in sintesi: 1) nell'emendare i contratti di concessione in essere al fine di chiarire che le obbligazioni legate al conferimento dell'olio usato non riguardano tutto l'olio raccolto, ma solo quello che il concessionario intenda conferire al CONOU essendo, per converso, libero di non farlo nel rispetto delle prescrizioni di legge. Ciò al fine di non disincentivare l'eventuale conferimento degli oli usati raccolti dai concessionari a soggetti diversi dai rigeneratori per trattamenti consentiti dalla legge, ivi inclusa la possibilità di trattenerli per sé; 2) nel pubblicare sul proprio sito *web* il regolamento operativo ufficiale, in versione non confidenziale, al fine di rafforzare la trasparenza del processo di riconoscimento dell'attività di rigenerazione e di erogazione del relativo corrispettivo, favorendo l'eventuale ingresso di nuovi operatori nel mercato; 3) nel prevedere, nel regolamento operativo, una procedura di monitoraggio per i nuovi impianti ai fini del riconoscimento del corrispettivo per la rigenerazione, per garantire massima trasparenza e parità di trattamento.

L'Autorità, ritenendo gli impegni presentati dal Consorzio idonei a rimuovere le preoccupazioni concorrenziali evidenziate nel provvedimento di avvio, consentendo di ripristinare dinamiche di concorrenza nel mercato dell'offerta degli oli usati a vantaggio delle imprese di recupero degli stessi - nella misura consentita dall'interpretazione della disciplina in vigore - ha deliberato di renderli obbligatori e di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

**TURISMO****Il Caso**Booking – Rapporti con le strutture ricettive ([A558](#))**Impegni
accolti**

Al fine di porre rimedio alle criticità concorrenziali prospettate in sede di avvio, Booking ha presentato ai sensi dell'art. 14-ter, comma 1, della l. 287/1990 un pacchetto di impegni, consistenti, in sintesi: 1) nell'assicurare che i prezzi applicati dalle strutture su canali di vendita online diversi da *booking.com* non sarebbero stati più presi in considerazione in alcuna fase del funzionamento e della promozione dei programmi "Partner Preferiti", "Preferiti Plus" e "Booking Sponsored Benefit"; 2) nel modificare coerentemente la comunicazione interna/esterna con le strutture riguardante l'accesso e il funzionamento di tali programmi; 3) nell'aumentare la trasparenza nei confronti delle strutture stesse sul funzionamento dei programmi, inviando email nominative una tantum ai nuovi partner e dati statistici su base periodica e regolare.

L'Autorità ha ritenuto gli impegni presentati da Booking idonei a rimuovere le preoccupazioni concorrenziali evidenziate nel provvedimento di avvio. Essi, infatti, garantendo l'assenza di qualunque connessione tra i criteri di eleggibilità e il funzionamento dei programmi in questione e le strategie di prezzo delle strutture ricettive, avrebbero escluso la possibilità per Booking di limitarne l'autonomia nel differenziare le tariffe tra i vari canali di vendita online, così favorendo dinamiche competitive nell'offerta di servizi di intermediazione e prenotazioni tra le OTA. Inoltre, la maggiore trasparenza in merito al funzionamento di tali programmi avrebbe permesso alle strutture di assumere decisioni più informate riguardanti i costi e i benefici derivanti dalla partecipazione agli stessi.

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

**Profili e
valutazione**

Nel dicembre 2024, l'Autorità ha concluso con accettazione degli impegni un procedimento istruttorio, avviato nei confronti di Booking.com (Italia) S.r.l., Booking.com B.V. e Booking.com International B.V. (congiuntamente "Booking"), volto ad accertare eventuali violazioni dell'art. 102 del TFUE in relazione al funzionamento dei programmi "Partner Preferiti", "Preferiti Plus" e "Booking Sponsored Benefit", promossi presso le strutture ricettive presenti sulla piattaforma di prenotazione online, *booking.com*. In sede di avvio l'Autorità, su segnalazione delle associazioni Federalberghi e AICA, aveva ipotizzato che Booking, attraverso l'applicazione congiunta dei menzionati programmi, avesse posto in essere una strategia abusiva complessa e unitaria, al fine di disincentivare le strutture ricettive dal differenziare i prezzi tra i diversi canali di vendita online da esse utilizzati.

In particolare, i programmi "Partner Preferiti" e "Preferiti Plus" venivano promossi da Booking presso le strutture ricettive come mezzo per ottenere maggiore visibilità nei risultati di ricerca su *booking.com*, a fronte del pagamento di commissioni più elevate e dell'impegno a offrire prezzi "competitivi" rispetto a quelli offerti su altri siti web; il c.d. "Booking Sponsored Benefit" consisteva, invece, in uno sconto applicato unilateralmente da Booking per allineare l'offerta sulla sua piattaforma alla migliore tra quelle disponibili online (sul sito di altre Online Travel Agencies, OTA, o sul sito della struttura).

Il settore interessato dal procedimento ha riguardato il mercato, quantomeno nazionale, dei servizi di intermediazione e prenotazione online offerti dalle OTA alle strutture alberghiere e para-alberghiere.

Attività di tutela e promozione della concorrenza

**ATTIVITÀ
SPORTIVE****A562 - FIGC-REGOLAMENTO ORGANIZZAZIONE
TORNEI LUDICO AMATORIALI**

Nel giugno 2024, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della Federazione Italiana Giuoco Calcio ("FIGC") ([A562](#)), accertando un abuso di posizione dominante, in violazione dell'art. 102 del TFUE, volto a ostacolare o impedire l'organizzazione di manifestazioni calcistiche di carattere ludico amatoriale e agonistico *under 17* da parte degli Enti di Promozione Sportiva ("EPS").

In relazione al settore interessato dal procedimento - anche sulla base della regolamentazione del CONI e, in particolare, del regolamento EPS del 2014 - sono stati individuati due mercati rilevanti: quello riguardante l'organizzazione di manifestazioni calcistiche giovanili a carattere agonistico e quello relativo all'organizzazione di manifestazioni calcistiche giovanili a carattere ludico amatoriale, per atleti di età inferiore ai 17 anni.

Nel corso del procedimento l'Autorità ha accertato che la Federazione Italiana Giuoco Calcio, in posizione dominante nell'organizzazione di competizioni calcistiche di carattere agonistico avvalendosi dei poteri speciali ed esclusivi di regolamentazione del gioco calcio a essa conferiti dal CONI, aveva posto in essere una complessa strategia escludente finalizzata, da un lato, a rafforzare la propria posizione in detto mercato e, dall'altro, a estenderla anche a quello dell'attività ludico amatoriale, dove essa deteneva comunque una posizione di rilievo, operando in concorrenza con gli EPS. In particolare, tale strategia abusiva si era realizzata, in primo luogo, nel mercato dell'organizzazione di manifestazioni giovanili a carattere agonistico, attraverso la mancata stipula da parte della FIGC delle convenzioni con gli EPS, richieste dal regolamento del 2014 per lo svolgimento di questa attività. Ciò

aveva consentito alla Federazione di precludere agli EPS l'accesso a tale mercato, rendendo di fatto non contendibile la propria posizione dominante ivi detenuta. In secondo luogo, tale strategia era stata estesa anche al mercato dell'organizzazione di manifestazioni giovanili a carattere ludico-amatoriale. Nello specifico, la FIGC, attraverso un uso illegittimo del potere regolatorio conferitole dal CONI, da un lato, aveva usato strumentalmente la definizione di agonismo riferita all'attività federale³ applicandola anche all'attività organizzata dagli EPS con atleti di età compresa tra i 12 e i 17 anni, seppur svolta a livello amatoriale; dall'altro, aveva inserito nei propri comunicati ufficiali l'obbligatorietà per gli EPS di stipulare convenzioni con la FIGC anche per l'attività di base (ossia, l'attività svolta con atleti fino ai 12 anni, per definizione, ludico amatoriale) ai fini della partecipazione delle Associazioni Sportive Dilettantistiche ("ASD"), associate alla Federazione, a eventi giovanili organizzati dagli EPS (arrivando, da ultimo, a prevedere, nella stagione 2022/23, addirittura una pre-autorizzazione federale di tali manifestazioni). La mancata stipula delle convenzioni era, quindi, risultata idonea a ostacolare, se non escludere, gli EPS anche dal mercato dell'organizzazione degli eventi a carattere ludico amatoriale (per tutti gli atleti *under 17*), consentendo alla Federazione di estendere e rafforzare la propria posizione anche in questo mercato. Alla luce delle evidenze acquisite, l'Autorità ha ritenuto che le condotte poste in essere dalla FIGC fossero suscettibili di configurare un abuso di posizione dominante in violazione dell'art. 102 del TFUE, idoneo a impedire l'ingresso degli EPS nel mercato dell'organizzazione di eventi a carattere agonistico, nonché a ostacolare e finanche escludere gli EPS dal mercato dell'organizzazione di eventi a carattere ludico amatoriale, al fine di accrescere la propria posizione in tale mercato e aumentare il numero dei tesserati, in danno

3. Tutti i ragazzi di età superiore ai 12 anni e che sono tesserati FIGC vengono considerati dalla Federazione automaticamente nell'ambito agonistico, mentre quelli di età inferiore ai 12 anni (c.d. attività di base) sono esclusi da tale ambito.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

degli EPS, delle ASD e, in definitiva, degli atleti *under 17*. In considerazione della gravità e della durata dell'infrazione accertata, l'Autorità ha irrogato alla FIGC una sanzione amministrativa pari a 4.203.447,54 euro.



MOBILITÀ ELETTTRICA

A567 – MERCATO DEGLI ABS NELLE E-BIKE

Nel luglio 2024, l'Autorità ha concluso con accettazione degli impegni un procedimento istruttorio avviato nei confronti della società Robert Bosch GmbH ("Bosch") (A567) al fine di accertare un eventuale abuso di posizione dominante, in violazione dell'art. 102 del TFUE, nel mercato della fornitura e della vendita di sistemi di elettrificazione (c.d. *e-kit*) per biciclette elettriche (c.d. *e-bike*)⁴.

In sede di avvio, l'Autorità, su segnalazione dell'operatore Blubrake, aveva ipotizzato che Bosh, forte della posizione dominante detenuta nel mercato sopra menzionato, e considerata la presenza della stessa società anche nel mercato contiguo degli ABS per *e-bike*⁵, potesse aver ostacolato i tentativi del denunciante di offrire il proprio ABS ai produttori di *e-bike* equipaggiati con l'*e-kit* di Bosch, favorendo in tal modo l'acquisto, il montaggio e l'uso del proprio ABS, a discapito di quello concorrente. Più specificamente, l'Autorità aveva ritenuto che la condotta di Bosh, consistente nella frapposizione di ostacoli all'interoperabilità tra il proprio *e-kit* e l'ABS di Blubrake, l'unico ABS concorrente di quello da essa offerto, potesse integrare un abuso di posizione dominante volto a restringere la nascente concorrenza

nel mercato degli ABS per *e-bike* e a estendere così la sua posizione dominante anche in tale mercato.

I mercati rilevanti ai fini della valutazione del caso sono stati individuati nel mercato degli *e-kit* per *e-bike* e nel mercato degli ABS per *e-bike*, entrambi di dimensione europea. Al fine di porre rimedio alle criticità concorrenziali prospettate in sede di avvio, Bosch ha presentato ai sensi dell'art. 14-ter, comma 1, della l. 287/1990 – e integrato a esito del *market test* – impegni volti a: 1) consentire ai produttori di ABS terzi di ottenere in tempi rapidi la fornitura di un cavo di alimentazione per garantire l'interoperabilità tra il loro ABS e l'*e-Bike System* ("BES") di Bosh, fornendo, altresì, le specifiche tecniche per il dialogo tra BES e ABS; 2) modificare le clausole di garanzia dei contratti di fornitura del BES con i produttori di *e-bike*, eliminando il riferimento alla decadenza automatica della garanzia in caso di utilizzo di prodotti terzi e limitandosi a escludere la responsabilità di Bosh per danni causati da componenti di terzi. Infine, è stata prevista la nomina di un *monitoring trustee* e l'applicazione degli impegni nell'intero spazio economico europeo (SEE).

L'Autorità ha ritenuto gli impegni idonei a rimuovere le preoccupazioni concorrenziali evidenziate nel provvedimento di avvio in quanto in grado di garantire tempestivamente l'interoperabilità tra i sistemi ABS alternativi a Bosch e gli *e-kit* per *e-bike* di Bosch, ristabilendo un *level playing field* tra i diversi produttori di ABS.

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

4. Le *e-bike* sono biciclette dotate di un motore elettrico (*drive unit*), di una batteria e di una serie di sensori che rilevano istantaneamente la forza che viene applicata sui pedali per comunicarla alla centralina, che definisce l'assistenza da dare al ciclista durante la pedalata. Tramite un *display* posizionato sul manubrio è possibile aumentare o diminuire manualmente il livello di potenza richiesta dal motore. L'*e-kit* consiste nell'insieme delle componenti elettriche ed elettroniche necessarie affinché si possa parlare di *e-bike*, ovvero la batteria, il motore e il *display*.

5. In particolare, l'ABS è un dispositivo che impedisce il bloccaggio della ruota anteriore e il sollevamento della ruota posteriore da terra, migliorando la stabilità complessiva della bicicletta.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



CREDITO

A382C - AUTOSTRADE/CARTA PREPAGATA VIACARD

Nel settembre 2024, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ([A382C](#)), deliberando la modifica degli impegni resi obbligatori con precedente provvedimento n. 17069 del 26 luglio 2007 nei confronti della società Autostrade per l'Italia S.p.A. ("ASPI") (caso A382 - Autostrade/carta prepagata Viacard).

In particolare, il procedimento era stato avviato al fine di valutare l'istanza di ASPI volta a ottenere una revisione dei citati impegni, avendo la società intenzione di dismettere le tessere Viacard quali strumento di pagamento dei pedaggi autostradali, con conseguente mutamento del contesto di fatto nel quale le misure erano state assunte. ASPI aveva indicato all'Autorità le modalità attraverso le quali avrebbe inteso dare attuazione a tale dismissione: 1) cessazione della produzione e della distribuzione ai rivenditori esterni (aree di servizio, tabaccherie e altre società concessionarie), con conseguenti comunicazioni di recesso dai contratti distributivi in essere, garantendo un preavviso di 90 giorni; 2) con riferimento alle tessere già distribuite, riacquisto di quelle rimaste invendute presso i distributori, secondo le modalità previste nei contratti in caso di recesso dal rapporto; 3) quanto alle tessere già acquistate dagli automobilisti, garanzia di un periodo di più di 5 anni (fino al 31.12.2029) per

l'utilizzabilità delle stesse ai caselli per il pagamento dei pedaggi, mantenendo al contempo attive, per un periodo di più di 14 anni (fino al 31.12.2038), diverse procedure per tutti coloro che, invece, volessero richiedere il rimborso del credito residuo (senza limiti minimi di importo e attraverso molteplici canali di comunicazione); 4) adozione di un'adeguata campagna informativa, con particolare riferimento alla cessata possibilità di distribuzione e di acquisto delle tessere Viacard nonché ai termini per il residuo utilizzo e/o il rimborso delle stesse. L'Autorità, alla luce del mutato contesto di fatto nel quale gli impegni erano stati assunti, ha ritenuto l'istanza meritevole di accoglimento. In particolare, le misure connesse alla scelta di ASPI di dismettere lo strumento di pagamento autostradale denominato Viacard sono risultate adeguate in quanto, da un lato, avrebbero consentito il pieno ristoro dei distributori esterni, dall'altro, avrebbero garantito ai consumatori automobilisti un congruo lasso temporale sia per un eventuale utilizzo residuo delle carte, sia per un eventuale rimborso delle stesse.

L'Autorità ha, pertanto, deliberato di rendere obbligatoria per ASPI, in modifica degli impegni presentati e resi obbligatori con precedente delibera del 26 luglio 2007, n. 17069, ai sensi dell'art. 14-ter, comma 1, della l. 287/1990, l'attuazione delle misure proposte relative sia alle tessere Viacard distribuite ai rivenditori (punti 1. e 2.) che a quelle acquistate dagli automobilisti (punto 3.), nonché alla realizzazione di una campagna informativa (punto 4.).

2.2 Separazioni societarie

SP182 - POSTE ITALIANE/FORNITURA ENERGIA ELETTRICA E GAS

Nel luglio 2024, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ([SP182](#)), accertando la violazione da parte di Poste Italiane S.p.A. ("Poste") degli obblighi previsti dall'articolo 8, comma 2-quater, della l. 287/1990, nei mercati, aventi dimensione locale, della vendita al dettaglio di energia elettrica a clienti connessi in bassa tensione e di gas naturale a clienti finali di piccole

dimensioni, sia domestici che non domestici.

In particolare, nel corso dell'istruttoria è emerso che Poste aveva consentito alla propria controllata, la società PostePay, di utilizzare la rete dei propri uffici postali - dei quali ha disponibilità esclusiva in quanto fornitore del Servizio Postale Universale - rifiutando di offrire, dietro esplicita richiesta, agli operatori A2A Energia e Iren Mercato, concorrenti di PostePay nei mercati interessati, analoga possibilità, a condizioni equivalenti.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

Alla luce della ricostruzione fattuale e normativa svolta è stato appurato che non sussistevano motivazioni tali da giustificare un diniego assoluto quale quello opposto da Poste Italiane ai soggetti richiedenti l'accesso. Sulla base degli elementi acquisiti, l'Autorità ha accertato, pertanto, la violazione degli obblighi previsti dall'articolo 8, comma 2-*quater*, della l. 287/1990 e ha deliberato che Poste Italiane

dovesse garantire ai concorrenti di PostePay che ne facessero richiesta l'accesso a tutti gli uffici postali non ricompresi nel c.d. Progetto Polis⁶, secondo modalità definite dalla società stessa – in ragione dell'autonomia negoziale a essa riconosciuta e in base alle informazioni di cui solo essa dispone – nominando un fiduciario incaricato del monitoraggio relativo al rispetto degli obblighi di cui sopra.

6. Cfr. art. 1, comma 6, del d.l. 59/2021 (“[A]llo scopo di agevolare la realizzazione degli interventi previsti dal comma 2, lettera f), punto 1 [cioè del Progetto Polis], dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino al 31 dicembre 2026, le disposizioni di cui al comma 2-*quater* dell'articolo 8 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, non si applicano ai soggetti individuati per l'attuazione degli interventi suddetti”).

Attività di tutela e promozione della concorrenza



2.3 Concentrazioni

FOCUS *Gli sviluppi nel settore delle comunicazioni elettroniche*

Nel corso del 2024, il settore delle comunicazioni elettroniche è stato interessato da una trasformazione strutturale molto significativa che muterà lo scenario competitivo dei prossimi anni, con auspicabili ricadute positive in termini di concorrenza nell'offerta dei servizi al dettaglio di telefonia: TIM ha, infatti, provveduto a scorporare tutti gli asset di rete fissa (primaria e secondaria), dei quali ha storicamente detenuto il controllo, conferendoli alla società FiberCop S.p.A., oggetto di acquisizione da parte del fondo statunitense KKR, con la partecipazione di minoranza di altri soci, tra cui il Ministero dell'Economia e delle Finanze. L'operazione è stata valutata dalla Commissione europea che, con decisione del 30 maggio 2024, l'ha autorizzata, escludendo criticità concorrenziali di natura orizzontale (sia effetti unilaterali che coordinati) e verticale, in ragione della struttura e delle dinamiche competitive che caratterizzano il mercato nazionale dei servizi di accesso all'ingrosso alla rete fissa, nel quale, anche a esito dell'operazione, continuano a confrontarsi tre operatori: Open Fiber, Fastweb e la stessa FiberCop.

L'operazione è stata accompagnata dalla sottoscrizione di una complessa relazione contrattuale tra le rispettive Parti (KKR e TIM) che, per un verso, risulta coerente con l'obiettivo di assicurare continuità operativa agli asset oggetto di scorporo, ed è volta anche a garantire la sostenibilità all'ingente investimento infrastrutturale per lo sviluppo della rete in fibra ottica, in parte già realizzato negli anni passati. Per altro verso, tuttavia, il legame contrattuale tra KKR e TIM assume rilievo antitrust in quanto relazione verticale suscettibile di produrre effetti anticoncorrenziali nei mercati nazionali delle comunicazioni elettroniche al dettaglio e all'ingrosso. Per tale ragione, nel dicembre 2024, l'Autorità ha avviato un'istruttoria volta a verificare se il contratto tra FiberCop e TIM (denominato "Master Service Agreement") contenga delle previsioni suscettibili di realizzare un'intesa restrittiva della concorrenza, avente ad oggetto e/o per effetto il coordinamento delle attività commerciali delle due società, in violazione dell'articolo 101 del TFUE.

Sempre nel 2024 il settore ha, altresì, assistito a due importanti iniziative di consolidamento, delle quali l'Autorità è stata investita: in particolare, la concentrazione tra Fastweb e Vodafone Italia, che l'Autorità ha autorizzato con misure nel dicembre 2024, ha ridotto da quattro a tre il numero degli operatori infrastrutturati attivi nell'offerta di servizi di comunicazioni a rete fissa, accrescendo altresì il grado di concentrazione nei mercati delle comunicazioni mobili. Negli stessi mercati un effetto di consolidamento è stato, inoltre, prodotto dall'acquisizione da parte di Wind Tre del ramo d'azienda di Opnet comprensivo degli input (frequenze in concessione d'uso e infrastrutture di rete fissa) per la fornitura dei servizi di accesso all'ingrosso che concorrono all'offerta a valle di servizi *fixed wireless access* (FWA). In particolare, l'operazione - autorizzata dall'Autorità nel maggio 2024 - ha comportato un relativo ribilanciamento delle dotazioni di spettro frequenziale tra gli operatori di telefonia mobile privo, tuttavia, di immediati risvolti di natura concorrenziale.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

**Caso**

Swisscom Italia/Vodafone Italia ([C12659](#))

**Le misure correttive**

L'autorizzazione dell'operazione è stata subordinata dall'Autorità all'esecuzione da parte di Swisscom di alcune misure correttive volte ad assicurare che: 1) i concorrenti attivi nei mercati al dettaglio per la clientela business e la PA possano acquistare da Fastweb, a condizioni di mercato, connessioni *ethernet point-to-point* in fibra ottica, sia per siti già collegati alla rete esistente proprietaria di Fastweb, sia per siti in prossimità della stessa, e connessioni a capacità dedicata *end-to-end* con tecnologia DWDM; 2) i partecipanti alle prossime gare pubbliche per l'acquisto di servizi di telefonia fissa e connettività nelle quali Fastweb o Vodafone siano i fornitori uscenti possano disporre di informazioni granulari rilevanti ai fini della partecipazione alle gare stesse e 3) gli operatori già attivi o che intendano iniziare a operare nel mercato dei servizi di rete fissa per la clientela residenziale possano acquistare da Fastweb, a condizioni di mercato, servizi di accesso all'ingrosso. Il set di Misure ha previsto, altresì, che Swisscom nomini un esperto terzo e indipendente (c.d. *monitoring trustee*) incaricato di monitorare l'effettiva implementazione delle misure proposte e di produrre periodiche relazioni all'Autorità.

**Profili e valutazione**

Nel dicembre 2024, l'Autorità ha autorizzato con condizioni l'operazione di concentrazione consistente nell'acquisizione dell'intero capitale sociale di Vodafone Italia S.p.A. da parte di Swisscom Italia S.r.l., società del Gruppo Swisscom *holding* delle azioni di Fastweb S.p.A..

L'operazione, implicante l'aggregazione di due importanti operatori, interessava numerosi mercati delle telecomunicazioni, sia di rete fissa che di rete mobile. Avendo preliminarmente rilevato che l'operazione non era suscettibile di ostacolare in modo significativo la concorrenza effettiva nei mercati delle telecomunicazioni di rete mobile, l'Autorità ha svolto un approfondimento istruttorio con riferimento al mercato della telefonia fissa, in particolare con riguardo ai servizi di accesso all'ingrosso e ai servizi al dettaglio indirizzati alla clientela residenziale, alla clientela affari e alla Pubblica Amministrazione.

Sulla base degli elementi acquisiti in istruttoria, l'Autorità ha ritenuto che, nel mercato dei servizi di telefonia fissa indirizzati alla clientela residenziale, l'operazione sarebbe stata idonea a produrre una significativa restrizione della concorrenza effettiva, dal momento che avrebbe ridotto da quattro a tre il numero dei principali operatori e determinato l'uscita dal mercato di un concorrente (Vodafone), che in passato aveva esercitato un importante vincolo competitivo nei confronti di Fastweb. In particolare, si è riscontrato che, da un lato, i due principali operatori "tradizionali" che sarebbero rimasti a esito dell'operazione, i.e. TIM e WindTre, non avrebbero rappresentato un vincolo competitivo efficace, idoneo a controbilanciare il rafforzamento sul mercato di Fastweb; dall'altro lato, gli altri operatori di minori dimensioni avrebbero espresso un potenziale competitivo insufficiente a neutralizzare il rischio di un aumento dei prezzi da parte dell'entità *post merger*. Parimenti, l'istruttoria ha riscontrato che l'operazione avrebbe comportato una significativa modificazione strutturale nei mercati dei servizi di telefonia fissa indirizzati alla clientela aziendale e alla Pubblica Amministrazione, in entrambi i quali, a esito della stessa, sarebbe emerso un assetto duopolistico. La concorrenza residua degli altri operatori sarebbe stata, infatti, insufficiente a controbilanciare i possibili effetti restrittivi della concorrenza determinati dall'operazione. Le possibilità di crescita dei nuovi entranti o di operatori già presenti nel mercato, ma con dimensione ancora limitata, sarebbe stata fortemente legata alla possibilità di acquistare servizi di accesso all'ingrosso per integrare la propria dotazione infrastrutturale, nonché – per la PA – dalla concreta possibilità di disporre di tutte le informazioni necessarie per definire l'offerta e per gestire, in caso di aggiudicazione, il processo di migrazione delle utenze.

Attività di tutela e promozione della concorrenza

**FOCUS** *I processi concentrativi nel settore della grande distribuzione organizzata*

Con riguardo al settore della grande distribuzione organizzata (“GDO”), si è assistito negli ultimi anni a un progressivo aumento dei processi di concentrazione con la conseguente creazione di nuovi assetti di mercato.

In tale ambito, la concorrenza si presenta oggi estremamente articolata, giocandosi su diverse variabili strategiche e ambiti territoriali, e risulta sempre più caratterizzata da operazioni di crescita esterna. Numerose, infatti, sono state le concentrazioni analizzate che hanno investito sia la grande distribuzione, costituita da catene di punti vendita facenti capo a un’unica impresa o gruppo societario di imprese (le c.d. imprese a succursali), sia la distribuzione organizzata, comprendente catene di punti vendita facenti capo a soggetti giuridicamente distinti (generalmente società di piccola o media dimensione), ma legati da un rapporto di collaborazione, formalizzato mediante vincoli contrattuali e/o formule associative quali consorzi, unioni volontarie, cooperative di consumo.

Tale processo è principalmente finalizzato allo sfruttamento delle sinergie derivanti dalla centralizzazione delle trattative sugli acquisti, della logistica, della politica d’insegna e della gestione dei prodotti a marchio privato (*private label*), nonché dal coordinamento strategico delle iniziative promozionali e, più in generale, delle politiche commerciali.

A livello nazionale, il confronto competitivo nel settore della GDO si sta, quindi, sempre più realizzando tra catene distributive che operano con una sostanziale uniformità di insegna, facendo leva su elementi quali la dimensione complessiva, l’immagine e la capacità di penetrazione dell’insegna, la copertura territoriale e la localizzazione dei punti vendita, nonché le politiche di approvvigionamento. È nell’ambito di tale modello che nel corso del 2024 si sono realizzate numerose acquisizioni di punti vendita e, quindi, cambiamenti degli assetti di tali catene.

Si tratta di operazioni a cui l’Autorità guarda con particolare attenzione in quanto se la crescita della dimensione complessiva della rete può recare vantaggi in termini di aumento dell’efficienza produttiva e di sviluppo della competitività, deve essere, comunque, garantito il mantenimento di un adeguato grado di concorrenza a livello locale, tale da incentivare il confronto sui prezzi, nonché aumentare la qualità e la varietà dei prodotti offerti, a beneficio dei consumatori.

Proprio per i potenziali effetti sui mercati locali a seguito del rafforzamento a livello di filiera, è stata analizzata dall’Autorità la concentrazione *Pac2000A/Rami di azienda di Doc Roma-Unicoop Firenze* (C12667, su cui vedi *infra*), conclusa con misure strutturali aventi ad oggetto la cessione di asset, al fine di eliminare le criticità concorrenziali legate al posizionamento di alcuni punti vendita *post merger*.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

C12667 - PAC2000A/RAMI DI AZIENDA DI DOC ROMA - UNICOOP FIRENZE

Nel dicembre 2024, l'Autorità ha autorizzato con condizioni l'operazione di concentrazione ([C12667](#)) consistente nell'acquisto da parte della società PAC 2000A Soc.coop. ("PAC"), la più grande cooperativa del Consorzio Nazionale Dettaglianti CONAD S.c. a r.l., direttamente o per il tramite di società controllate, della proprietà di tredici punti vendita, tutti localizzati nel territorio di Roma e provincia, di cui dodici rami di azienda a insegna DOC di proprietà della società DOC*Roma S.r.l., controllata da Unicoop Firenze Soc. coop. ("Unicoop"), e un ramo di azienda a insegna DOC di proprietà della controllante Unicoop.

I mercati rilevanti interessati dall'operazione sono stati individuati nei seguenti: i) il mercato delle superette, comprensivo di tutti i punti vendita di dimensione compresa tra 100 e 2499 mq; ii) il mercato dei supermercati, comprensivo di tutti i punti vendita di dimensione dai 100 mq in su; iii) il mercato degli ipermercati, comprensivo di tutti i punti vendita da 400 mq in su. Sotto il profilo geografico, sono stati definiti mercati locali costituiti da curve isocrone centrate sui punti vendita target dell'ampiezza di 10 minuti di guida, in effettive condizioni di traffico, per il mercato delle superette e di 15 minuti di guida, in effettive condizioni di traffico, per i mercati dei supermercati e degli ipermercati. Sulla base dell'istruttoria svolta, l'Autorità ha ritenuto l'operazione, già realizzata prima dell'avvio del procedimento, suscettibile di ostacolare in modo significativo la concorrenza effettiva nei mercati della vendita al dettaglio di prodotti alimentari e non alimentari di largo consumo identificati dalle isocrone nn. 1, 12 e 13. In particolare, i dati analizzati evidenziavano come l'operazione, valutando gli effetti unilaterali, aveva fatto venir meno gli incentivi a competere tra due concorrenti prossimi (la Target e PAC). Tali conclusioni erano basate su un complesso di elementi univoci e concordanti quali le quote dell'entità *post merger* e il loro incremento, il livello di concentrazione (HHI) *post merger* e la sua variazione dovuta all'operazione (Delta HHI), la prossimità concorrenziale

(DR) e gli incentivi ad alzare i prezzi (GUPPI).

In ragione della circostanza che l'operazione era già stata realizzata, l'Autorità ha deliberato di autorizzarla subordinatamente all'esecuzione, da parte di PAC2000, delle misure necessarie a ripristinare le condizioni di concorrenza effettiva nelle tre isocrone nn. 1, 12 e 13, consistenti in estrema sintesi: a) nella cessione, entro un dato termine temporale, tramite la vendita a uno o più soggetti terzi e indipendenti, attivi nella distribuzione al dettaglio di prodotti alimentari, di due punti vendita localizzati in modo da ricadere in tutte e tre le isocrone critiche; b) nell'impegno a non riacquisire, direttamente o indirettamente, o esercitare alcuna influenza sui punti vendita oggetto di cessione per un periodo di dieci anni dalla data di autorizzazione dell'operazione; c) nella nomina di un soggetto fiduciario ("*monitoring trustee*") al fine di monitorare il rispetto delle predette misure per la durata delle stesse.

C12625 - FROZEN INVESTMENTS-SAMMONTANA FINANZIARIA/SAMMONTANA-FORNO D'ASOLO

Nel luglio 2024, l'Autorità ha autorizzato con condizioni l'operazione di concentrazione ([C12625](#)) consistente nell'acquisizione del controllo congiunto, da parte di Sammontana Finanziaria S.r.l. (*holding* di partecipazioni a capo dell'omonimo gruppo) e Frozen Investments S.à r.l. (società di diritto lussemburghese costituita appositamente per la realizzazione dell'operazione), di Sammontana S.p.A. e Forno d'Asolo S.p.A. ("FdA"). L'operazione prevedeva che Sammontana Finanziaria conferisse Sammontana in una *holding* di partecipazioni ("HoldCo"), la quale avrebbe conferito, a sua volta, Sammontana in una nuova società appositamente costituita ("BidCo"), da essa interamente partecipata. Parallelamente, Frozen avrebbe acquisito, tramite la sottoscrizione di un aumento di capitale, una partecipazione di minoranza in HoldCo e sottoscritto con Sammontana Finanziaria un patto parasociale idoneo a conferirle il controllo congiunto su HoldCo e sulla sua controllata BidCo. Infine, HoldCo, per il tramite di BidCo, avrebbe acquisito la totalità delle azioni di FdA. A esito dell'operazione, Sammontana Finanziaria

Attività di tutela e promozione della concorrenza



e Frozen avrebbero detenuto il controllo congiunto di Sammontana e FdA.

I mercati interessati dall'operazione sono stati individuati: i) nel mercato della produzione e commercializzazione dei prodotti da forno surgelati per la prima colazione nel canale *food service*⁷, di dimensione nazionale; ii) con riferimento agli altri prodotti da forno, nei mercati distinti per snack salati, pasticceria e panetteria per il canale *food service*, di estensione nazionale; iii) nell'ambito della vendita al consumo del gelato da impulso, nel mercato dei gelati monodose confezionati e nel mercato del gelato sfuso, di estensione geografica nazionale.

Sulla base dell'istruttoria svolta, l'Autorità ha ritenuto l'operazione idonea a ostacolare in maniera significativa la concorrenza effettiva, a causa della costituzione di una posizione dominante delle parti nel mercato italiano della produzione e commercializzazione dei prodotti da forno surgelati per la prima colazione nel canale *food service*, specialmente con riferimento al segmento principale dei bar, ristoranti e hotel indipendenti, con significativi incentivi all'aumento dei prezzi.

Alla luce di ciò, l'Autorità ha autorizzato l'operazione subordinatamente all'esecuzione da parte di Frozen Investments e Sammontana Finanziaria di alcune misure correttive consistenti in estrema sintesi: a) nella cessione, entro un dato termine, di una data società tramite la vendita a un soggetto terzo e indipendente, attivo in Italia nella produzione e/o commercializzazione

di prodotti da forno per la prima colazione surgelati; b) nell'impegno a non riacquistare, direttamente o indirettamente, e a non esercitare alcuna influenza sulla società di cui al punto a), per un periodo di dieci anni dalla data di autorizzazione dell'operazione; c) nell'impegno a non acquisire il controllo, per un periodo di tre anni, di operatori (o rami di azienda) italiani o esteri (con un dato fatturato in Italia) attivi nella produzione e commercializzazione di prodotti da forno per la prima colazione surgelati; d) nell'impegno a non acquisire il controllo, per un periodo di cinque anni, di operatori (o rami di azienda) attivi nella distribuzione di prodotti da forno per la prima colazione surgelati, fatta eccezione per gli attuali concessionari delle Parti; e) nelle otto regioni dove è risultata più elevata la penetrazione della rete distributiva dell'entità *post merger*, nell'eliminazione o non previsione di esclusive nei contratti con gli agenti e con gli operatori di logistica terzi utilizzati da Forno d'Asolo e Sammontana per i prodotti da forno per la prima colazione surgelati, non impedendo ai concorrenti di usufruire dei medesimi agenti e piattaforme logistiche; f) nell'assunzione di impegni specifici con riferimento ai rapporti negoziali intercorrenti tra Forno d'Asolo e Froneri Italy S.r.l. e Nestlé Italiana S.p.A. relativi alla distribuzione di gelati e prodotti da forno per la prima colazione surgelati; g) nella nomina di un soggetto fiduciario (*"monitoring trustee"*) per il monitoraggio del rispetto delle misure a), e) e f) per la durata delle stesse.

7. In particolare, fanno parte di mercati rilevanti diversi i prodotti venduti per essere consumati in casa, e quindi in un momento successivo all'acquisto (c.d. *in home*, nel caso di specie coincidenti con quelli venduti nel canale *retail*, ossia presso i punti vendita della GDO), da quelli venduti per il consumo fuori casa (c.d. *out of home*, nel caso di specie coincidenti con quelli venduti nel canale *food service*), che avviene a ridosso dell'acquisto.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

FOCUS L'esame delle concentrazioni "sotto-soglia"

Nel corso del 2024, l'Autorità ha esercitato in sette casi il potere di richiedere la notifica di un'operazione di concentrazione ai sensi dell'art. 16, comma 1-bis, della l. 287/1990, introdotto con la legge annuale per la concorrenza 2021. In sei casi su sette, le imprese interessate superavano una delle due soglie (cumulative) di fatturato previste dall'art. 16, comma 1, della l. 287/1990. Nel rimanente caso, il fatturato totale realizzato a livello mondiale da una delle imprese interessate era ben al di sopra della soglia di 5 miliardi prevista dal citato art. 16, comma 1-bis.

Il 40% circa delle notifiche relative a operazioni sotto-soglia ha avuto impulso da comunicazioni volontarie delle imprese; nei rimanenti casi, la notifica è stata richiesta dall'Autorità a seguito di segnalazioni da parte di concorrenti, anche in forma anonima attraverso la piattaforma di *whistleblowing antitrust*, oppure sulla base del monitoraggio svolto sistematicamente su notizie relative ad acquisizioni annunciate o effettuate.

Le concentrazioni sotto-soglia esaminate dall'Autorità hanno interessato sia mercati tradizionali, tra i quali si annoverano i mercati di accesso a infrastrutture di rilievo per il Paese, che mercati innovativi. Nell'ambito dei mercati tradizionali, le operazioni valutate hanno riguardato i servizi terminalistici e logistici portuali per il trasporto merci su rotabili, i servizi di sterilizzazione di dispositivi medici, la produzione e commercializzazione di rifiuti legnosi e produzione di pannelli in truciolato di legno e la produzione e commercializzazione di cemento, calcestruzzo e *clinker*. Sul versante dei mercati innovativi, le concentrazioni sotto-soglia valutate dall'Autorità hanno interessato, tra l'altro, la produzione di chip quali i GPU per i *data center* e la produzione e commercializzazione di sensori inerziali (IMU e INS) di fascia alta.

Tre operazioni sotto-soglia sono state oggetto di un approfondimento istruttorio da parte dell'Autorità; di queste, due sono state autorizzate con l'adozione di misure correttive (C12586 e C12615, su cui vedi *infra*), mentre in un caso le parti hanno abbandonato il progetto di concentrazione già durante la fase istruttoria (C12607). Le misure correttive imposte dall'Autorità hanno rimosso le criticità concorrenziali di natura sia orizzontale (*i.e.* eliminazione del principale concorrente nel medesimo ambito geografico rilevante) che verticale (*i.e.* forti incentivi ad adottare strategie di *input foreclosure* nei confronti dei principali *competitor* sui mercati a valle) derivanti dalle operazioni prospettate. Il valore dei mercati interessati da tali approfondimenti istruttori supera i 500 milioni di euro.

Una delle concentrazioni sotto-soglia notificate, inoltre, è stata oggetto di rinvio alla Commissione Europea ai sensi dell'art. 22 del regolamento (CE) 139/2004 (M.11766). Si tratta, in particolare, dell'acquisizione di una *start-up* da parte di un'impresa leader globale nella produzione di unità di elaborazione grafica (GPU per *data center*).

L'esame delle concentrazioni sotto-soglia condotto dall'Autorità nel corso del 2024, confluito nell'imposizione di rimedi strutturali e comportamentali, dimostra la rilevanza del nuovo strumento, nella misura in cui consente di intercettare operazioni connotate da profili di criticità concorrenziali che altrimenti sfuggirebbero allo scrutinio antitrust.

Attività di tutela e promozione della concorrenza

**C12586 – IGNAZIO MESSINA & C./TERMINAL SAN GIORGIO**

Nel maggio 2024, l'Autorità ha autorizzato con condizioni l'operazione di concentrazione ([C12586](#)) consistente nell'acquisizione del controllo esclusivo del capitale sociale di Terminal San Giorgio S.r.l. ("TSG"), impresa terminalistica "multipurpose per conto terzi" che opera nel porto di Genova⁸, specializzata nella movimentazione di merci su rotabili e in misura secondaria nella movimentazione di *container* e rinfuse solide, da parte di Ignazio Messina & C. S.p.A. ("IM&C"), società attiva nel trasporto marittimo di merci attraverso *container* e rotabili, nella gestione di un *terminal multipurpose* situato nel porto di Genova⁹, nella logistica intermodale e nei servizi di riparazione e manutenzione accessori alle attività logistiche e di trasporto. In forza di un patto parasociale, IM&C è controllata congiuntamente da Gruppo Messina S.p.A. ("GM") e da Marininvest S.r.l., indirettamente controllata da Mediterranean Shipping Company S.A. ("MSC").

I mercati interessati dall'operazione sono stati individuati nei seguenti: i) il mercato dei servizi di *terminal* merci varie (*break – bulk*), ii) il mercato dei servizi di *terminal container*; iii) il mercato dei servizi di *terminal* per merci su rotabili. Ai fini della valutazione dell'operazione non si è ritenuto necessario definire l'estensione geografica dei primi due mercati, mentre con riguardo al terzo essa è stata circoscritta al porto di Genova e al porto di Savona-Vado (al più, al porto di Marina di Carrara); iv) il mercato, collegato verticalmente, del trasporto merci mediante navi *portacontainer*, in cui rilevano i fasci di rotte che collegano la parte occidentale del Mediterraneo a quella orientale

e il Mediterraneo ai Caraibi e all'Africa occidentale, e v) il mercato, collegato verticalmente, del trasporto merci su rotabili, in cui rilevano i fasci di rotte che collegano Genova con Palermo/Termini Imerese, Malta, la Sardegna Settentrionale, Tunisi e Barcellona¹⁰.

In base al patto parasociale tra Gruppo Messina e Marininvest, l'operazione comunicata avrebbe comportato: i) l'acquisizione del controllo esclusivo da parte di Gruppo Messina dell'attività terminalistica svolta sull'area in concessione all'ATI Messina-San Giorgio (Ponte Libia e Ponte Canepa), in precedenza soggetta al controllo congiunto da parte di Gruppo Messina, attraverso IM&C, e TSG; nonché ii) l'acquisizione del controllo congiunto di Gruppo Messina e Marininvest, attraverso IM&C, del compendio in concessione a TSG localizzato su Ponte Somalia. Alla luce dell'istruttoria svolta, l'Autorità ha ritenuto l'operazione idonea a produrre effetti verticali significativi in relazione al mercato dei servizi di *terminal* merci su rotabili, valutando come concreta la possibilità che IM&C/Marininvest potesse adottare strategie di *input foreclosure* nei confronti del principale *competitor* Grimaldi, con conseguente pregiudizio per la concorrenza. In particolare, a esito della concentrazione, IM&C/Marininvest avrebbe avuto l'incentivo a precludere parzialmente, tramite un aumento del prezzo dei servizi praticati, l'accesso al *terminal* TSG su Ponte Somalia a Grimaldi. L'adozione di una tale strategia avrebbe determinato effetti pregiudizievoli per la concorrenza nel mercato a valle del trasporto marittimo di merci su rotabili. Inoltre, su tale mercato avrebbe potuto determinarsi un affievolimento della concorrenza per effetto della presenza di Marininvest nella *governance* di

8. La società opera sul *terminal* San Giorgio, articolato nei compendi di Ponte Libia (che insiste sulla concessione detenuta dall'ATI Messina-San Giorgio) e Ponte Somalia (in relazione al quale TSG detiene una specifica concessione con scadenza al 31 dicembre 2033).

9. Tale *terminal* risulta articolato sui due compendi Ponte Ronco (sul quale IM&C detiene una specifica concessione) e Ponte Canepa (che insiste sull'area in concessione all'ATI Messina-San Giorgio).

10. Su tale mercato sono risultati attivi il Gruppo MSC, mediante Grandi Navi Veloci, e il concorrente Grimaldi, operante dalle aree gestite da TSG, Ponte Libia e Ponte Somalia.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

IM&C che avrebbe potuto consentirle di avere accesso a informazioni sensibili del suo principale concorrente Grimaldi, utilizzabili nella definizione della propria strategia commerciale.

Alla luce di ciò, l'Autorità ha autorizzato l'operazione subordinatamente all'esecuzione di misure correttive consistenti in estrema sintesi: a) in una modifica del patto parasociale vigente, sottoscritto da Gruppo Messina e Marininvest, tale da sottrarre TSG, in quanto società controllata, all'influenza diretta di Marininvest e garantire una separazione informativa in merito alla gestione delle attività terminalistiche; b) nell'assunzione di un obbligo in capo a IM&C volto a garantire parità di trattamento ai propri clienti nella gestione e messa a disposizione delle infrastrutture, degli spazi e degli accosti attualmente gestiti da TSG sui compendi di Ponte Libia (parte della concessione all'ATI Messina – San Giorgio) e di Ponte Somalia (di cui è concessionaria TSG) e nella definizione delle condizioni tariffarie relative alla fornitura dei servizi sui due compendi citati, fornendo altresì i propri servizi a chiunque ne dovesse fare richiesta, a condizioni non discriminatorie; c) infine, nell'adozione da parte di IM&C, per i due anni successivi alla notifica del provvedimento, con riferimento ai rapporti negoziali in essere con Grimaldi, di tutte le misure necessarie a garantire condizioni analoghe a quelle fornite nella media dei tre anni precedenti.

C12615 – ALPACEM CEMENTI ITALIA/RAMO DI AZIENDA DI BUZZI UNICEM

Nel luglio 2024, l'Autorità ha autorizzato con condizioni l'operazione di concentrazione ([C12615](#)) consistente nell'acquisizione dell'impianto di produzione di cemento, situato a Fanna, di Buzzì Unicem S.p.A. ("Buzzì") da parte di Alpacem Cementi Italia S.p.A. ("Alpacem"), nonché nell'acquisto indiretto – tramite affitto di rami d'azienda – del controllo esclusivo di sedici impianti di produzione

di calcestruzzo di Unicalcestruzzi S.p.A., controllata da Buzzì, da parte di Alpacem Calcestruzzi Italia S.p.A., controllata da Alpacem.

Sia l'acquirente, che il venditore operavano nel mercato della produzione e commercializzazione del cemento nei medesimi ambiti geografici ed erano altresì attivi, nei medesimi ambiti, sia a monte che a valle del processo produttivo del cemento.

I mercati rilevanti interessati dall'operazione sono stati individuati: i) nel mercato della produzione e vendita di cemento; ii) nel mercato a valle della produzione e vendita di calcestruzzo; iii) nel mercato a monte della produzione e vendita del *clinker*¹¹. La dimensione geografica del mercato sub i) è stata individuata in un bacino d'utenza limitato a un certo raggio di percorrenza stradale avente centro nell'impianto target di Fanna. In proposito, sono state prese in considerazione due *catchment area* di dimensioni diverse: una delimitata da un raggio di 250 km e una di 190 km, comprendenti impianti in Italia, Austria, Slovenia e Croazia. La dimensione geografica del mercato sub ii) è stata individuata in un'area geografica delimitata da un'isodistanza di 30 km intorno agli stabilimenti oggetto del contratto d'affitto. Infine, il mercato sub iii), alla luce della logistica che deve essere impiegata per il trasporto e lo stoccaggio del *clinker*, è stato considerato di dimensione nazionale o europea.

All'esito dell'istruttoria, l'Autorità ha rilevato che la concentrazione sarebbe stata suscettibile di ostacolare in modo significativo la concorrenza effettiva nel mercato locale del cemento nell'area geografica interessata dall'operazione, con conseguenti possibili effetti unilaterali, e in undici mercati locali del calcestruzzo, a causa di un possibile aumento del prezzo del cemento praticato dalla *merged entity* verso i concorrenti a valle. La medesima operazione avrebbe comportato, altresì, il rischio di effetti unilaterali in una sola delle *catchment*

11. Il cemento deriva sinteticamente dalla frantumazione di alcune materie prime (calcare, marna, ecc.), dalla loro omogeneizzazione e cottura, onde ottenere il semilavorato denominato *clinker*. Detto semilavorato con l'aggiunta di opportuni correttivi (nel caso anche caratterizzanti) viene poi macinato per ottenere il cemento nelle sue varie tipologie, diverse per composizione chimica e caratterizzazione fisico/meccanica.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



area (Ronchi dei Legionari) costruite intorno agli impianti target di calcestruzzo. Alla luce di ciò, l'Autorità ha autorizzato l'operazione subordinatamente all'esecuzione da parte di Alpacem di misure correttive consistenti in estrema sintesi: a) nell'offerta, nella *catchment area* di 250 km intorno all'impianto di Fanna, a tutti i c.d. clienti idonei, per un dato periodo temporale, della sottoscrizione di un contratto che garantisca il diritto/opzione, ma non l'obbligo, di acquistare cemento alle condizioni *pre-merger*, con eventuali aggiustamenti legati ai costi di produzione o altri costi¹²; b) nella concessione in affitto di un impianto non operativo situato nella *catchment area* di Ronchi dei Legionari per consentire ai concorrenti di

entrare o ampliare immediatamente la propria presenza nell'area; c) e d) nella garanzia che Buzzi non abbia alcun rappresentante negli organi di *governance* di Alpacem Cementi Italia e Alpacem Cement Slovenia, né accesso a informazioni commercialmente sensibili relative all'attività delle stesse; e) nella rinuncia all'opzione di utilizzare il *terminal* di Marghera, ritenuto da alcuni clienti come una potenziale alternativa all'impianto di Fanna per l'acquisto di cemento; f) e g) nella nomina di un fiduciario incaricato del monitoraggio dell'attuazione delle misure ("*monitoring trustee*") e nella presentazione, entro sei mesi dal *closing*, di una relazione sull'attuazione delle misure c), d) ed e).

2.4 Indagini conoscitive

IC55 - INDAGINE CONOSCITIVA SUI MERCATI DEGLI APPARECCHI ACUSTICI

Nel marzo 2024, l'Autorità ha concluso l'indagine conoscitiva relativa ai mercati degli apparecchi acustici in Italia (IC55), rilevando la presenza di alcune criticità concorrenziali, con particolare riferimento: 1) all'offerta commerciale ai consumatori finali e 2) alla componente pubblica della domanda di tali prodotti, oggetto di fornitura ai soggetti rientranti nelle categorie e condizioni previste dai Livelli essenziali di assistenza ("LEA") vigenti. Quanto al primo punto, l'indagine ha evidenziato una scarsa trasparenza delle condizioni commerciali praticate al pubblico. Sulla base delle comunicazioni e della modulistica contrattuale analizzate nel corso dell'indagine, è emerso, in particolare, che i consumatori hanno difficoltà nell'ottenere informazioni chiare sia di tipo tecnico che sul prezzo di apparecchio e servizi connessi, solitamente venduti in abbinamento (*bundling*)

senza alcuna distinzione: ciò avviene, per di più, in un contesto di domanda tendenzialmente mediata e a fronte di un'elevata complessità tecnica dei dispositivi in questione, che presentano le caratteristiche tipiche dei c.d. "beni fiducia" (*credence goods*). A conferma delle forti asimmetrie informative che caratterizzano le transazioni rilevanti, i servizi annessi ai dispositivi rappresentano di gran lunga la spesa principale nel pacchetto, ma questo non viene ben percepito dai consumatori. L'Autorità, pertanto, sia nelle conclusioni dell'indagine che attraverso un'apposita segnalazione indirizzata a Governo, Parlamento e Regioni¹³, ha sottolineato l'opportunità di garantire, anche attraverso interventi di tipo normativo-regolatorio, la chiara e distinta indicazione al pubblico del prezzo del dispositivo rispetto a quello dei relativi servizi offerti all'utilizzatore: tale intervento è volto a rafforzare le garanzie informative nella vendita al pubblico di prodotti che, come i dispositivi medici soggetti a libera vendita

12. Per clienti idonei si intendono i clienti ai quali nel primo semestre del 2024 gli impianti di Alpacem e/o Fanna hanno fornito cemento nella parte italiana nella *catchment area* di 250 km intorno a Fanna.

13. AS1962, Trasparenza e condizioni concorrenziali riscontrate nei mercati degli apparecchi acustici in Italia, 8 aprile 2024 in Boll. 15/2024.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

quali gli apparecchi acustici, incidono direttamente sulle condizioni di salute e, più in generale, sul benessere fisico e la qualità di vita dei loro utenti.

Per quanto riguarda gli apparecchi acustici forniti dal Servizio sanitario nazionale ("SSN"), dall'indagine sono emerse gravi difficoltà nelle procedure di acquisto pubblico, dovute a una situazione normativa poco chiara connessa alla riforma dei LEA, avvenuta a mezzo del d.p.c.m. 12 gennaio 2017, che ha comportato una riclassificazione tecnica degli apparecchi acustici e a seguito della quale l'acquisto e fornitura di tali dispositivi sono passati da un previgente sistema "a tariffa" a un modello incentrato su procedure pubbliche (art. 3, allegato n. 12, del d.p.c.m. 12 gennaio 2017). Tale situazione, unitamente alla forte opposizione dei principali operatori commerciali, ha pregiudicato l'effettiva attuazione dei livelli essenziali di assistenza. A fronte della possibilità che le forniture pubbliche tornino a un regime "a tariffa", sulla base di modifiche legate all'entrata in vigore del nuovo nomenclatore tariffario dell'assistenza protesica di cui al decreto del Ministero della Salute del 23 giugno 2023, l'Autorità ha ritenuto che, a garanzia dell'efficienza della spesa pubblica e in un'ottica di rafforzamento dei meccanismi concorrenziali, andrebbe comunque salvaguardata per le amministrazioni competenti la possibilità di ricorrere a procedure a evidenza pubblica. Lo strumento della gara costituisce, infatti, a tutti gli effetti la modalità d'elezione per il soddisfacimento del fabbisogno pubblico di beni e servizi nel perseguimento di trasparenza amministrativa, efficienza di spesa e tutela della concorrenza, con benefici attesi in termini di migliore allocazione delle risorse e aumento di benessere della collettività.

L'Autorità ha, altresì, segnalato l'opportunità di assegnare l'importo del rimborso direttamente all'assistito attraverso l'introduzione di un "voucher" o "buono-udito", per sostenere una concorrenza tra fornitori di prodotti e di servizi che consenta di accedere a un'offerta appropriata e tecnologicamente aggiornata. Tale soluzione consentirebbe, infatti, ai consumatori interessati di esercitare un ruolo più

attivo nella ricerca e nella valutazione delle offerte, all'interno del massimale unico previsto per il rimborso, nonché di scegliere autonomamente come ripartire l'importo erogato tra le diverse voci in funzione delle proprie personali esigenze. Infine, è stata sottolineata l'opportunità di adottare modalità di aggiornamento periodico e, per così dire, dinamico delle caratteristiche tecniche degli apparecchi acustici ricompresi nel regime assistenziale dei LEA, così da tenere conto delle future innovazioni tecnologiche rilevanti.

IC56 – RAPPORTO PRELIMINARE RELATIVO ALL'INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI ALGORITMI DI PREZZO NEL TRASPORTO AEREO PASSEGGERI SULLE ROTTE NAZIONALI DA E PER SICILIA E SARDEGNA

Nel novembre 2024, l'Autorità ha deliberato di pubblicare il Rapporto preliminare contenente gli elementi emersi nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli algoritmi di prezzo nel trasporto aereo passeggeri per le rotte da e per la Sicilia e la Sardegna (IC56), invitando tutti i soggetti interessati a presentare le proprie osservazioni.

Gli approfondimenti effettuati nel corso della prima fase dell'indagine sono stati prevalentemente tesi a verificare le caratteristiche degli algoritmi utilizzati dalle diverse compagnie aeree nell'ambito del proprio sistema di gestione dei ricavi e di definizione dei prezzi, analizzandone, in particolare, i possibili effetti di ostacolo e/o distorsione delle dinamiche competitive, oltre che di possibile pregiudizio per i consumatori. Un ulteriore filone di approfondimento ha riguardato la trasparenza delle condizioni di offerta, con specifico riferimento alle modalità con le quali i prezzi dei biglietti aerei e le loro diverse componenti vengono resi noti e accessibili al pubblico, con conseguente impatto sulla formazione delle decisioni di acquisto dei consumatori e sulla mobilità della domanda.

Le informazioni raccolte e le analisi svolte hanno confermato che tutte le compagnie aeree si avvalgono di sistemi di *pricing* che adattano dinamicamente i prezzi dei biglietti nel corso del tempo in funzione di diversi fattori, tra i quali il tasso di riempimento dell'aereo e la

Attività di tutela e promozione della concorrenza



distanza tra la data di acquisto del biglietto e la data del volo (discriminazione intertemporale). Tale procedura di adattamento dinamico comporta una forte variabilità dei prezzi in funzione dell'andamento della domanda, con incrementi particolarmente accentuati nei periodi di maggiore intensità delle richieste (ferie, festività, fine settimana e ponti) e con picchi che raggiungono livelli più elevati per i consumatori che acquistano i biglietti a ridosso della partenza, in corrispondenza di tassi di riempimento dei voli prossimi al 100%.

I sistemi di *pricing* utilizzati dalle diverse compagnie aeree, pur rispondendo alla medesima logica di massimizzazione dei ricavi (*revenue management*), si differenziano in modo sostanziale gli uni dagli altri in relazione alle regole di funzionamento, al numero e alle caratteristiche degli algoritmi utilizzati, prevedendo un ampio ricorso a interventi di tipo manuale da parte degli analisti. Ciò si traduce in una significativa diversificazione delle politiche tariffarie adottate da ciascun vettore, indicativa di una sostanziale indipendenza nell'impostazione delle stesse.

In generale, sia con riferimento ai sistemi di definizione e determinazione dei prezzi, che in relazione alla struttura dei mercati non si sono riscontrati elementi di specificità

dei collegamenti tra le isole maggiori e il continente rispetto a quelli nazionali più direttamente confrontabili. In merito alle modalità con le quali i prezzi dei servizi di trasporto aereo vengono resi noti e accessibili al pubblico, gli esiti delle analisi svolte hanno evidenziato una scarsa comparabilità, sia inter-vettore che intra-vettore, dei prezzi dei biglietti aerei e dei singoli servizi accessori (posto a sedere, bagaglio, etc.) esposti agli utenti. La scarsa confrontabilità delle condizioni di offerta legata all'accentuata variabilità prezzaria è risultata riconducibile non soltanto al meccanismo di adattamento temporale dinamico adottato da tutte le compagnie, ma anche all'utilizzo, da parte di alcuni operatori e relativamente ad alcuni servizi/periodi, di test di elasticità che prevedono il mantenimento di due o più prezzi simultaneamente attivi per l'acquisto del medesimo prodotto (volo o servizio accessorio), assegnati a ciascun utente con un criterio randomico. Dagli studi effettuati non è emersa, invece, l'adozione da parte delle compagnie di pratiche sistematiche di "profilazione" della clientela sulla base delle informazioni acquisite nel corso del collegamento. La conclusione dell'indagine conoscitiva è prevista per il mese di dicembre 2025.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

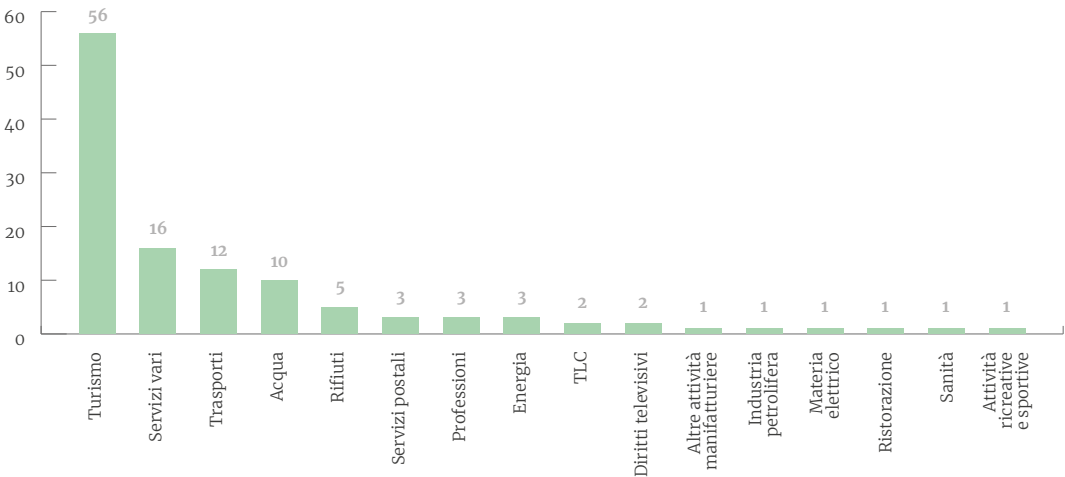
3. L'attività di promozione della concorrenza

3.1 L'attività di *advocacy* svolta nel corso del 2024

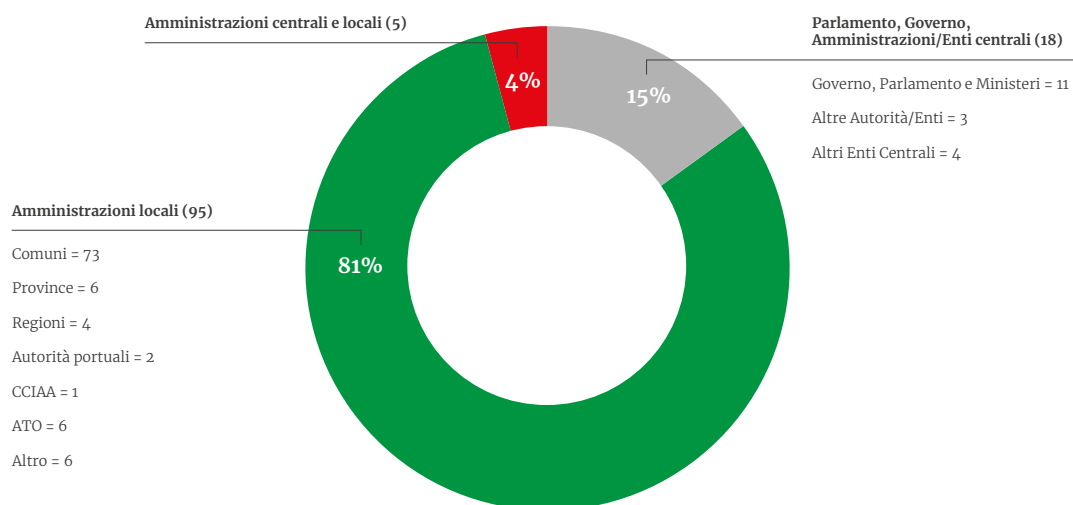
Nel corso del 2024 l'Autorità ha effettuato 118 interventi di *advocacy* pubblicati, che hanno riguardato numerosi settori di mercato e affrontato diversi profili e criticità concorrenziali.

INTERVENTI DI ADVOCACY PER TIPO DI STRUMENTO NORMATIVO UTILIZZATO	
STRUMENTO NORMATIVO	NUMERO DI INTERVENTI
Segnalazioni ai sensi dell'art. 21 della l. 287/1990	23
Pareri ai sensi dell'art. 22 della l. 287/1990	25
Pareri motivati ai sensi dell'art. 21-bis della l. 287/1990	64
di cui ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. 175/2016 (TUSPP)	3
Pareri ai sensi di altre normative	6
di cui ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 142/2020	2
di cui ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 9/2008	2
di cui ai sensi dell'art. 78 del d.lgs. 259/2003	2
Totale	118

Numero di interventi di *advocacy* (2024), suddivisi per settore



Attività di tutela e promozione della concorrenza

Destinatari degli interventi di *advocacy* (2024)

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

3.2 I profili anticoncorrenziali segnalati

Gli interventi di *advocacy* realizzati dall'Autorità nel corso del 2024 hanno messo in evidenza l'esistenza di diffuse criticità concorrenziali concernenti la previsione di ostacoli all'apertura dei mercati alla concorrenza e di limitazioni all'esercizio dell'attività di impresa nonché la definizione dei bandi di gara e i requisiti di partecipazione alle procedure a evidenza pubblica. Tali criticità sono spesso risultate avere una portata trasversale rispetto ai settori interessati. In particolare, l'Autorità ha svolto un'intensa attività di *advocacy* con riferimento al tema della proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative e ha, altresì, profuso un particolare impegno, nel settore dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, nel monitorare e valutare

le Relazioni contenenti la ricognizione periodica della situazione gestionale di tali servizi, redatte dagli enti competenti ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. 201/2022. Nel mese di dicembre, inoltre, ai sensi dell'art. 47 della l. 99/2009, l'Autorità ha inviato a Governo e Parlamento le proprie *Proposte di riforma concorrenziale dei mercati ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza – anno 2024*. Nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) l'adozione della legge annuale sulla concorrenza rappresenta, infatti, uno degli obiettivi primari, sul presupposto della sua essenzialità al fine di rivedere in via continuativa lo stato della legislazione e verificare se permangano vincoli normativi al gioco competitivo e all'efficiente funzionamento dei mercati.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

FOCUS**La segnalazione ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza**

Nel dicembre 2024 l'Autorità ha indirizzato a Governo e Parlamento le sue *Proposte di riforma concorrenziale dei mercati ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza - anno 2024* ([AS2045](#)).

Dopo aver sottolineato la centralità nel dibattito europeo del tema della competitività e di un corretto bilanciamento tra una “nuova politica industriale” e il funzionamento di un mercato aperto, integrato e concorrenziale, l'Autorità ha ribadito che le evidenze disponibili confermano come un miglioramento della produttività possa essere raggiunto allentando la regolamentazione dei mercati dei beni e dei servizi in direzione pro-concorrenziale, riducendo le barriere all'entrata, favorendo l'imprenditorialità e consentendo la riallocazione delle risorse alle attività più produttive.

In questo quadro generale, la segnalazione si è concentrata su tre aree prioritarie e strategiche per la crescita economica del Paese: i) le infrastrutture energetiche e portuali; ii) il trasporto pubblico non di linea e iii) i servizi pubblici locali.

Lo sviluppo, la diffusione e l'ammodernamento delle infrastrutture energetiche sono passaggi fondamentali per rendere concreta la transizione verso un'economia sostenibile. In particolare, è necessario non solo l'ammodernamento delle reti elettriche per rispondere alle necessità di un sistema sempre più interconnesso, decentrato e digitalizzato, ma anche lo sviluppo delle infrastrutture di ricarica elettrica. Inoltre, la transizione energetica non può realizzarsi senza l'ampliamento dell'offerta di energia da fonti rinnovabili, anche attraverso lo sviluppo delle cosiddette infrastrutture flessibili, volte a evitare i rischi di colli di bottiglia nella produzione di energia da tali fonti. In proposito, con riferimento alla mobilità elettrica, l'Autorità, al fine di prevenire la creazione di posizioni di monopolio o di forte potere di mercato a livello locale e di garantire migliori dinamiche concorrenziali, ha proposto una modifica normativa volta a incentivare l'accesso al mercato da parte di una pluralità di operatori, intervenendo sulla disciplina che regola le installazioni e le realizzazioni delle colonnine di ricarica.

Anche i porti sono infrastrutture critiche per lo sviluppo economico del Paese, nonché per la salvaguardia della connettività delle isole e delle regioni marittime periferiche. L'Autorità ha ritenuto necessario un intervento radicale in questo ambito, visto lo scarso grado sia della concorrenza intra-portuale sia di quella inter-portuale. In particolare, ha auspicato l'avvio del processo di valutazione del numero e dei limiti territoriali delle Autorità di sistema portuale, al fine di un migliore coordinamento degli investimenti, nonché di un accrescimento della scala operativa dei porti italiani. Inoltre, ha proposto di modificare la legislazione in materia di procedure per l'affidamento delle concessioni di aree e banchine, eliminando il riferimento all'attivazione su istanza di parte e alla possibilità di addivenire alla stipula di un accordo sostitutivo, al fine di garantire una maggiore trasparenza e parità di trattamento tra gli operatori. Infine, altre proposte sono volte a promuovere una maggiore flessibilità nell'uso della manodopera tra le diverse aree demaniali date in concessione alla stessa impresa, a incentivare il ricorso all'autoproduzione, nonché a rendere espliciti gli obblighi di equo trattamento e non discriminazione da parte dei concessionari a vantaggio degli utilizzatori.

Il trasporto pubblico non di linea è un altro settore che reclama da tempo una riforma organica della regolazione, anche alla luce delle importanti sentenze pronunciate nel tempo, oltre che dalla Corte di Giustizia, dalla stessa Corte Costituzionale che, nel 2024, ha in due occasioni evidenziato i gravi danni arrecati, in termini di benessere collettivo e

Attività di tutela e promozione della concorrenza



di diritti fondamentali dei singoli, da un quadro normativo in tema di mobilità non di linea risalente e ormai desueto. Nello specifico, l'Autorità ha auspicato una revisione organica della disciplina vigente che tenga conto dell'evoluzione del settore e della prossimità, dal lato della domanda, dei servizi taxi e Ncc, prevedendo una rimozione delle barriere all'entrata e dei vincoli non giustificati all'operatività dei vari *player* del mercato.

Infine, l'Autorità ha formulato una serie di articolate proposte con riferimento ai servizi pubblici locali. Si tratta di un ambito di mercato decisivo per la crescita economica poiché servizi pubblici locali efficienti vanno a beneficio non solo dei consumatori, ma anche delle imprese e dell'intero tessuto economico. In Italia, tale mercato è ancora altamente frammentato e caratterizzato dalla compresenza di una pluralità di operatori minori e di alcuni operatori di maggiori dimensioni che beneficiano delle economie di scala in un quadro in cui le imprese già esistenti sono spesso favorite a discapito delle potenziali nuove entranti. Questi meccanismi contribuiscono a rendere i servizi inefficienti e di scarsa qualità. Al fine di eliminare le criticità concorrenziali emerse in tale settore, l'Autorità ha, pertanto, proposto misure correttive volte a responsabilizzare maggiormente gli enti locali in caso di omessa o incompleta ricognizione dell'andamento dei servizi pubblici locali, a introdurre un maggiore confronto competitivo nel trasporto pubblico regionale ferroviario e su gomma e a limitare il novero della partecipazioni pubbliche ammesse in società attive nel settore fieristico, secondo criteri di necessità e proporzionalità.

Al di là delle suddette aree strategiche, ulteriori proposte sono volte a promuovere dinamiche concorrenziali nella distribuzione commerciale, da un lato, eliminando le incertezze interpretative in ordine alla libera applicazione degli sconti sui farmaci e, dall'altro, consentendo anche alle parafarmacie l'erogazione di servizi di prenotazione, visite e ritiro referti. Da ultimo, per armonizzare la normativa interna rispetto alla corrispondente disciplina euro-unitaria, l'Autorità ha proposto l'introduzione del c.d. obbligo di *stand still* a carico delle imprese che realizzino un'operazione di concentrazione.

OSTACOLI ALL'ACCESSO AL MERCATO E ALL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ DI IMPRESA

Favorire e agevolare il processo di apertura dei mercati alla concorrenza, rimuovendo gli ostacoli di natura normativa o regolamentare che ne impediscono l'accesso da parte di nuovi operatori, ha rappresentato da sempre uno dei temi centrali dell'attività di *advocacy* svolta dall'Autorità, nell'ottica di promuovere una più intensa competizione tra le imprese, con benefici tanto per il

sistema economico nel suo complesso che per i singoli consumatori. In questo senso, l'Autorità è intervenuta nel 2024, tra l'altro, per censurare qualsiasi misura avente l'effetto di chiudere un dato mercato, bloccando o anche solo posticipando l'ingresso di nuovi operatori. In modo complementare, diversi interventi effettuati nel corso dell'anno hanno avuto quale obiettivo il superamento di previsioni idonee a limitare ingiustificatamente la libertà di iniziativa economica e la possibilità per le imprese di competere efficacemente sul mercato.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025



TRASPORTO PUBBLICO NON DI LINEA

FOCUS

Le sentenze n. 36 e n. 137 della Corte Costituzionale in materia di trasporto pubblico non di linea

Con le sentenze nn. 36 e 137 del 2024, la Corte Costituzionale ha affermato alcuni importanti principi in materia di concorrenza che, declinati nello specifico ambito dei servizi di mobilità non di linea (servizio taxi e Ncc), assumono in realtà valenza anche per gli altri settori economici.

Entrambe le sentenze, pur originando da impugnative fondate sull'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., ed essendo, dunque, volte a dirimere controversie tra lo Stato e le regioni circa la competenza a legiferare in merito ai servizi in questione, si segnalano per alcune statuizioni di carattere più generale con riguardo a taluni profili quali il nucleo essenziale della libertà di iniziativa economica, i vincoli che a questa possono essere frapposti dal legislatore, nonché il significato e l'obiettivo ultimo della funzione statale a tutela della concorrenza.

In particolare, la sentenza n. 36 del 2024 deriva dall'impugnativa di una norma regionale che era volta a favorire la sperimentazione di forme innovative di offerta dei servizi di trasporto non di linea agli utenti. Il Governo, ritenendo che la norma in questione valesse anche per gli Ncc e avesse, pertanto, esteso a questi la facoltà di fornire servizi innovativi, aveva fatto valere il contrasto della norma *de qua* con la legge nazionale (l. 21/1992), che prevede espressamente tale possibilità per i taxi, e con la potestà statale in materia di tutela della concorrenza a cui detta legge nazionale era ricondotta.

La Corte, dopo aver respinto la ricostruzione proposta in ragione del fatto che la norma impugnata si riferiva in realtà solo al servizio taxi, prosegue nella sua analisi, aggiungendo che, in virtù del principio di tipizzazione dei divieti alla libera iniziativa economica e dell'art. 41 Cost., nessuna norma mai avrebbe potuto introdurre in modo implicito limiti ingiustificati o sproporzionati all'attività di Ncc. Infatti, *“un divieto esplicito generalizzato di fornire servizi innovativi mancherebbe di qualsiasi giustificazione razionale e configurerebbe una misura protezionistica a favore di una determinata categoria di imprese, pregiudicando non soltanto la libertà di iniziativa economica privata, che ha la sua cifra caratteristica nella costante ricerca di innovazioni, ma anche il benessere del consumatore”*.

Sul piano della concorrenza, la Corte si spinge anche oltre e, riprendendo quanto sostenuto negli anni dall'Autorità e dalla Commissione europea, evidenzia come la domanda di mobilità non di linea considera ormai in larga parte fungibili i servizi di taxi e di Ncc, anche alla luce dell'utilizzo delle applicazioni su *internet* e delle difficoltà di reperimento degli stessi, *“che tendono perciò a confluire in un unico mercato”*. Conclude la Corte, sottolineando che *“La possibilità per le imprese di Ncc di fornire servizi innovativi (...) amplia le possibilità di scelta del consumatore e, così facendo, accresce il grado di effettività della libertà di circolazione (art. 16 Cost.), che è la condizione per l'esercizio anche di altri diritti concernenti le sfere più diverse, dal lavoro, allo studio, alla cultura, allo svago, al turismo”*.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



Con la sentenza n. 137 del 2024, la Corte riprende e sviluppa i contenuti di tale pronuncia, declinando con maggiore dettaglio gli interessi generali e le ragioni di utilità sociale alla cui tutela l'applicazione dei principi concorrenziali può risultare direttamente funzionale.

In particolare, la Corte si è espressa sull'art. 10-bis, comma 6, del d.l. 135/2018, che aveva introdotto un blocco del rilascio di nuove licenze Ncc fino alla piena operatività del registro pubblico nazionale che, tuttavia, a distanza di anni, non aveva ancora visto la luce.

Nel dichiarare l'illegittimità della norma statale, la Corte non manca di evidenziare le gravi conseguenze prodotte, rilevando che essa *“ha infatti innanzitutto danneggiato la popolazione anziana e fragile, che, soprattutto nelle metropoli, non è in grado di utilizzare (o anche semplicemente raggiungere) gli altri servizi di trasporto di linea, ma che ha stringenti necessità di mobilità che, in particolare, si manifestano in riferimento alle esigenze di cura. Ha compromesso le esigenze di accesso a una mobilità veloce, spesso indispensabile a chi viaggia per ragioni di lavoro. Ha recato danno al turismo e all'immagine internazionale dell'Italia, dal momento che l'insufficiente offerta di mobilità ha pregiudicato la possibilità di raggiungere agevolmente i luoghi di villeggiatura (...)”* (art. 3 Cost.).

Entrambe le pronunce hanno il pregio di arricchire la riflessione del Giudice costituzionale: da un lato, la libertà d'iniziativa economica, che è alla base dei processi competitivi, non deve essere sottoposta a limiti ingiustificati, vieppiù in presenza di processi innovativi che ampliano le possibilità di scelta per le imprese e per i consumatori; dall'altro, qualsivoglia disciplina che ambisca a regolare l'esercizio dell'attività economica deve in primo luogo essere orientata al soddisfacimento del benessere dei consumatori, intesi anche nell'accezione più ampia e socialmente orientata di cittadini.

L'elemento di novità che le accomuna è dato dalla valorizzazione del legame profondo che il mercato ha con i diritti dei cittadini, che esso contribuisce a rafforzare, ampliandone la libertà di scelta, e una chiara riprova si rinviene proprio nel trasporto pubblico non di linea sul quale intervengono le due sentenze, dove l'efficienza dei servizi è fattore decisivo per il pieno dispiegarsi delle libertà fondamentali della persona. La prospettiva nuova, dunque, accolta dal Giudice costituzionale è che il mercato efficiente amplia le libertà e i diritti dei cittadini.

Nel settore del trasporto pubblico non di linea, l'Autorità, facendo seguito alla segnalazione del novembre 2023 (AS1921), ha effettuato approfondimenti istruttori relativamente ai comuni di Bologna, Firenze, Genova, Palermo e Torino e alle principali cooperative taxi e piattaforme di intermediazione ivi attive. A esito di tale indagine, l'Autorità nel marzo 2024 ha inviato al Comune di Firenze un parere ai sensi dell'art. 22 della l. 287/1990 (AS1949) in merito alle criticità riconducibili alla mancanza di un monitoraggio regolare del servizio taxi per verificarne l'adeguatezza ed evitare la possibile

creazione di situazioni di carenza dell'offerta rispetto alla domanda, con conseguenti disagi per l'utenza finale. Al Comune di Palermo è stato parimenti inviato un parere (AS1950) con il quale, a fronte di significative criticità emerse nella fruizione del servizio, l'Amministrazione è stata sollecitata a verificare costantemente la sua adeguatezza rispetto alla domanda, attivando, se necessario, le procedure per il rilascio di nuove licenze permanenti e/o temporanee. Una segnalazione congiunta con l'Autorità di Regolazione dei Trasporti (AS1990) ha, poi, evidenziato nel giugno

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

2024 le criticità riconducibili ad alcune disposizioni contenute: i) nella bozza di decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti disciplinante la compilazione e la tenuta del foglio di servizio elettronico degli Ncc, ii) nella bozza di d.p.c.m. in materia di attività delle piattaforme tecnologiche di intermediazione tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea, nonché iii) nell'articolo 10-bis, comma 6, del d.l. 135/2018. In particolare, l'Autorità ha ritenuto problematiche, in quanto idonee a ostacolare l'accesso al mercato e lo sviluppo dell'attività degli operatori del servizio Ncc, riducendone la competitività e discriminandoli ingiustificatamente rispetto agli operatori del servizio taxi: i) la previsione dell'obbligo di attesa di almeno trenta minuti dalla prenotazione per erogare un servizio con partenza da un luogo diverso dalla rimessa, purché esso coincidesse con quello di arrivo del servizio precedente; ii) la mancata istituzione del registro nazionale delle imprese taxi e Ncc da parte del MIT, nei tempi previsti dalla legge, dal momento che a essa era subordinato il rilascio di nuove autorizzazioni Ncc; iii) le disposizioni ai sensi delle quali gli utenti, prima ancora di inviare una richiesta tramite app, erano chiamati a scegliere se utilizzare il servizio taxi o Ncc, con conseguente impossibilità di confrontare qualità e convenienza dei due servizi, a danno dei consumatori e delle dinamiche concorrenziali. Infine, l'Autorità ha sottolineato l'importanza di rendere accessibili i dati raccolti dal registro nazionale e dalle piattaforme agli enti pubblici e all'ART per l'esercizio delle rispettive funzioni istituzionali e ha suggerito di introdurre una disposizione volta a consentire l'adesione da parte di taxi e Ncc a più piattaforme di intermediazione, prevedendo la nullità di qualsiasi clausola di esclusiva. A seguito di esplicita richiesta da parte del MIT, nell'ottobre 2024 l'Autorità ha espresso il proprio parere ([AS2047](#)), sullo schema di d.p.c.m. recante la disciplina dell'attività delle piattaforme tecnologiche di intermediazione tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea, che riproduceva in sostanza le norme già oggetto della segnalazione sopra richiamata, fatta salva la riduzione del tempo minimo di attesa

– da trenta a venti minuti – per l'erogazione dei servizi di Ncc con partenza da un luogo diverso dalla rimessa. L'Autorità ha, pertanto, ribadito i principi già espressi, evidenziando anche in questo intervento come le disposizioni esaminate introducessero limitazioni all'ingresso e allo sviluppo dell'attività di Ncc nel mercato, riducendone significativamente la competitività, in assenza dei requisiti di stretta necessità, ragionevolezza e proporzionalità.



CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME

Nel corso del 2024, l'Autorità ha svolto una consistente attività di *advocacy* in materia di concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, adottando cinquanta pareri motivati ai sensi dell'art. 21-bis della l. 287/1990, quattro pareri ai sensi dell'art. 22 ([AS2002](#), [AS2003](#), [AS2027](#), [AS2052](#)), numerose lettere monito, nonché una segnalazione di carattere generale inviata alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e alla Associazione Nazionale Comuni Italiani ([AS2029](#)).

Tali interventi hanno riguardato principalmente le criticità derivanti dai provvedimenti di proroga dell'efficacia delle concessioni in questione oltre il 31 dicembre 2023, ossia dopo la scadenza del periodo transitorio individuato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nelle sentenze nn. 17/2021 e 18/2021. L'Autorità si è espressa, inoltre, in merito ai criteri da impiegare nello svolgimento delle procedure selettive di assegnazione delle concessioni.

Con riguardo al primo profilo, l'Autorità ha ritenuto che le amministrazioni concedenti avrebbero dovuto disapplicare la normativa nazionale posta a fondamento dei provvedimenti di proroga, per contrasto con i principi e con la disciplina euro-unitaria di cui all'art. 49 del TFUE e all'art. 12 della direttiva servizi, e procedere all'espletamento delle procedure di gara nel rispetto dei principi di equità, trasparenza e non discriminazione. Con riferimento al secondo profilo, l'Autorità ha ritenuto

Attività di tutela e promozione della concorrenza



auspicabile la previsione di forme di avvio d'ufficio piuttosto che su istanza di parte, rappresentando in ogni caso come le procedure dovessero soddisfare gli obblighi di trasparenza, imparzialità, rispetto della *par condicio* e confronto concorrenziale, attraverso un efficace meccanismo pubblicitario e il ricorso a specifici oneri istruttori e motivazionali. L'Autorità, in particolare, ha evidenziato le criticità sotto il profilo concorrenziale del *favor* accordato ai titolari di concessioni, sia nel caso di inclusione di tale criterio tra i requisiti di partecipazione, che in caso di valorizzazione della pregressa esperienza professionale in ambito concessorio o di previsione di un diritto di prelazione. Ha, inoltre, evidenziato come la durata della concessione dovesse essere commisurata al suo valore e alla sua complessità organizzativa e ha affermato la possibilità per l'ente concedente di porre a base d'asta un eventuale indennizzo al gestore uscente, purché al ricorrere di specifiche circostanze.



ENERGIA

Nel novembre 2024 l'Autorità, su richiesta del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, ha adottato un parere sullo schema di regolamento relativo ai criteri, alle modalità e ai requisiti per l'iscrizione nell'Elenco dei soggetti abilitati alla vendita di gas naturale ai clienti finali ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. 164/2000, come modificato dalla legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022 ([AS2042](#)).

L'Autorità ha, innanzitutto, espresso il proprio apprezzamento per la riforma dell'Elenco che, nell'aggiornare i requisiti minimi in capo ai soggetti abilitati a esercitare l'attività di vendita di gas naturale a clienti finali, risultava funzionale a garantire la stabilità e la certezza del mercato, oltre a rafforzare gli strumenti a tutela dei clienti finali nell'ambito del processo di liberalizzazione. L'intervento regolatorio rispondeva, inoltre, coerentemente all'esigenza di uniformare, per quanto possibile, le condizioni per l'esercizio dell'attività di vendita del gas naturale a quelle già in vigore per l'energia elettrica.

Sotto altro profilo, lo schema prevedeva l'esclusione dei soggetti interessati dall'Elenco in caso di violazioni reiterate poste in essere nell'attività di vendita di gas naturale accertate dall'Autorità con provvedimento definitivo, fatte salve quelle accertate a esito dell'adesione ai programmi di clemenza di cui all'art. 15, comma 2-bis, della l. 287/1990. In proposito, l'Autorità ha ritenuto che il quadro disegnato fosse idoneo a istituire un ulteriore elemento di deterrenza, in grado di accrescere il disincentivo alla violazione delle norme alla cui tutela è preposta la stessa Autorità, assicurando per questa via un più corretto funzionamento del mercato liberalizzato.



ATTIVITÀ SPORTIVE

Con riferimento al settore dello sport, un importante intervento dell'Autorità è stato effettuato nel dicembre 2024 con riferimento alle circolari annuali del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sull'art. 9 del Codice della Strada ([AS2044](#)), che assoggetta le competizioni motoristiche su strada, ossia le manifestazioni che rivestono carattere agonistico, a un articolato procedimento autorizzatorio, che prevede altresì un preventivo parere del CONI. In particolare, è stata riscontrata un'ambiguità relativa ad alcune disposizioni delle predette circolari, nella misura in cui, da un lato, affermavano che la disciplina di cui all'art. 9 si applicava solo alle manifestazioni di carattere agonistico, dall'altro, imponevano l'acquisizione del parere preventivo del CONI "quale che sia il tipo di manifestazione sportiva". L'Autorità ha ritenuto che tale ambiguità fosse idonea a determinare una situazione di incertezza interpretativa tanto per le Autorità di pubblica sicurezza, chiamate dal legislatore ad applicare la normativa codicistica, quanto per coloro che intendessero organizzare manifestazioni non agonistiche. Inoltre, sotto il profilo concorrenziale, si è ritenuto che l'acquisizione del parere preventivo del CONI costituisse, per gli organizzatori di manifestazioni ludico-amatoriali, un'ingiustificata barriera all'accesso alla loro attività economica.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025



ATTIVITÀ PROFESSIONALI E IMPRENDITORIALI

L'Autorità è intervenuta, con riferimento alla richiesta di parere formulata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ai sensi dell'art. 3, comma 3, del d.lgs. 142/2020, in relazione allo schema di decreto recante il regolamento delle procedure relative al rilascio delle abilitazioni all'esercizio dell'attività di assistente bagnanti e i requisiti per l'esercizio dell'attività di formazione e addestramento da parte dei soggetti autorizzati al rilascio dei brevetti ([AS1951](#)).

In particolare, nel parere reso l'Autorità ha ritenuto eccessivamente restrittive e sproporzionate, nonché idonee a impedire l'entrata nel mercato di nuovi operatori, le disposizioni che richiedevano, per poter svolgere i corsi di formazione, il possesso di una pregressa esperienza nel medesimo mercato di durata quinquennale, nonché una presenza diffusa sul territorio nazionale.



SERVIZI FUNEBRI

Un altro ambito di intervento ha riguardato talune disposizioni normative regionali recanti ingiustificate limitazioni all'esercizio dell'attività di impresa nel settore dei servizi di onoranze funebri ([AS2026](#)). In particolare, oggetto di segnalazione da parte dell'Autorità sono state le legislazioni di alcune regioni contenenti il divieto per le imprese di onoranze funebri di svolgere talune ulteriori attività economiche – quali per esempio il trasporto sanitario in ambulanza semplice – offerte in regime di libero mercato e con finalità prettamente commerciali. Tali attività, infatti, non dovrebbero essere soggette a ingiustificate restrizioni, in conformità ai principi di libera concorrenza e di libera iniziativa economica sanciti nell'art. 41 Cost. e nelle disposizioni del TFUE in materia di libertà di stabilimento e libera circolazione dei servizi.



COMPETENZE DELL'AUTORITÀ

Nel settembre 2024, l'Autorità ha trasmesso ai Presidenti del Senato, della Camera dei Deputati e del Consiglio dei Ministri, nonché al Ministro dell'Economia e delle Finanze ([AS2035](#)) una segnalazione contenente le proprie osservazioni in merito all'abrogazione del comma 2-*quater* dell'articolo 8 della l. 287/1990 disposta dall'articolo 10, comma 2, del d.l. 9 agosto 2024, n. 113 recante *“Misure urgenti di carattere fiscale, proroghe di termini normativi ed interventi di carattere economico”*. L'Autorità ha, in particolare, evidenziato come la *ratio* dell'obbligo a contrarre previsto dalla disposizione abrogata fosse quella di riequilibrare il particolare vantaggio che il titolare di un servizio di interesse economico generale (SIEG) o di un monopolio legale può riconoscere alle proprie società controllate o partecipate, attive in mercati diversi aperti alla concorrenza, mettendo a loro esclusiva disposizione i beni o i servizi utilizzati per la gestione del SIEG o del monopolio. L'Autorità ha, pertanto, sottolineato come l'abrogazione del comma 2-*quater* dell'articolo 8 fosse idonea a recare un importante *vulnus* al dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali nei mercati in cui sono attive società partecipate o controllate da imprese che gestiscono SIEG o operano in regime di monopolio, impedendo di garantire in tali mercati il principio della parità delle armi, lesa proprio dalla posizione di vantaggio in cui si trovano a operare tali società rispetto alle imprese terze.

PRINCIPI IN MATERIA DI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

Nel corso del 2024, l'Autorità è intervenuta in molteplici occasioni nel settore dei servizi pubblici locali di rilevanza economica disciplinati dal d.lgs. 201/2022, sia in relazione al monitoraggio e alla verifica delle Relazioni contenenti la ricognizione periodica della situazione gestionale di tali servizi, sia con riferimento alle procedure di affidamento e alle modalità di gestione degli stessi da parte degli enti competenti.

Attività di tutela e promozione della concorrenza

**FOCUS****Gli interventi dell'Autorità in materia di ricognizioni
sull'andamento dei servizi pubblici locali**

Il settore dei servizi pubblici locali di rilevanza economica è stato oggetto di un'importante riforma, espressamente prevista dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e contenuta nel d.lgs. 201/2022. Si tratta di un decreto di riordino che stabilisce principi comuni, uniformi ed essenziali e che, fra i suoi obiettivi, si pone anche quello di assicurare la tutela e la promozione della concorrenza, imponendo rilevanti obblighi di relazione, motivazione, ricognizione e trasparenza. Tra questi, assume particolare rilievo l'obbligo, in capo agli enti di maggiori dimensioni, di adottare una relazione annuale contenente la ricognizione della situazione gestionale dei servizi pubblici locali affidati nel territorio di competenza (art. 30). Tale ricognizione deve rilevare il concreto andamento di ogni servizio dal punto di vista economico, dell'efficienza, della qualità e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico e tenendo conto anche degli atti e degli indicatori adottati dalle autorità di regolazione (per i servizi a rete) e dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (per i servizi non a rete). La stessa deve, altresì, indicare la misura del ricorso agli affidamenti *in house* e gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti.

La normativa in esame ha, dunque, inteso rendere maggiormente trasparenti i risultati delle gestioni dei servizi pubblici locali, affidando agli enti il compito di verificare che le condizioni di offerta del servizio siano sostenibili nel corso del tempo dal punto di vista economico e finanziario e tali da assicurare, anche sotto il profilo qualitativo, la soddisfazione dei bisogni degli utenti.

Nel corso del 2024, l'Autorità ha profuso un particolare impegno nel monitorare e valutare le ricognizioni pubblicate per la prima volta sul portale dell'ANAC appositamente dedicato. In particolare, l'attività di verifica ha riguardato le ricognizioni adottate da 1576 enti e ha condotto all'adozione di 14 segnalazioni ex art. 21 della l. 287/1990 ([AS1941](#), [AS1942](#), [AS1943](#), [AS1944](#), [AS1946](#), [AS1947](#), [AS1948](#), [AS1952](#), [AS1953](#), [AS1954](#), [AS1955](#), [AS1956](#), [AS1959](#), [AS1967](#)) e a numerose lettere monito. Inoltre, l'Autorità ha inviato una segnalazione di carattere generale alla Conferenza Stato-Regioni, all'Associazione Nazionale Comuni Italiani e all'Unione delle Province d'Italia ([AS1999](#)), con cui ha fornito, a fronte delle criticità riscontrate, una serie di indicazioni e raccomandazioni. In particolare, l'Autorità ha, innanzitutto, sollecitato gli enti competenti a provvedere alla tempestiva adozione e pubblicazione delle citate relazioni, visto il basso livello di ottemperanza riscontrato¹⁴. Sono stati, poi, forniti alcuni chiarimenti in merito agli enti che devono effettuare la ricognizione e alla tipologia di servizi oggetto di verifica (sui quali l'Autorità ha anche adottato uno specifico parere, cfr. [AS2030](#)). È stata, inoltre, segnalata la ricorrente e significativa carenza, nelle ricognizioni, delle informazioni richieste dalla normativa e, con riferimento agli affidamenti *in house*, l'importanza di indicare le ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione. In proposito, l'Autorità ha invitato gli enti affidanti a porre in essere tutte le azioni necessarie per far fronte alle eventuali inefficienze di gestione del servizio affidato, anche considerando, soprattutto per le gestioni *in house*, la possibilità di revoca dell'affidamento, laddove non più giustificabile dal punto di

14. Per i soli comuni, al 15 maggio 2024, il dato era pari al 58%.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

vista economico e qualitativo e sulla base degli oneri e dei risultati in capo agli enti medesimi. Ulteriori aspetti oggetto di segnalazione hanno riguardato la durata degli affidamenti, che dovrebbe essere temporalmente limitata, ispirata a criteri di proporzionalità e giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie – evitando il ricorso a proroghe ingiustificate – e la necessità di evitare la commistione tra funzioni di regolazione, indirizzo e controllo, da un lato, e quelle di gestione dei servizi, dall'altro.

Da ultimo, in occasione della segnalazione ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2024 ([AS2045](#)), l'Autorità ha sottoposto al legislatore alcune proposte di modifiche normative in materia, finalizzate, da un lato, a responsabilizzare maggiormente gli enti nell'effettuare con consapevolezza la suddetta ricognizione – pena l'applicazione delle sanzioni previste dal Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica – dall'altro, a prevedere l'adozione di adeguate misure correttive in caso di andamento gestionale insoddisfacente, fino alla revoca dello stesso affidamento.



RIFIUTI

Nel corso del 2024, l'Autorità ha proseguito l'attività di *advocacy* e di monitoraggio in materia di rifiuti, adottando tre pareri motivati ai sensi dell'art. 21-bis della l. 287/1990 ([AS2055](#), [AS1970](#), e [AS2060](#)) e una segnalazione ex art. 21 ([AS2043](#)).

Nei propri pareri l'Autorità ha censurato la scelta da parte degli enti competenti di affidare *in house* il servizio di gestione integrata dei rifiuti o alcuni servizi del ciclo dei rifiuti, a fronte di inefficienze nella gestione e/o in presenza di carenze istruttorie e motivazionali.

In tutti i casi, l'Autorità ha rilevato l'inidoneità delle motivazioni addotte a giustificare la decisione assunta in merito alla modalità di affidamento prescelta. In particolare, l'Autorità ha ritenuto fallaci e inadeguati a soddisfare l'obbligo di motivazione previsto dalla normativa di riferimento gli argomenti riguardanti: il fatto che la società sia già attiva sul territorio e l'esperienza pregressa maturata, in assenza di dati precisi e concreti in ordine ai risultati ottenuti sotto il profilo della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, degli investimenti effettuati e degli effetti sulla finanza pubblica; la possibilità di instaurare rapporti sinergici tra il socio pubblico e il soggetto operativo e la maggiore flessibilità di adeguamento del servizio.

Con riguardo alle ragioni del mancato ricorso al mercato, inoltre, nei propri interventi l'Autorità ha ricordato come l'analisi S.W.O.T. possa assumere, al più, una valenza orientativa ai fini della soddisfazione dell'obbligo di fornire una motivazione qualificata a sostegno della scelta dell'*in house*, trattandosi di descrizione generica e non circostanziata delle caratteristiche di ognuna delle tre modalità alternative di affidamento.

Nel contesto dell'attività di monitoraggio svolta in merito agli esiti dei propri interventi di *advocacy* si colloca la segnalazione [AS2043](#), inviata alla Regione Campania, alla Città Metropolitana di Napoli e agli Enti d'Ambito di Napoli ("EDA") 1, 2 e 3, a più di un anno dall'adozione da parte degli EDA di provvedimenti di revoca di deliberazioni oggetto di parere motivato nel 2023 ([AS1897](#), [AS1898](#) e [AS1899](#)). A esito degli approfondimenti svolti, è emersa una situazione generalizzata di ritardo nell'affidamento dei servizi afferenti al ciclo integrato dei rifiuti nei territori di competenza dei tre EDA napoletani. Pertanto, al fine di rendere possibile un corretto dispiegamento delle dinamiche concorrenziali nel settore dei rifiuti in Campania, con risultati in termini di efficienza e di qualità dei servizi a beneficio degli utenti, l'Autorità ha ritenuto di sollecitare le amministrazioni competenti affinché si adoperassero per il completamento del sistema di *governance* dei rifiuti e per l'affidamento dei relativi servizi in conformità alla normativa vigente.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

Nel settore del servizio idrico integrato, l'Autorità ha adottato due pareri motivati ai sensi dell'art. 21-bis, una segnalazione ex art. 21 e due pareri ai sensi dell'art. 22 della l. 287/1990.

Il primo parere motivato ha riguardato l'affidamento *in house* del servizio disposto dall'Ente Idrico Campano nel Distretto di Caserta ([AS2054](#)) ed è stato adottato in pendenza del contenzioso dinanzi al TAR Campania instaurato a seguito del mancato adeguamento dell'Ente al parere motivato precedentemente adottato dell'Autorità nel 2023 (AS1939). In particolare, l'Autorità ha ritenuto che con l'approvazione del Piano d'Ambito definitivo del Distretto permanessero le carenze motivazionali sulle ragioni del mancato ricorso al mercato già evidenziate, con un aggravamento del possibile impatto negativo di tale decisione derivante dal prolungamento trentennale del rapporto concessorio.

Con il secondo parere motivato, l'Autorità ha contestato l'inerzia serbata dai cinquantuno comuni soci di Veneziana Energia Risorse Idriche Territorio Ambiente Servizi S.p.A. per non aver adottato e trasmesso gli atti deliberativi relativi a un'operazione di acquisizione societaria ([AS2049](#)). Nello specifico, l'Autorità ha ritenuto che tale inerzia non solo avesse integrato la violazione di precisi obblighi previsti dal TUSPP – che incombono anche sulle amministrazioni pubbliche che partecipano in società quotate –, ma si fosse, altresì, tradotta in un ostacolo allo svolgimento dei propri compiti a tutela della concorrenza, avendo l'omessa comunicazione dell'operazione impedito all'Autorità l'eventuale esercizio dei poteri di cui all'art. 21-bis, oltre che una compiuta analisi degli effetti dell'operazione sul mercato interessato.

Nel corso dell'anno di riferimento, l'Autorità si è occupata poi in due occasioni della gestione del servizio idrico integrato nella Regione Puglia. In particolare, con una segnalazione ([AS1947](#)), l'Autorità ha rilevato alcune criticità e carenze della gestione dal punto

di vista del costo e della qualità del servizio, nonché della durata dell'affidamento. Nella stessa occasione, l'Autorità ha, altresì, espresso alcune perplessità in merito al progetto di legge regionale finalizzato a individuare nuovamente Acquedotto Pugliese S.p.A. come affidataria *in house* del servizio idrico integrato fino al 2046, ritenendo che, nell'individuare essa stessa la forma di gestione del servizio idrico, il soggetto affidatario e la durata dell'affidamento, risultasse idonea a escludere *ex ante* il confronto concorrenziale. Con un parere ex art. 22 al Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie ([AS1980](#)), l'Autorità ha, inoltre, ritenuto che la l.r. 14/2024, successivamente adottata dalla Regione Puglia, presentasse criticità di natura concorrenziale, in quanto non risultavano sussistenti i requisiti previsti dalla normativa nazionale per la forma di gestione *in house* (essendo il gestore partecipato dalla Regione).

L'Autorità ha, infine, inviato un parere all'Assemblea di Ambito Territoriale Ottimale n. 3 "Marche Centro Macerata" avente ad oggetto la disciplina applicabile all'affidamento del servizio idrico integrato e le condizioni per l'affidamento *in house* ([AS2039](#)). In tale intervento l'Autorità ha precisato che nel caso di *holding* pubbliche il requisito dell'attività prevalente deve verificarsi anche con riguardo al fatturato delle società controllate.



TRASPORTO PUBBLICO LOCALE E REGIONALE

Nel settore del trasporto pubblico locale e regionale, l'Autorità ha adottato quattro pareri motivati ai sensi dell'art. 21-bis, una segnalazione ai sensi dell'art. 21 e un parere ai sensi dell'art. 22 della l. 287/1990.

Tre dei quattro pareri motivati, indirizzati a Roma Capitale, hanno avuto ad oggetto la proroga dell'affidamento *in house* del servizio di trasporto pubblico locale e dei servizi complementari ad ATAC S.p.A. ([AS1995](#) e [AS2037](#)) e la delibera di affidamento *in house* del servizio di trasporto pubblico locale non periferico per il periodo 2025-2027, sempre ad ATAC

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

(AS2061). Nei primi due casi, l'Autorità ha evidenziato come le deliberazioni di proroga fossero idonee a ritardare e ostacolare ingiustificatamente gli affidamenti del servizio di TPL e dei servizi complementari nel territorio di Roma Capitale tramite una procedura conforme alla normativa vigente, nazionale e unionale, e ai principi concorrenziali in essa contenuti. Nel terzo caso, invece, è stata contestata l'illegittimità della delibera di affidamento, per l'inidoneità e le gravi carenze delle motivazioni circa il mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, in violazione dell'art. 17 del d.lgs. 201/2022 e degli artt. 49 e 56 del TFUE.

Nella stessa materia, l'Autorità ha inoltre inviato un parere motivato alla Regione Lombardia (AS1963) e una segnalazione alla Regione Sicilia (AS1966) in merito alle criticità concorrenziali riscontrate in relazione agli affidamenti diretti dei servizi di trasporto pubblico ferroviario regionale e locale, disposti a ridosso della scadenza del periodo transitorio indicato dal regolamento (CE) 1370/2007. In entrambi casi, inoltre, l'Autorità ha evidenziato come le decisioni regionali avessero determinato la prosecuzione della gestione del servizio in capo ai monopolisti storici, procrastinando ulteriormente l'espletamento delle procedure di gara per il suo affidamento. Nel caso lombardo, inoltre, l'Autorità ha contestato la violazione di una norma a carattere pro-concorrenziale, ossia l'art. 34-*octies* del d.l. 179/2012, in quanto nel perimetro dell'affidamento erano stati ricompresi anche i servizi automobilistici sostitutivi/integrativi dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale, con carattere continuativo, laddove invece il menzionato articolo impone di affidarli tramite procedure ad evidenza pubblica.

Infine, a seguito di una richiesta di parere da parte dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, l'Autorità ha formulato alcune osservazioni circa la "Revisione della delibera n. 154/2019 in adeguamento alle disposizioni del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201" (AS1961) di cui ha in larga misura condiviso gli intendimenti e il contenuto. L'Autorità ha ritenuto di proporre una revisione solo di talune misure regolatorie al fine di

garantire la massima trasparenza delle scelte compiute dall'Ente Affidante ("EA") e dei risultati conseguiti dall'Impresa Affidataria, anche con riguardo al rispetto dei principi concorrenziali da parte dell'EA, nonché al fine di incentivare il più possibile il confronto competitivo per l'affidamento, senza avvantaggiare in alcun modo l'operatore *incumbent*.

PRINCIPI IN MATERIA DI GARE PUBBLICHE

Le procedure di gara a evidenza pubblica, mediante il confronto competitivo fra gli operatori attivi in un dato mercato, consentono alle amministrazioni pubbliche di selezionare le imprese più efficienti e maggiormente rispondenti alle proprie esigenze, con benefici in termini di migliore allocazione delle risorse, conseguente crescita economica, nonché di aumento del benessere della collettività. Tuttavia, per essere veramente efficaci in questo senso esse devono incentivare la partecipazione del maggior numero possibile di imprese interessate e garantire a tutte un trattamento equo e non discriminatorio (*favor participationis*). L'Autorità è in proposito intervenuta in relazione alla suddivisione in lotti e alla formulazione dei requisiti di partecipazione alle gare o di valutazione delle offerte, che non devono essere tali da avvantaggiare l'*incumbent*, precludendo ingiustificatamente la partecipazione di nuovi operatori o di imprese di minori dimensioni.



CONCESSIONI IDROELETTRICHE

Con riferimento alle modalità di affidamento delle concessioni di piccola derivazione idroelettrica, l'Autorità è già intervenuta in passato invitando il legislatore nazionale a intervenire per modificare, in senso pro concorrenziale, le vigenti disposizioni degli artt. 28 e 30 del regio decreto 1775/1933 (TUA), nonché i legislatori regionali e provinciali a modificare parimenti le disposizioni - laddove esistenti nei rispettivi ordinamenti - sul rinnovo automatico al concessionario *incumbent*, adottando discipline conformi ai principi di massima contendibilità delle concessioni, trasparenza e

Attività di tutela e promozione della concorrenza



non discriminatorietà, senza favorire il gestore uscente e garantendo la sterilizzazione di potenziali conflitti di interessi fra ente concedente e soggetto concessionario (AS1722 e AS1780).

Anche nel corso del 2024 l'Autorità è intervenuta in tale settore adottando due pareri ai sensi dell'art. 22 della l. 287/1990: i) su richiesta della Provincia di Frosinone in merito all'individuazione della corretta procedura per il rinnovo di concessioni di piccola derivazione idroelettrica (AS1981) e ii) in risposta all'iniziativa della provincia di Belluno di adottare provvedimenti di proroga delle concessioni di piccola derivazione, in ragione dell'impossibilità di espletare procedure di gara competitive, soprattutto per la mancanza di una disciplina che consenta di trasferire al nuovo concessionario gli impianti idroelettrici già esistenti, realizzati dall'*incumbent* (AS2032).

In entrambi i pareri l'Autorità ha ribadito che la provincia è tenuta, in sede di rinnovo di concessioni idroelettriche scadute o in scadenza, a espletare una procedura equa, trasparente e non discriminatoria che consenta a tutti i potenziali operatori concorrenti di partecipare a parità di condizioni, disapplicando le norme del TUA o analoghe discipline locali che dispongano il rinnovo automatico. La disciplina applicata, infatti, deve essere compatibile con i principi dell'art. 12 della direttiva servizi e, cioè, assicurare *“garanzie di imparzialità e di trasparenza e preved[ere]a, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento”*, alla luce della natura *self-executing* di tale disposizione¹⁵.

Con specifico riferimento ai profili di criticità sollevati dalla Provincia di Belluno, l'Autorità ha evidenziato che: i) la gara – che deve essere esperita alla scadenza delle concessioni – riguarda sia la concessione a derivare acqua, sia il relativo impianto già esistente; ii) spetta all'Amministrazione trovare le soluzioni più adeguate

a consentire il passaggio al nuovo entrante delle opere costruite dal concessionario *incumbent*, tenendo presente che su terreno pubblico trova applicazione l'art. 30 del TUA e su quello privato l'Amministrazione dovrà valutare l'utilizzo di eventuali strumenti espropriativi o negoziali in base alla rilevanza dei beni per l'esercizio dell'attività economica.



SANITÀ E ALTRI SERVIZI CONNESSI

In tale settore, nell'ambito della collaborazione prevista dal Protocollo d'intesa con l'Autorità Nazionale Anticorruzione, ANAC, è emersa l'opportunità di fornire indicazioni congiunte in merito alle possibili limitazioni alla concorrenza derivanti dalle procedure di acquisto, da parte delle stazioni appaltanti pubbliche del Sistema sanitario nazionale e regionale, di sistemi robotici innovativi (AS2040). Il mercato della produzione e commercializzazione di sistemi robotici innovativi è un mercato che sta sperimentando un'evoluzione concorrenziale significativa, favorita dalla scadenza dei diritti di esclusiva sui brevetti delle tecnologie coinvolte, ma che risulta ancora caratterizzato da un'elevata concentrazione: a fronte della presenza di un solo operatore dal 2000 al 2018, si è visto l'ingresso di nuovi sistemi robotici alternativi che tuttavia incontrano ancora oggi ostacoli alla loro diffusione e adozione presso le strutture sanitarie. Infatti, negli ultimi anni sono emerse diverse criticità legate alle modalità di acquisto dei sistemi robotici da parte delle strutture ospedaliere pubbliche. In questo contesto, AGCM e ANAC hanno rilevato l'esistenza di svariate prassi idonee a precludere l'accesso al mercato da parte dei produttori dei nuovi dispositivi e a favorire l'operatore *incumbent*, generando un *lock-in* tecnologico a detrimento della competizione e con effetti negativi di lungo periodo sullo sviluppo di nuove tecnologie. Le

15. A partire dall'adozione di tale normativa europea, infatti, vi è sempre stato un obbligo di confronto competitivo tra potenziali interessati ed è stato, correlativamente, vietato il rinnovo automatico laddove si trattasse, come nel caso in esame, di un numero limitato di autorizzazioni disponibili per via della scarsità di risorse naturali.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

Autorità hanno, pertanto, evidenziato l'importanza di preservare procedure competitive nell'ambito della chirurgia robotica per la sanità italiana, sia per il controllo della spesa pubblica che per favorire lo sviluppo tecnologico del settore, richiamando le amministrazioni e gli enti del Sistema sanitario nazionale e regionale ad agire in modo maggiormente conforme ai principi concorrenziali e nel pieno rispetto delle disposizioni contenute nel Codice dei contratti pubblici. Nell'ambito di questo stesso mercato, l'Autorità ha anche reso un parere al Ministero dell'Economia e delle Finanze, in merito alla bozza del *"Bando di gara a procedura aperta per la fornitura di sistemi di chirurgia robotica mininvasiva video assistita per le Pubbliche Amministrazioni"* ([AS2041](#)), esprimendo il proprio apprezzamento per l'obiettivo perseguito di centralizzare a livello nazionale la fornitura di questi sistemi, riducendo i divari regionali nell'approvvigionamento e promuovendo l'apertura di un mercato caratterizzato storicamente dalla presenza di un operatore dominante. L'Autorità ha, tuttavia, rilevato la necessità di apportare talune modifiche al bando al fine di preservare la concorrenza statica, vale a dire gli incentivi a concorrere nella gara, e dinamica, consistente nell'evitare che le forniture si concentrino in un unico operatore per un lungo periodo di tempo, escludendo il rischio di avvantaggiare l'*incumbent*, a discapito dell'ingresso di nuovi operatori sul mercato.



SERVIZI POSTALI

Nel corso del 2024, l'Autorità, nell'ambito della propria attività istituzionale, ha proseguito nella verifica del corretto dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali con riguardo al settore dei servizi postali. In tale ambito l'Autorità ha continuato a intervenire con riferimento a gare relative al recapito di invii multipli/posta massiva

([AS1960](#), [AS2006](#) e [AS2034](#)) per segnalare elementi potenzialmente distorsivi della concorrenza riscontrabili negli atti di gara, quali la mancata o non corretta suddivisione in lotti territoriali e/o funzionali e/o merceologici, il possesso di una rete di recapito diretta superiore a una certa soglia, spesso elevata, ovvero la previsione di criteri di valutazione dell'offerta (tecnica e/o economica) che premiavano, con punteggi crescenti all'aumentare della percentuale di copertura offerta, i partecipanti che disponevano di una copertura al di sopra di una certa soglia. L'Autorità ha, in particolare, rilevato che tali previsioni, oltre a costituire un ostacolo ingiustificato alla partecipazione degli operatori di minori dimensioni alle procedure pubbliche, erano anche non in linea con quanto sancito e ribadito nel nuovo Codice dei contratti pubblici.



SERVIZI VARI

L'Autorità è, inoltre, intervenuta con riguardo alle criticità concorrenziali derivanti da previsioni contenute in avvisi pubblici per l'affidamento esternalizzato dei servizi legali da parte di stazioni appaltanti pubbliche ([AS1937](#)). In tale ambito, si è, infatti, osservato che la previsione di requisiti di partecipazione e premiali finalizzati ad avvantaggiare operatori che avessero maturato esperienze professionali presso determinati soggetti pubblici - senza che tale previsione apparisse sufficientemente giustificata sui piani della necessità e della proporzionalità - si poneva in contrasto con il principio del *favor participationis*, il quale tutela la libera concorrenza nelle procedure a evidenza pubblica e impedisce alle stazioni appaltanti l'introduzione di regole che restringano la possibilità per gli operatori economici di presentare offerta idonea, nel rispetto dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e non estraneità rispetto all'oggetto di gara.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



4.

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

4.1 L'analisi di impatto degli interventi antitrust

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

L'analisi di impatto degli interventi dell'Autorità per l'anno 2024 e sul periodo 2015-2024 è stata effettuata sulla base delle linee guida sviluppate in sede OCSE¹⁶, applicando delle ipotesi semplificate per pervenire a una stima prudenziale e affidabile del beneficio per i consumatori attribuibile all'attività di tutela della concorrenza. In base a tale metodologia, i benefici stimati dell'azione antitrust consistono nei costi che gli acquirenti dei prodotti e/o dei servizi interessati avrebbero continuato a sostenere in assenza dell'intervento a tutela della concorrenza e che, quindi, sono stati evitati in conseguenza dei provvedimenti dell'Autorità. I benefici sono calcolati applicando ai fatturati delle imprese destinatarie dei provvedimenti antitrust nei mercati in cui si realizzano gli effetti della condotta (nel caso delle concentrazioni il fatturato considerato è quello complessivo dei mercati interessati), delle ipotesi standard circa gli effetti anticoncorrenziali (sovrapprezzo e durata)

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

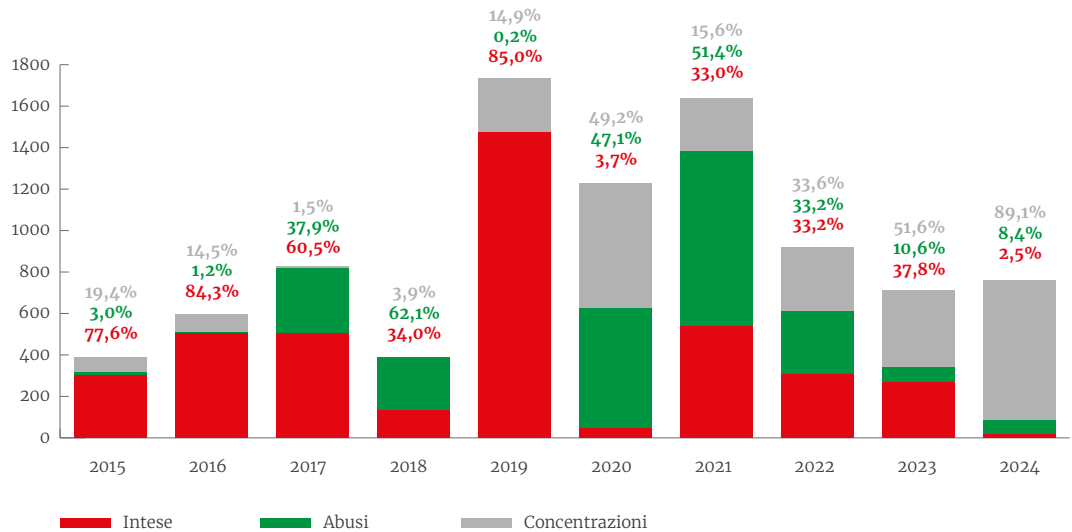
Nelle tabelle e nei grafici che seguono si riportano i risultati delle analisi dell'impatto dell'attività antitrust dell'Autorità dal 2015 al 2024. I dati si riferiscono alle istruttorie chiuse ogni anno per intese restrittive, abusi di posizione dominante e concentrazioni, anche se iniziate negli anni precedenti. Nell'intero periodo considerato il totale dei *customer savings* è stimabile in oltre 9 miliardi di euro.

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

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

STIME DEI CUSTOMER SAVINGS 2015-2024 (MLN. DI €)											
FATTISPECIE	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2015-2024
Intese	303	504	502	132	1.473	45	540	305	268	19	4.091
Abusi	12	7	314	240	3	580	843	305	75	64	2.443
Concentrazioni	76	86	13	15	258	605	255	309	367	677	2.661
Totale	391	597	829	387	1.734	1.230	1.638	919	710	760	9.195

Stime annuali dei customer savings 2015-2024



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

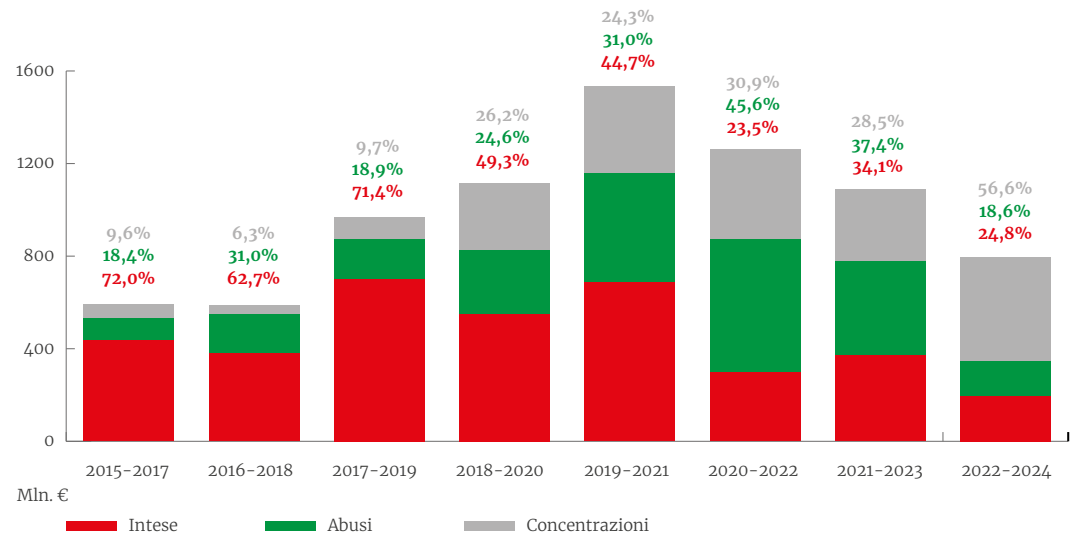
medie mobili triennali che forniscono un quadro più rappresentativo del *trend* nel periodo considerato. Nell'ultimo triennio considerato, 2022-2024, i benefici per i consumatori derivanti dall'intervento antitrust sono stimabili in media in circa 800 milioni di euro all'anno.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



STIME DEI CUSTOMER SAVINGS: MEDIE MOBILI TRIENNALI 2015-2024 (MLN. DI €)								
FATTISPECIE	2015-2017	2016-2018	2017-2019	2018-2020	2019-2021	2020-2022	2021-2023	2022-2024
Intese	436	379	702	550	686	297	371	197
Abusi	111	187	186	274	475	576	408	148
Concentrazioni	58	38	95	293	373	390	310	451
Totale	606	604	984	1.117	1.534	1.262	1.089	796

Stime dei customer savings: medie mobili triennali 2015-2024



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

medie mobili triennali, sempre allo scopo di depurare le statistiche dalla variabilità tipica del dato del singolo anno. Sull'intero periodo 2015-2024 poco meno del 30% dell'impatto complessivo è dovuto al controllo delle operazioni di concentrazione, circa il 70% agli interventi di contrasto alle intese restrittive e agli abusi di posizione dominante.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

RIPARTIZIONE PERCENTUALE PER FATTISPECIE											
FATTISPECIE	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2015-2024
Intese	77,6%	84,3%	60,5%	34,0%	85,0%	3,7%	33,0%	33,2%	37,8%	2,5%	44,5%
Abusi	3,0%	1,2%	38,0%	62,1%	0,2%	47,1%	51,4%	33,2%	10,6%	8,4%	26,6%
Concentrazioni	19,4%	14,5%	1,5%	3,9%	14,9%	49,2%	15,6%	33,6%	51,6%	89,1%	28,9%

RIPARTIZIONE PERCENTUALE PER FATTISPECIE (MEDIE MOBILI TRIENNALI)								
FATTISPECIE	2015-2017	2016-2018	2017-2019	2018-2020	2019-2021	2020-2022	2021-2023	2022-2024
Intese	72,0%	62,7%	71,4%	49,3%	44,7%	23,5%	34,1%	24,8%
Abusi	18,4%	31,0%	18,9%	24,6%	31,0%	45,6%	37,4%	18,6%
Concentrazioni	9,6%	6,3%	9,7%	26,1%	24,3%	30,9%	28,5%	56,6%

Attività di tutela e promozione della concorrenza



4.2 Monitoraggio dell'attività di advocacy

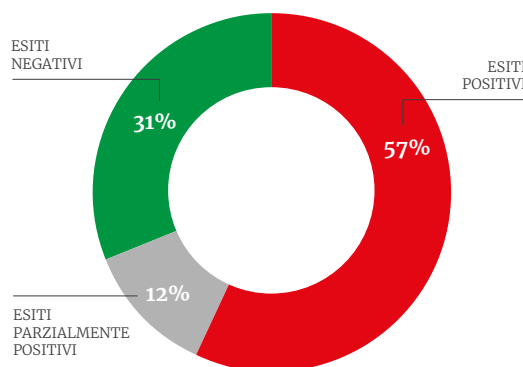
L'Autorità svolge, ormai da diversi anni, l'attività di monitoraggio del tasso di rispondenza dei destinatari degli interventi di *advocacy* alle raccomandazioni in essi contenute, anche allo scopo di migliorarne costantemente l'efficacia.

Nel corso del 2024 il [monitoraggio](#) ha avuto ad oggetto, in particolare, 137 interventi adottati, nel biennio 2022-2023 (68 nel 2022 e 69 nel 2023)¹⁷, ai sensi degli artt. 21, 21-bis e 22 della l. 287/1990, oppure di altre normative settoriali. La valutazione si è concretamente riferita a 129 interventi (64 nel 2022 e 65 nel 2023), tenuto conto che sul totale di 137 casi sono stati ritenuti non valutabili 8 interventi. Dal monitoraggio è emerso che nel 69% dei casi l'esito degli interventi è stato positivo, alla luce del fatto che i destinatari hanno ottemperato totalmente (57%) o parzialmente (12%) alle richieste dell'Autorità; mentre nel restante 31% dei casi la valutazione è stata negativa. Il tasso di ottemperanza risulta costante rispetto a quello registrato nel monitoraggio precedente, relativo al biennio 2021-2022.

I dati relativi al tasso di successo dei singoli strumenti confermano i *trend* già emersi nel corso degli ultimi monitoraggi: in particolare, i pareri rilasciati ai sensi dell'art. 22 si confermano lo strumento più efficace, con un tasso di successo complessivo pari al 73,5%. Inoltre, quando il parere è reso dall'Autorità su richiesta

di una pubblica amministrazione il dato aumenta all'89% dei casi (il grado di adesione sale al 93% se si considerano solo i casi in cui la richiesta provenga da un'amministrazione/istituzione centrale). Le segnalazioni ex art. 21 confermano un tasso di successo più contenuto, pari al 52%, uguale a quello riscontrato nello scorso monitoraggio. Infine, per ciò che concerne gli interventi ai sensi dell'art. 21-bis, il tasso di successo è stato pari al 65%, sostanzialmente stabile rispetto al biennio precedente (66%).

Esiti monitoraggio 2024 [su 2022-2023]



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

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

5. Novità procedurali

Comunicazione sulle modalità per la comunicazione di un'operazione di concentrazione e Comunicazione relativa all'applicazione dell'articolo 16, comma 1-bis, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (concentrazioni c.d. sotto-soglia)

Nel febbraio 2024, l'Autorità ha adottato due nuove comunicazioni sulle modalità per la comunicazione di un'operazione di concentrazione e in materia di comunicazione delle concentrazioni c.d. sotto-soglia, al fine di aggiornare le precedenti versioni alle sopravvenute disposizioni normative o a nuove esigenze procedurali emerse in sede di loro applicazione. L'aggiornamento della [comunicazione](#) sulle operazioni di concentrazione e del relativo formulario ha tenuto, in particolare, conto delle novità introdotte dalle leggi annuali per la concorrenza 2021 e 2022, del regolamento della Commissione di esecuzione del regolamento (CE) 139/2004 sul controllo delle concentrazioni tra imprese, nonché della necessità di soddisfare esigenze di semplificazione, riorganizzazione e armonizzazione del testo precedente. Le principali novità hanno riguardato: i) il superamento della distinzione tra formulario in forma estesa e abbreviata; ii) l'uniformazione delle soglie di rilevanza dei mercati a quelle previste nel regolamento sul controllo delle concentrazioni; iii) l'introduzione di nuove categorie di mercati interessati al fine di cogliere l'attività innovativa delle parti; iv) l'integrazione del set informativo richiesto con riguardo ai mercati interessati, sul modello del formulario utilizzato dalla Commissione europea; v) l'inserimento di una sezione sia sulle efficienze che sulla dimensione cooperativa delle imprese comuni e vi) l'estensione dell'obbligo di allegazione documentale a carico delle parti, alla documentazione interna e a quella utilizzata per la compilazione del formulario. La nuova comunicazione ha sostituito la precedente a decorrere

dal 1° maggio 2024.

La nuova [comunicazione](#) sulle regole procedurali applicabili al controllo delle concentrazioni c.d. sotto-soglia ha apportato, invece, alcune modifiche procedurali ritenute necessarie in considerazione dell'esperienza applicativa maturata dall'Autorità nel controllo e valutazione di queste operazioni. Tali modifiche sono consistite: i) nell'eliminazione del limite massimo di prorogabilità del termine per la notifica di un'operazione oggetto di richiamo da parte dell'Autorità; ii) nell'introduzione, per contro, di un termine massimo per la comunicazione volontaria; iii) nella precisazione dell'obbligo di motivazione della comunicazione volontaria e iv) nella previsione di un riscontro ai soggetti che hanno presentato una comunicazione volontaria anche nel caso in cui l'Autorità non intenda chiedere la notifica dell'operazione comunicata.

Comunicazione relativa all'applicazione dell'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136 (c.d. Decreto Asset)

Nel maggio 2024, l'Autorità ha adottato la [comunicazione](#) in epigrafe diretta a fornire alcuni chiarimenti in merito ai nuovi poteri attribuiti a essa dal c.d. *Decreto Asset* per lo svolgimento delle indagini conoscitive e a disciplinarne il relativo iter procedimentale.

Si ricorda che il Consiglio di Stato ha chiarito, con parere n. 61 del 29 gennaio 2024 reso su richiesta dell'Autorità, che i poteri di cui al c.d. *Decreto Asset* sono esercitabili indipendentemente dal settore economico oggetto d'indagine.

La comunicazione, in merito, ha tuttavia precisato che i nuovi poteri saranno prioritariamente esercitati nei casi in cui da un'indagine conoscitiva emergano ostacoli o distorsioni al corretto funzionamento del mercato

Attività di tutela e promozione della concorrenza



investigato che comportino un grave pregiudizio per i consumatori. Sotto il profilo più strettamente procedimentale, la comunicazione ha chiarito che l'eventuale avvio da parte dell'Autorità della c.d. fase rimediale per risolvere, mediante imposizione di rimedi alle imprese interessate, le criticità concorrenziali eventualmente emerse nel corso dell'indagine, comporta solo l'articolazione in due fasi di un procedimento che resta unitario e non individua, quindi, una nuova tipologia di indagine conoscitiva.

La scansione procedimentale dello svolgimento di un'indagine conoscitiva prevista dalla comunicazione segue la partizione tipica dell'agire amministrativo e garantisce, in ogni sua fase, il pieno rispetto dei principi di pubblicità e partecipazione, dei diritti di difesa delle imprese interessate e della tutela della riservatezza. Il procedimento si conclude con l'adozione del provvedimento di chiusura, previa acquisizione del parere dell'autorità di settore competente e delle osservazioni degli altri soggetti pubblici eventualmente coinvolti. Il descritto *iter* procedimentale può, inoltre, prevedere una fase intermedia consistente nell'adozione e pubblicazione, da parte dell'Autorità, di un rapporto preliminare che illustra gli esiti degli approfondimenti fino a quel momento svolti. L'Autorità, nel corso dell'indagine, dispone dei poteri di indagini di cui all'articolo 14, commi da 2 a 2-quater e 2-septies della l. 287/1990 e, al fine di favorire la partecipazione degli stakeholder, può disporre, anche contestualmente all'avvio, consultazioni pubbliche.

Regolamento sulle forme di collaborazione e cooperazione ai sensi dell'articolo 18 della legge 30 dicembre 2023, n. 214

Nel luglio 2024, l'Autorità ha approvato il "[Regolamento sulle forme di collaborazione e cooperazione ai sensi dell'articolo 18 della legge 30 dicembre 2023, n. 214](#)".

L'adozione di tale regolamento prende le mosse dall'articolo 38 - *Cooperazione e coordinamento con le autorità nazionali competenti che applicano le norme in*

materia di concorrenza - del regolamento (UE) 2022/1925 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale (regolamento DMA), il quale disciplina talune forme di cooperazione direttamente applicabili all'Autorità, in quanto autorità nazionale di concorrenza. In particolare, il comma 7 della citata disposizione stabilisce che un'autorità nazionale "può svolgere nel suo territorio un'indagine su un caso di possibile non conformità agli articoli 5, 6 e 7 del presente regolamento", ossia in caso di violazione del regolamento DMA, ma solo nella misura in cui i poteri per svolgere tali indagini siano esplicitamente attribuiti dal legislatore nazionale. Il regolamento prevede, inoltre, una stretta collaborazione tra le autorità nazionali designate per ciascuno Stato membro e la Commissione europea, unica autorità competente ad adottare una decisione al riguardo.

In questo contesto e al fine di poter svolgere anche tali attività di indagine, l'articolo 18 della l. 214/2023 (legge annuale per la concorrenza 2022), dopo aver indicato l'Autorità come autorità designata per l'esecuzione del regolamento (UE) 2022/1925, ha precisato che essa "pone in essere tutte le forme di collaborazione e cooperazione previste dal citato regolamento (UE) 2022/1925, [...] all'uopo adottando propri regolamenti compatibili con le procedure già previste in materia di concorrenza" e che "ai fini dell'applicazione dell'articolo 38 del citato regolamento (UE) 2022/1925, l'Autorità esercita gli stessi poteri di indagine di cui al titolo II, capo II, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, previsti per l'applicazione delle norme di concorrenza, all'uopo adottando propri regolamenti compatibili con le procedure già previste in materia di concorrenza".

In sintesi, la legge annuale per la concorrenza 2022 ha previsto due importanti innovazioni nello svolgimento delle funzioni dell'Autorità: i) ha esteso i poteri di cui alla l. 287/1990 anche alle indagini di cui all'articolo 38, comma 7, del regolamento DMA; ii) ha attribuito la potestà di disciplinare, con proprio regolamento, le procedure da applicare nell'esercizio dei poteri di indagine di cui sopra, specificando che tale regolamento deve essere compatibile con le procedure di concorrenza di cui al d.p.r. 217/1998.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

Regolamento in materia di procedure istruttorie di competenza dell'Autorità

Nel gennaio 2025 è entrato in vigore il decreto del Presidente della Repubblica 18 novembre 2024, n. 214, recante modifiche al [d.p.r. 217/1998](#), concernente il regolamento in materia di procedure istruttorie di competenza dell'Autorità.

Il decreto è stato predisposto in attuazione di quanto previsto dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 185, di attuazione della direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno. In particolare, l'articolo 2, comma 2, del citato d.lgs.

185/2021 dispone che, con decreto del Presidente della Repubblica, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della l. 400/1988, su proposta del Ministro dello Sviluppo Economico (ora Ministro delle Imprese e del Made in Italy), di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, siano apportate al decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217, le modifiche e le integrazioni necessarie per assicurarne il coordinamento con la legge 10 ottobre del 1990, n. 287.

L'ambito di applicazione del nuovo decreto è stato esteso ai procedimenti in materia di abuso di dipendenza economica *ex* articolo 9, comma 3-bis, della legge 18 giugno 1998, n. 192 ed è stato precisato che le intese che possono essere oggetto di comunicazione volontaria sono esclusivamente quelle di cui all'articolo 2 della l. 287/1990.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



6.

Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela della concorrenza

Le pronunce del giudice amministrativo hanno affrontato nel corso del 2024 numerosi aspetti dell'attività dell'Autorità in materia di tutela della concorrenza, dal punto di vista sostanziale e procedurale, riaffermando in molti casi principi e indirizzi interpretativi già consolidati, e prospettando in altri nuovi orientamenti applicativi relativi a diversi ambiti.

Tra i profili di maggiore interesse, meritano di essere richiamate le indicazioni fornite in punto di inquadramento sistematico dei poteri conferiti all'Autorità dall'art. 15 della l. 287/1990. Il TAR Lazio ha, infatti, riaffermato il principio secondo il quale alla potestà sanzionatoria "pura", concretizzantesi nel potere di irrogare sanzioni pecuniarie amministrative, si affianca il potere di imporre, agli operatori del mercato, le misure di volta in volta ritenute più opportune al fine di rimuovere le cause e, ove possibile, le conseguenze dell'accertata turbativa dell'assetto concorrenziale. Con specifico riferimento alla fattispecie dell'abuso di posizione dominante, il giudice amministrativo ha, poi, richiamato il principio secondo il quale la circostanza che il prezzo del prodotto sia stato concordato con l'autorità regolatoria di settore non vale *ex se* a escluderne il carattere ingiustificatamente elevato, fornendo altresì, a tale riguardo, utili indicazioni circa i test utilizzabili per la valutazione dell'iniustizia dei prezzi.

Sempre in tema di abuso di posizione dominante, il Consiglio di Stato ha integrato il proprio orientamento con alcuni nuovi profili valutativi con riguardo ai presupposti della c.d. *sham litigation* (ovvero, l'uso strumentale di mezzi di tutela giurisdizionale e amministrativa), valorizzando elementi quali il numero elevato delle iniziative, nonché il loro carattere coordinato e ravvicinato nel tempo, a scapito della necessità di un puntuale accertamento della temerarietà delle stesse. Con riferimento agli aspetti procedurali, infine, nel corso del 2024 sono intervenute rilevanti novità per quanto concerne la questione della applicabilità, ai procedimenti

condotti dall'Autorità, dell'art. 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, nonché, più in generale, con riguardo alla sussistenza o meno di termini perentori sia per l'avvio che per la chiusura della fase istruttoria.

PROFILI SOSTANZIALI



INTESE RESTRITTIVE DELLA CONCORRENZA

Nel corso del 2024, il TAR Lazio ha svolto alcune considerazioni di ordine generale sul potere di diffida esercitato dall'Autorità con il provvedimento che accerta l'infrazione antitrust (TAR Lazio – Roma, Sez. I, 11 maggio 2024, n. 9315). In linea con la propria precedente giurisprudenza, il giudice amministrativo ha rilevato che l'azione svolta dall'Autorità ai sensi dell'art. 15 della l. n. 287/1990 rientra nella categoria dei procedimenti c.d. "sanzionatori esecutivi". Difatti, "i provvedimenti dell'Autorità non hanno solamente finalità lato *sensu retributive* (o *afflittive*), bensì anche di *conformazione dell'attività economica privata*, risultando anzi quest'ultimo scopo addirittura prioritario".

Conseguentemente, il potere esercitato dall'Autorità è (in primo luogo) di natura *ablatoria* personale, essendo attribuito per eliminare la turbativa dell'interesse pubblico causato dall'infrazione, e va qualificato come di amministrazione attiva, atteso che esso è finalizzato alla cura diretta dell'interesse pubblico alla concorrenzialità del mercato.

Nondimeno, nell'ipotesi in cui sia al contempo comminata una sanzione amministrativa pecuniaria, "va rilevato come il provvedimento conclusivo [...] riunisca in un unico atto l'esercizio di due distinte potestà, *ambidue repressive*: da un lato quella sanzionatoria *stricto sensu* (o *pura*); dall'altro, quella *ablatoria costrittiva*". Da ciò consegue altresì "una scomposizione delle posizioni giuridiche soggettive" facenti capo al destinatario del

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

provvedimento, radicandosi un interesse legittimo con riferimento all'ordine repressivo e un diritto soggettivo a fronte dell'esercizio del potere sanzionatorio puro.



ABUSI DI POSIZIONE DOMINANTE

Nel corso del 2024 sono intervenute due pronunce di particolare interesse in tema di abuso di posizione dominante.

In un primo caso, relativo a un'ipotesi di applicazione di prezzi eccessivamente onerosi da parte dell'operatore dominante, il Consiglio di Stato ha rilevato, anzitutto, che l'iniquità del prezzo non può escludersi *ex se* per la sola ragione che sia stato concordato con l'autorità di regolazione del settore (Cons. Stato, Sez. VI, 29 marzo 2024, n. 2967). Secondo il Consiglio di Stato *“Una simile prospettazione dimentica, infatti, le considerazioni [...] in ordine alla diversa portata della regolazione antitrust (e del conseguente potere di accertamento conferito all'Autorità), che non è privata di rilievo dalla mera stipulazione di un accordo”*.

Quanto alla valutazione della iniquità dei prezzi richiesti, il Consiglio di Stato ha sottolineato la natura alternativa, e non cumulativa, dell'accertamento dell'iniquità del prezzo in sé stesso o in confronto con altri. In tale valutazione, il giudice amministrativo ha ricostruito dettagliatamente il quadro giurisprudenziale di riferimento, richiamando, in particolare, le conclusioni dell'avvocato generale nella causa SABAM (C-372/2019), in cui si dà atto delle difficoltà insite nella valutazione della fattispecie, tali per cui *“la Commissione, le autorità nazionali di concorrenza e i giudici nazionali, quando applicano la nozione di prezzo eccessivo si muovono in una “sorta di letto di Procuste”; da una parte il rischio di un over-enforcement antitrust, alimentato dai falsi positivi, che in definitiva pregiudicano l'efficienza e lo stesso benessere del consumatore, dall'altro il rischio di under-enforcement, a causa dei falsi negativi, che oltre a pregiudicare il benessere del consumatore possono avere [...] delle conseguenze negative di portata più vasta”*.

Nel secondo caso, relativo a un abuso realizzato attraverso l'uso strumentale di mezzi di tutela

giurisdizionale e amministrativa, il Consiglio di Stato ha confermato la tendenziale autonomia delle analisi condotte dall'Autorità in relazione all'assetto concorrenziale dei mercati regolati, rispetto alle valutazioni formulate dall'autorità di settore, in quanto esse *“si basano su presupposti di intervento diversi, complementari ma distinti, dato che tali valutazioni rispondono a finalità diverse”* (Cons. Stato, Sez. VI, 13 novembre 2024, n. 9138). Il giudice ha, pertanto, ribadito che *“le competenze dell'Autorità di regolamentazione settoriale nel settore delle telecomunicazioni non hanno fatto venir meno la generale competenza antitrust spettante all'AGCM: quest'ultima deve acquisire il parere della prima, che è obbligatorio e non vincolante, ma dalle cui risultanze l'AGCM può discostarsi con adeguata motivazione”*.

La medesima sentenza si segnala anche per l'enunciazione del principio per cui, nell'ambito di una strategia abusiva articolata e complessa *“proprio il carattere unitario dell'infrazione posta in essere, in quanto avvinta dal medesimo fine, vale a giustificare l'inclusione nel perimetro dell'abuso anche di condotte che in astratto potrebbero apparire lecite, o per le quali, in ipotesi, potrebbero anche non sussistere i presupposti per la loro autonoma sanzionabilità”*. Secondo il Consiglio di Stato, infatti, nel contesto di una fattispecie unitaria *“non deve aversi riguardo alle singole condotte ed ai requisiti a tal fine richiesti per l'integrazione dell'illecito, bensì al nesso funzionale che le lega ed alla loro idoneità concreta a contribuire al perseguimento dello scopo ultimo e abusivo perseguito”*.

In relazione agli effetti della condotta abusiva, il giudice ha confermato il consolidato orientamento delle Corti dell'Unione, secondo il quale *“una volta appurata l'astratta idoneità della condotta ad alterare il normale svolgimento del gioco concorrenziale, non occorre anche che se ne verifichino gli effetti concreti. L'illecito, in sostanza, si perfeziona con una condotta specifica, di per sé idonea a turbare il funzionamento corretto e la libertà stessa del mercato, nella misura in cui la stessa sia astrattamente idonea a produrre effetti anticoncorrenziali”*.

Da ultimo, la sentenza in questione compie una disamina dei presupposti oggettivi perché possa configurarsi un uso abusivo degli strumenti di tutela giudiziale dei diritti (c.d.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



sham litigation) – fattispecie invero di occorrenza non frequente – chiarendo che in tali ipotesi a venire in rilievo non è il diritto di agire in giudizio in quanto tale, bensì “l’uso strumentale che l’impresa in posizione dominante ne faccia violando la sua speciale responsabilità a non alterare le già deboli condizioni di concorrenza sul mercato”.



SANZIONI

In linea generale, la giurisprudenza amministrativa appare avallare la prassi applicativa dell’Autorità in sede di determinazione della sanzione pecuniaria alla luce dei criteri stabiliti dall’art. 11 della l. 689/1981; tuttavia, appaiono meritevoli di attenzione le pronunce del giudice amministrativo, di primo e secondo grado, relative alla rideterminazione delle sanzioni riferite a un caso di cartello che aveva coinvolto numerose imprese attive sul mercato (Cons. Stato, Sez. VI, 19 luglio 2024, n. 6532; 30 luglio 2024, n. 6808; 30 luglio 2024, n. 6811; 26 novembre 2024, n. 9474; TAR Lazio – Roma, Sez. I, 13 marzo 2024, n. 2436; 7 ottobre 2024, n. 17203). In tale contesto, merita di essere segnalata la sostanziale conferma, da parte del Consiglio di Stato, dei principi cardine in materia di determinazione del *quantum* sanzionatorio per i cartelli segreti, con specifico riguardo alla legittimità dell’applicazione di un coefficiente di gravità minimo, pari al 15%. Invero, è stato rilevato che “il coefficiente di gravità utilizzato dall’Autorità nella specie appare ragionevole e proporzionato in quanto permette alla sanzione di mantenere un’effettiva efficacia deterrente e, nel contempo, di comparare le diverse posizioni coinvolte nella rideterminazione, mantenendo un principio di tendenziale uguaglianza di trattamento” (Cons. Stato, n. 9474/2024). Il giudice amministrativo ha, altresì, confermato l’approccio seguito dall’Autorità che, al fine di ottemperare alle indicazioni dello stesso, ha rimodulato le percentuali di riduzione delle sanzioni, distinguendo la partecipazione delle imprese in funzione del loro coinvolgimento “pieno, medio o lieve”. Al riguardo, il Consiglio di Stato ha chiarito che “[q]uesta differenziazione ha consentito di modulare il trattamento

sanzionatorio di ciascuna impresa in relazione alle infrazioni di cui si sia resa effettivamente responsabile” (Cons. Stato, n. 9474/2024) e che “ciò deve ritenersi frutto della necessità dell’Autorità di procedere a valutazioni tendenzialmente paritarie delle posizioni delle parti conformemente al margine di apprezzamento che le residua nel riesercizio del potere” (Cons. Stato, n. 6811/2024). Quanto alla identificazione del fatturato rilevante ai fini della determinazione della sanzione, il TAR Lazio ha chiarito che “un conto è la funzione che assolve il fatturato specifico e cioè il valore delle vendite, un conto è la funzione del “fatturato globale di gruppo” ai fini della quantificazione della sanzione. Il primo serve ad individuare la base di calcolo della sanzione affinché rappresenti i profitti illecitamente realizzati dall’impresa per mezzo della condotta illecita. Esso viene calcolato avendo come riferimento le vendite dei beni o servizi oggetto dell’infrazione, realizzate dall’impresa nel mercato rilevante. Il fatturato c.d. “globale” è invece il parametro su cui calcolare il limite edittale del 10% e costituisce una rappresentazione della capacità economica e finanziaria dell’impresa di sostenere la sanzione che le verrà irrogata. Ecco perché il fatturato utilizzato è quello generato “complessivamente” dall’intera e unica entità economica in tutti i mercati in cui essa opera e quindi consolidato del gruppo cui appartiene l’impresa sanzionata” (TAR Lazio, n. 2436/2024).

PROFILI PROCEDURALI

Nel corso del 2024, alcuni importanti arresti giurisprudenziali hanno nuovamente affrontato il tema della perentorietà dei termini per l’avvio del procedimento istruttorio in materia di concorrenza. In attesa della sentenza della Corte di Giustizia UE, chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla compatibilità con il diritto europeo della prevalente interpretazione dell’articolo 14 della l. 689/1981, in forza della quale l’Autorità dovrebbe avviare a pena di decadenza il procedimento istruttorio entro novanta giorni dall’acquisizione degli elementi che le consentano di configurare l’illecito, il giudice nazionale è ricorso più volte all’istituto della sospensione impropria negli

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

affari contenziosi in cui veniva, appunto, in rilievo una contestazione di tardività dell'avvio dell'istruttoria. In questo contesto, merita senz'altro richiamare l'ordinanza di rinvio del Consiglio di Stato (n. 6057 del 9 luglio 2024), con la quale il giudice ha sostanzialmente riformulato i quesiti già proposti alla Corte dal TAR Lazio e – pur ribadendo l'applicabilità del termine di decadenza fissato dall'art. 14 della l. 689/1981 ai procedimenti antitrust – ha concluso che tale termine “essendo stabilito con riguardo ai procedimenti di irrogazione di sanzioni pecuniarie ed essendo diretto a garantire il diritto di difesa dell'incolpato nell'ambito di tali procedimenti, si applichi esclusivamente con riferimento all'esercizio della potestà sanzionatoria”. Per conseguenza, ad avviso del Consiglio di Stato, “laddove l'Autorità decada dalla possibilità di esercitare tale potere, non rispettando detto termine decadenziale, potrà nondimeno esercitare gli ulteriori poteri che le sono attribuiti, e segnatamente quello di “diffida”. Il progressivo superamento del più rigido orientamento giurisprudenziale che collegava al mancato rispetto del termine l'annullamento automatico del provvedimento gravato, in quanto la tardività nell'esercizio dell'azione repressiva avrebbe comportato *ex se* una compressione intollerabile dei diritti della difesa, emerge poi con maggior evidenza nella pronuncia n. 9104 del 13 novembre 2024, resa dal medesimo Consiglio in relazione alla durata dei procedimenti istruttori. In tale sentenza, stavolta pienamente aderendo alla rilevante giurisprudenza unionale, il Consiglio di Stato ha

ritenuto che “la durata non ragionevole del procedimento (esclusa nel caso di specie) non può, comunque, ritenersi circostanza *ex se* idonea a determinare un *vulnus* alla loro posizione soggettiva. Al contrario, la violazione del principio del rispetto del termine ragionevole può giustificare soltanto l'annullamento di una decisione di accertamento di infrazioni adottata all'esito di un procedimento amministrativo fondato sull'articolo 101 o 102 TFUE, qualora sia stato dimostrato che tale violazione aveva pregiudicato i diritti della difesa delle imprese interessate”.

Da ultimo, si segnala l'ulteriore ordinanza di rinvio pregiudiziale (n. 7243 del 26 agosto 2024) con la quale il Consiglio di Stato ha rimesso alla Corte di Giustizia il quesito in ordine alla compatibilità con il quadro normativo unionale e con la Convenzione EDU della prevalente interpretazione del diritto interno, in forza della quale il termine di conclusione del procedimento istruttorio antitrust può essere prorogato più volte dall'Autorità, con motivate ragioni, purché tali proroghe intervengano prima della scadenza del termine originariamente fissato. Nel caso di specie, il Collegio, pur ritenendo sulla scorta di articolate argomentazioni “che la natura del termine anzidetto non possa ritenersi *perentoria*, pena la possibile penalizzazione delle fondamentali esigenze perseguite dall'Unione Europea, sottese agli articoli 101 e 102 TFUE”, ha chiesto alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea di verificare la compatibilità di tali conclusioni con gli articoli 41 e 47 CDFUE e l'art. 46 CEDU.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



7.

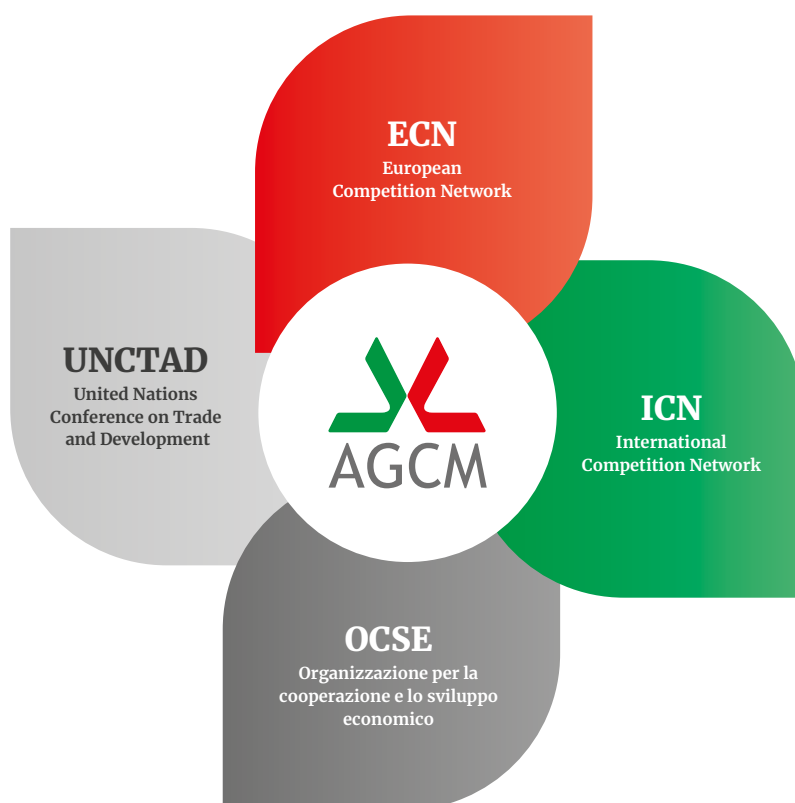
L'attività internazionale in materia di concorrenza

L'attività di *enforcement* condotta dall'Autorità ha un'ormai ineludibile dimensione sovranazionale; se in passato i casi istruttori che superavano i confini nazionali erano l'eccezione, oggi essi sono la regola. Operatori globali, mercati sovranazionali e un'accresciuta accessibilità dei consumatori a fornitori esteri - consentita soprattutto dall'*e-commerce* - richiedono un crescente coordinamento delle azioni istruttorie tra le autorità dei diversi Paesi.

L'ambito prioritario di cooperazione per l'Autorità italiana è evidentemente quello europeo. Nel 2024, all'interno dell'European Competition Network (ECN), l'Autorità italiana è stata impegnata in un confronto quasi quotidiano con la Commissione europea e le autorità di concorrenza dell'Unione ai fini dell'allocazione dei casi, della reciproca assistenza investigativa e della formulazione di esiti coerenti delle istruttorie. Nel contempo, nei gruppi di lavoro tematici, l'Autorità ha partecipato, tra l'altro, ai lavori propedeutici alla revisione del regolamento (CE) 1/2003, per migliorare le modalità di cooperazione

nell'applicazione degli artt. 101 e 102 del TFUE, e al progetto di linee guida sugli abusi di esclusione, nonché alla riflessione su efficaci misure di controllo delle concentrazioni non catturate dalle attuali soglie di notifica nazionali o europee, a seguito della sentenza *Illumina/Grail* della Corte di Giustizia europea. Sono anche al vaglio le concrete modalità di coordinamento tra autorità nazionali e Commissione europea rispetto ai casi che coinvolgono primarie piattaforme digitali, a seguito dell'introduzione del Digital Markets Act. A livello internazionale, l'Autorità italiana è rappresentata negli organi direttivi e partecipa attivamente all'attività dei gruppi di lavoro di tutte le reti di cooperazione di tutela della concorrenza (International Competition Network, Comitato Concorrenza OCSE, International Group of Experts on Competition dell'UNCTAD). Di particolare rilievo per l'Autorità italiana nel 2024 è stata l'organizzazione presso la propria sede dell'edizione 2024 del G7 Competition Summit, focalizzata sull'intelligenza artificiale.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025



Nel 2024 è, altresì, proseguita l'attività di cooperazione bilaterale con autorità di concorrenza con le quali negli anni passati sono stati siglati protocolli di intesa (Australia, Brasile, Francia, Grecia, Spagna), volti a promuovere e rafforzare un quadro di cooperazione volontaria, basato sui principi di uguaglianza e di interesse reciproco, in cui la piena ed efficace applicazione della politica della concorrenza sostenga il funzionamento efficiente dei mercati e il benessere dei consumatori. I protocolli sottoscritti hanno sancito l'avvio di un'intensa attività di scambio di esperienze sia su problematiche più tradizionali, quali la lotta ai

cartelli, sia su tematiche maggiormente innovative, quali il settore digitale e la sostenibilità ambientale.

Nel corso dell'anno si sono, inoltre, tenuti incontri bilaterali con altre autorità che, similmente all'AGCM, perseguono la duplice missione di salvaguardare e promuovere la concorrenza (Armenia, Polonia, Cina, Singapore, Paesi Bassi), condividendo spunti di riflessione per favorire sinergie condivise. Questi incontri hanno posto le basi per ulteriori iniziative comuni, tese a rafforzare la cooperazione tra Istituzioni chiamate a perseguire uno scopo comune.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



ATTIVITÀ NELL'AMBITO DELLA RETE EUROPEA DELLA CONCORRENZA

Nel corso del 2024, l'Autorità ha contribuito attivamente alle attività della Rete europea della concorrenza (ECN o Rete), cui partecipano la Commissione europea e le autorità nazionali di concorrenza, che si è affermata come *forum* privilegiato per la discussione degli indirizzi interpretativi, la circolazione dei modelli applicativi e lo scambio di informazioni tra le autorità partecipanti, anche all'interno di gruppi di lavoro settoriali o orizzontali. Particolarmente intensa è stata l'attività di coordinamento e consultazione dell'Autorità con la Commissione e le altre autorità ECN sui casi avviati o conclusi ai sensi della normativa euro-unitaria, soprattutto nelle situazioni di indagini condotte in parallelo in più Stati membri. L'attività di consultazione e coordinamento, che avviene tramite conference call tra i funzionari dei team istruttori, è essenziale per garantire un'applicazione coerente e uniforme delle norme antitrust, evitando esiti discordanti o incoerenti. Inoltre, la Rete ha facilitato le attività formali di collaborazione e cooperazione investigativa, riguardanti l'applicazione degli artt. 101 e 102 del TFUE. Con riferimento al 2024, l'Autorità ha richiesto assistenza investigativa ai sensi dell'articolo 22(1) del regolamento (CE) 1/2003 alle autorità di concorrenza di Paesi Bassi e Irlanda per lo svolgimento di accertamenti ispettivi nelle giurisdizioni delle autorità adite. Al di là delle richieste formali di assistenza investigativa, in più occasioni nel corso dell'anno l'Autorità ha provveduto a scambiare informazioni contenute nei fascicoli istruttori con le altre autorità di concorrenza, ai sensi dell'art. 12 del regolamento (CE) 1/2003, a testimonianza della crescente attività di cooperazione nelle istruttorie all'interno della Rete. Nell'ottica di supportare la Commissione europea nell'applicazione del Digital Markets Act, l'Autorità italiana, in qualità di autorità nazionale designata per l'attuazione del DMA, si è dotata di un regolamento sulle forme di collaborazione e cooperazione per lo

svolgimento dell'esercizio dei poteri d'indagine ai sensi dell'art. 38, paragrafo 7, del DMA. Per consentire una collaborazione efficace, l'Autorità ha, altresì, siglato uno specifico accordo di cooperazione ai fini del coinvolgimento di suoi funzionari in azioni di *enforcement* della Commissione in attuazione del DMA. Inoltre, nel caso relativo a condotte di Booking nel mercato dei servizi di intermediazione e prenotazione online, l'interlocuzione con gli uffici della Commissione europea ha favorito l'adozione da parte dell'operatore di impegni coerenti e complementari agli obblighi imposti dalla Commissione in applicazione del Digital Markets Act. Nel mese di ottobre 2024, l'Autorità ha ospitato l'Eurocomp 2024, evento annuale dedicato a "Sport e Concorrenza", cui hanno partecipato più di 170 funzionari provenienti da 13 autorità di concorrenza, anche extra UE, dalla Commissione, nonché da giudici dell'Unione europea. Oltre all'approfondimento delle tematiche concorrenziali, attraverso workshop dedicati, l'evento è tradizionalmente un'occasione per sviluppare rapporti informali e interpersonali tra i partecipanti.



LA REVISIONE DEL REGOLAMENTO (CE) 1/2003

Nel corso dell'anno sono proseguiti i lavori propedeutici all'eventuale revisione del regolamento (CE) 1/2003 e del regolamento (CE) 773/2004, che stabiliscono le procedure per l'applicazione degli artt. 101 e 102 del TFUE. In particolare, nel mese di settembre 2024 la Commissione ha pubblicato un documento di lavoro (*staff working document*) che riassume gli esiti della consultazione pubblica, avviata nel 2022, in merito a efficacia, efficienza, pertinenza, coerenza e valore aggiunto per l'UE del vigente quadro normativo. Il documento pone in evidenza come il sistema decentrato di applicazione parallela delle norme europee di concorrenza sia stato un grande successo e le autorità nazionali di concorrenza abbiano svolto un ruolo fondamentale nell'assicurare un *enforcement* più efficiente ed efficace, risultando responsabili dal maggio 2004 per oltre l'85% delle decisioni di

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

applicazione degli artt. 101 e 102 del TFUE. Al riguardo, si sottolinea come l'Autorità italiana abbia contribuito in misura significativa alla riuscita del decentramento, collocandosi al primo posto per numero di casi di applicazione delle norme euro-unitarie, seguita da Francia, Spagna e Germania.

In ossequio al principio “*evaluate first*” contenuto nelle *better regulation guidelines*¹⁸, il documento di lavoro dà conto di talune criticità e aspetti suscettibili di miglioramento emersi nel corso di questa prima fase valutativa, senza, tuttavia, formulare alcuna proposta di riforma: sarà, infatti, compito della neo istituita Commissione UE decidere nel corso del 2025 se e quali aspetti del regolamento saranno eventualmente oggetto di una proposta di revisione, anche alla luce di fenomeni quali la globalizzazione e la digitalizzazione dei mercati. In particolare, dall'analisi condotta è emersa l'esigenza di: i) rafforzare i meccanismi di cooperazione all'interno della rete ECN in termini di una più efficiente divisione del lavoro (pur mantenendo la necessaria flessibilità in un contesto di competenze parallele) e una più efficace condivisione delle informazioni; ii) coinvolgere maggiormente i giudici nazionali nell'*enforcement* delle norme euro-unitarie di concorrenza, anche attraverso la promozione di momenti di confronto e di scambi di esperienza tra Commissione, giudici nazionali e autorità nazionali di concorrenza; iii) adeguare alcuni poteri della Commissione al fine di preservarne l'efficacia nell'era della digitalizzazione e, al contempo, uniformarli ai nuovi poteri conferiti dalla Direttiva ECN+ alle autorità nazionali di concorrenza.



IL PROGETTO DI LINEE GUIDA SUGLI ABUSI DI ESCLUSIONE

Ad ottobre 2024, la Commissione europea ha concluso una consultazione pubblica sul progetto di linee guida sugli abusi di esclusione. La Commissione prevede di completare il progetto nel corso del 2025.

Le linee guida, che sono state elaborate dagli uffici della Commissione con il contributo delle autorità di concorrenza dell'Unione, intendono fornire una ricognizione dei principi valutativi e dell'onere probatorio per l'applicazione dell'art. 102 del TFUE nei confronti di comportamenti escludenti, alla luce della giurisprudenza delle Corti europee.

Le linee guida enucleano i principi generali per determinare se un comportamento di un'impresa in posizione dominante, singola o collettiva, sia suscettibile di integrare un abuso. In tal senso si chiarisce che nella maggior parte dei casi il processo di valutazione si articolerà in due fasi: i) l'accertamento che la condotta si discosta dal merito e ii) la dimostrazione della sua capacità di produrre effetti escludenti di concorrenti effettivi o potenziali, con un impatto restrittivo sulla struttura del mercato.

Per alcune categorie di condotte le linee guida fanno, invece, discendere, dalla giurisprudenza delle Corti UE, presunzioni di illiceità, tra cui le restrizioni manifeste e altre condotte (come ad esempio accordi di esclusiva, sconti di esclusiva, prezzi predatori) che – se fattualmente provate – possono essere presunte come di per sé capaci di produrre effetti escludenti. Rimane in capo all'impresa dominante l'onere di dimostrare che la condotta è oggettivamente giustificabile, o che sussistono anche ragioni di efficienza.

Le autorità nazionali di concorrenza dell'Unione europea hanno sottoscritto una dichiarazione congiunta a sostegno del progetto, in cui hanno chiarito di aver attivamente contribuito all'iniziativa, che esse considerano un passo importante verso un'applicazione praticabile ed efficace dell'art. 102 del TFUE.

18. Commissione europea, *Working Methods 2019–2024*, sezione II.3. Cfr. anche Commission staff working document, *Better Regulations Guidelines*, novembre 2021.

Attività di tutela e promozione della concorrenza

**IL CONTROLLO DELLE
CONCENTRAZIONI**

Nel settembre 2024, la Corte di Giustizia europea ha annullato la decisione della Commissione europea relativa alla concentrazione *Illumina/Grail*, disconoscendo la lettura evolutiva dell'articolo 22 del regolamento concentrazioni UE (UEMR) da parte della Commissione. Pur riconoscendo che la formulazione dell'articolo 22 dell'UEMR non chiarisce se un rinvio richiede che la transazione sia soggetta alle norme nazionali, la Corte ha rilevato che tale disposizione non si applica alle transazioni che non sono coperte dalle norme UE o nazionali sulle concentrazioni. In altre parole, a differenza di quanto avvenuto per la concentrazione *Illumina/Grail*, le autorità di concorrenza nazionali non possono esercitare il rinvio dell'operazione alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 22 dell'UEMR se esse stesse non sono competenti a valutare la transazione ai sensi della normativa nazionale. La Commissione europea, di concerto con le autorità dell'Unione, sta valutando come provvedere per fare in modo che transazioni di possibile portata anti-concorrenziale non catturate dalle soglie di notifica nazionali o europee (incluse le cd. *killer acquisitions*) non sfuggano a uno scrutinio concorrenziale. Nella sentenza *Illumina/Grail*, la stessa Corte di Giustizia ha osservato che le previsioni dell'UEMR consentono al Consiglio, su proposta della Commissione, di rivedere le soglie e i criteri per l'applicazione del regolamento qualora essi si rivelino non più idonei, a causa degli sviluppi del mercato, a individuare concentrazioni con effetti potenzialmente pregiudizievoli. A settembre 2024, l'Autorità nell'ambito dell'esercizio dei propri poteri di scrutinio delle operazioni sotto-soglia ha rinviato un'operazione alla Commissione, ai sensi dell'articolo 22 dell'UEMR, sul presupposto che fosse suscettibile di produrre effetti transfrontalieri.

**IL SUMMIT G7
CONCORRENZA DI ROMA**

Nel corso della presidenza italiana del G7, l'Autorità ha ospitato il Summit G7 Concorrenza nelle giornate del 3 e 4 ottobre 2024. Ai lavori hanno partecipato le delegazioni antitrust e governative dei sette Paesi membri del gruppo (Canada, Francia, Germania, Giappone, Italia, Regno Unito, Stati Uniti), nonché della Commissione europea e dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Tema centrale del Summit 2024 è stata l'intelligenza artificiale (IA) con le criticità per gli assetti concorrenziali dei mercati a essa legati, tenuto conto dell'impatto trasformativo dell'IA sulle economie e sulla società, in termini di capacità di apprendimento automatico, analisi dei dati e automazione, destinato a enfatizzare ulteriormente il mutamento originato dai mercati digitali dell'interconnessione e dell'informazione.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

FOCUS *Il Summit G7 Concorrenza sull'intelligenza artificiale*

In preparazione al Summit, l'Autorità ha costituito un gruppo di lavoro sull'intelligenza artificiale, cui hanno preso parte gli esperti di economia digitale e IA di ciascuna autorità. Questi ultimi hanno messo a fattor comune gli approfondimenti compiuti nelle proprie giurisdizioni, individuando alcuni snodi concorrenziali particolarmente critici della filiera dell'IA, quali: i) il controllo degli *input*, in particolare dati e infrastrutture di *cloud* e di *cloud computing* (potenza di calcolo), concentrato in un numero limitato di imprese ad alto potere di mercato nei contigui mercati digitali, che fungono da fornitori dei fattori strategici e concorrenti nella realizzazione di soluzioni di IA; ii) la presenza di partnership o accordi di licenza tra le imprese tecnologiche che controllano le piattaforme digitali e le imprese di IA, che concorrono a limitare o condizionare l'autonomia imprenditoriale di queste ultime; iii) l'integrazione verticale da parte di operatori in grado di creare e consolidare ecosistemi chiusi, con forti effetti di *lock-in* per gli utilizzatori, commerciali e finali, che possono limitare il dispiegarsi di una concorrenza equa, aperta ed efficace nelle varie fasi della filiera dell'IA. Facendo tesoro di tali discussioni, l'Autorità ha predisposto un documento tecnico, focalizzato sulle attività di monitoraggio e le iniziative di *enforcement* antitrust nei Paesi G7¹⁹, che ha costituito la base di partenza per la discussione durante il Summit di Roma.

La dichiarazione congiunta pubblicata al termine del Summit²⁰ ha indicato le tre aree di criticità concorrenziali nella filiera dell'IA e ha evidenziato ulteriori rischi per la società derivati dalla sua diffusione, pure in grado di offrire grandi prospettive per l'innovazione e per la crescita economica. In particolare, le autorità di concorrenza e i rappresentanti governativi hanno sottolineato le proprie preoccupazioni per innovazione umana e copyright, protezione dei consumatori, privacy e protezione dei dati. Nel complesso questi rischi – si legge nella dichiarazione – “possono influenzare significativamente la diversità delle opinioni, la gamma e la qualità delle scelte a disposizione di consumatori e imprese, nonché la qualità e l'affidabilità delle informazioni disponibili al pubblico”.

Alla luce di queste preoccupazioni, le autorità di concorrenza del G7 si sono impegnate ad applicare in modo vigoroso e tempestivo le norme antitrust “per salvaguardare la concorrenza leale nei mercati digitali e nell'IA e per garantire che i benefici dell'IA siano pienamente realizzati e distribuiti nelle nostre economie e nella nostra società”. Inoltre, è stata sottolineata l'importanza di politiche adattive e orientate al futuro nei mercati digitali e nell'IA: “Regole e politiche specifiche per l'IA, così come altri approcci normativi e politici, possono contribuire a garantire che i sistemi di IA siano sviluppati e distribuiti in modo sicuro, protetto e affidabile”.

Come rilevato dal Presidente dell'Autorità italiana, il Summit di Roma è stato anche una testimonianza del potenziale dei Paesi G7 laddove le rispettive autorità di concorrenza riescono a unire gli sforzi verso obiettivi comuni. Le autorità di concorrenza G7 continueranno ad approfondire le discussioni su queste tematiche nel 2025, sotto la presidenza del Canada.

19. Cfr. AGCM [Discussion Paper – Competition in the Artificial Intelligence Tech Stack: Recent developments and emerging issues](#), 4 ottobre 2024.

20. Cfr. [G7 Competition Authorities and Policymakers' Summit Digital Competition Communiqué](#), Roma, 4 ottobre 2024.

Attività di tutela e promozione della concorrenza

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

In occasione della riunione annuale dell'ICN svoltasi a maggio 2024 in Brasile²¹, l'Autorità è stata riconfermata nel Comitato Direttivo, che riunisce le più importanti autorità antitrust al mondo. L'Autorità contribuisce attivamente sia alle discussioni strategiche all'interno del Comitato, sia all'attività operativa dei gruppi di lavoro dell'ICN.

Nel corso della conferenza annuale, l'ICN ha adottato due documenti di *best practice* nella valutazione *ex ante* delle concentrazioni. In primo luogo, sono stati forniti, per la prima volta a livello internazionale, orientamenti per il vaglio di operazioni di tipo non-orizzontale, ossia quelle riguardanti parti che non appartengono alla stessa fase della filiera produttiva: l'*enforcement* nei mercati digitali ha, infatti, messo in luce la nocività concorrenziale di alcune strategie volte all'espansione e consolidamento di "ecosistemi" tramite, ad esempio, l'accumulo e lo sfruttamento massivo dei dati, il diniego di interoperabilità, l'acquisizione di *start-up* innovative. In secondo luogo, è stato aggiornato il documento di analisi delle barriere all'entrata e all'espansione per tener conto, ancora una volta, delle specificità dei mercati digitali, in particolare della crescente importanza di effetti di rete diretti e indiretti, e di economie di scala e scopo.

Inoltre, la conferenza annuale ha rappresentato l'avvio di una riflessione sulle problematiche concorrenziali nei mercati agricoli e alimentari: se la globalizzazione ha avuto un impatto significativo su tali mercati, ampliando l'opportunità di commercio e aumentando l'integrazione

internazionale, dall'altro lato ha esposto i mercati a shock esterni, rendendo fondamentale bilanciare le dinamiche del mercato globale con le esigenze agricole locali. L'ICN intende affrontare anche le preoccupazioni legate alla sostenibilità, dato che questioni come il cambiamento climatico e la perdita di biodiversità minacciano sia le catene di approvvigionamento globali che i sistemi alimentari locali.

L'Autorità italiana è coinvolta anche in due progetti speciali: uno sulla cooperazione internazionale nell'*enforcement* antitrust e uno sull'intersezione tra discipline antitrust, tutela del consumatore e privacy. Quest'ultimo progetto si è chiuso con l'approvazione di un documento finale contenente le principali considerazioni che le autorità di concorrenza sono chiamate a svolgere quando indagano su condotte anticoncorrenziali che potrebbero sollevare questioni afferenti alla disciplina sia della tutela dei dati personali sia dei consumatori²². L'Autorità italiana è, altresì, demandata dal Direttivo ICN a svolgere un ruolo di raccordo sia nei confronti dell'UNCTAD, al fine di garantire un reciproco aggiornamento circa le rispettive attività, che della Banca Mondiale, con cui organizza il concorso annuale *Competition Advocacy Contest*, una competizione aperta a tutte le autorità del mondo, che mira a selezionare i più efficaci esempi di *advocacy*²³.

Infine, negli ultimi due anni l'Autorità ha coordinato il Gruppo di lavoro su efficacia delle azioni antitrust (*Agency Effectiveness*) insieme alle autorità di Grecia, Singapore e Ungheria, con cui sono stati avviati progetti volti a migliorare i programmi di formazione dei funzionari delle autorità antitrust e rendere più incisivi gli strumenti di cooperazione sui casi di *enforcement*.

21. Le sessioni plenarie della conferenza annuale ICN sono disponibili al seguente [link](#). Per maggiori informazioni sull'ICN e i traguardi raggiunti nel 2023, cfr. [ICN Statement of Achievements 2024](#).

22. Cfr. [ICN - Competition law enforcement at the intersection between competition and privacy: Agency considerations](#) 2024. L'Autorità aveva coordinato la prima fase, che si era conclusa con la stesura di un documento (issues paper) che delinea le questioni principali che possono sorgere all'intersezione tra le tre discipline (ICN, [Issues Paper: Intersection Between Competition, Consumer Protection, and Privacy](#), 2021).

23. L'edizione 2024 del Contest è stata dedicata al ruolo delle attività di advocacy per promuovere crescita economica, sfruttare nuove tecnologie in sicurezza, integrare la concorrenza nelle politiche industriali e sensibilizzare sull'importanza dei suoi impatti. Cfr. [Competition Advocacy Contest](#).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025



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

Le discussioni in seno al Comitato Concorrenza dell'OCSE sono organizzate nella forma di tavole rotonde tematiche, rispetto alle quali le autorità di concorrenza dei Paesi membri dell'OCSE sono invitate a presentare contributi scritti. Nel 2024, l'Autorità ha condiviso la propria esperienza attraverso numerosi contributi su: concorrenza e regolamentazione nei servizi professionali²⁴, politiche industriali pro-concorrenziali²⁵, intersezione tra concorrenza e privacy dei dati²⁶, standard e l'onere della prova nei casi antitrust²⁷, l'uso di presunzioni strutturali in antitrust²⁸ e l'intersezione tra concorrenza e democrazia²⁹.

Va, inoltre, evidenziato che nel corso del 2024 l'OCSE ha aggiornato le linee guida concernenti la *corporate governance* delle società a controllo statale³⁰. Adottate nel 2005 e aggiornate la prima volta nel 2015, le linee guida OCSE rappresentano uno standard internazionale con lo scopo di indirizzare gli Stati a valutare e migliorare il modo in cui esercitano le loro funzioni di controllo e indirizzo delle imprese che possiedono. Con il crescente ruolo delle imprese pubbliche nelle economie dei Paesi OCSE, le linee guida rivedute mirano a garantire ulteriormente la concorrenza a parità di condizioni tra imprese pubbliche e imprese private.



**ATTIVITÀ NELL'AMBITO DELLA
CONFERENZA DELLE NAZIONI
UNITE PER IL COMMERCIO
E LO SVILUPPO (UNCTAD)**

L'Autorità italiana ha contribuito ai lavori dell'UNCTAD, e, in particolare, dell'Intergovernmental Group of Experts on Consumer Protection Law and Policy, che a luglio 2024 ha tenuto il consueto incontro annuale. I delegati hanno posto l'accento sul tema della povertà, riconoscendo che la concorrenza ha una relazione diretta con la riduzione della povertà in termini di prezzi più bassi e migliore qualità dei beni. Nel corso dell'evento è stato anche rinnovato il mandato del gruppo di lavoro informale UNCTAD sui cartelli transfrontalieri e il *bid rigging*, cui partecipa l'Autorità italiana, che consente uno scambio di informazioni e un confronto sulle migliori pratiche con i Paesi emergenti.

24. Cfr. [Competition and Regulation in Professional Services – Note by Italy, June 2024](#).

25. Cfr. [Procompetitive Industrial Policy – Note by Italy, June 2024](#).

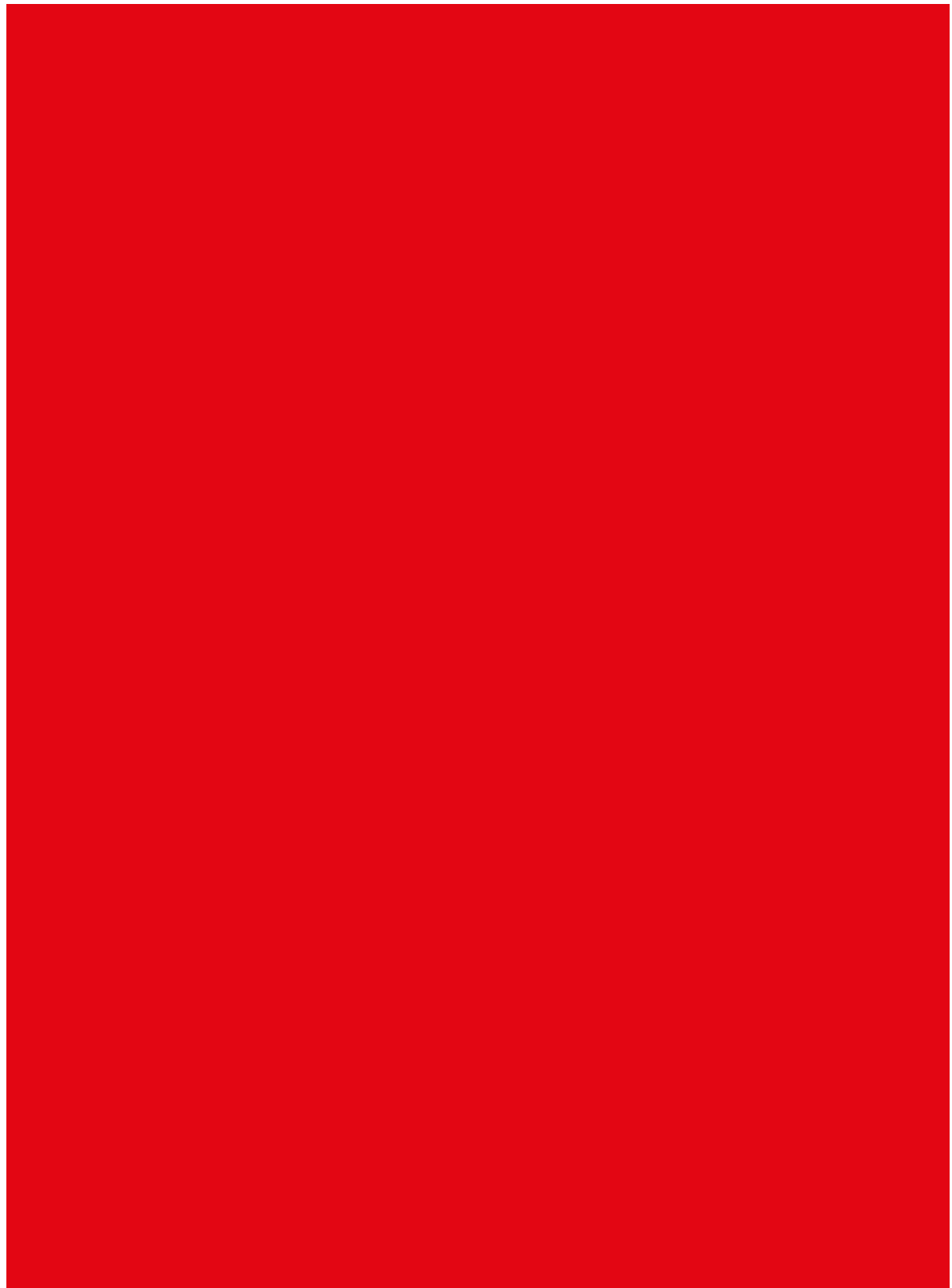
26. Cfr. [The intersection between competition and data privacy – Note by Italy, June 2024](#).

27. Cfr. [The Standard and the Burden of Proof in Competition Law Cases – Note by Italy, December 2024](#).

28. Cfr. [The Use of Structural Presumptions in Antitrust – Note by Italy, December 2024](#).

29. Cfr. [The Interaction between Competition and Democracy – Note by Italy, December 2024](#).

30. OECD, [Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2024](#).





**Attività di tutela
del consumatore**



1.

Dati di sintesi

Dati sui procedimenti svolti

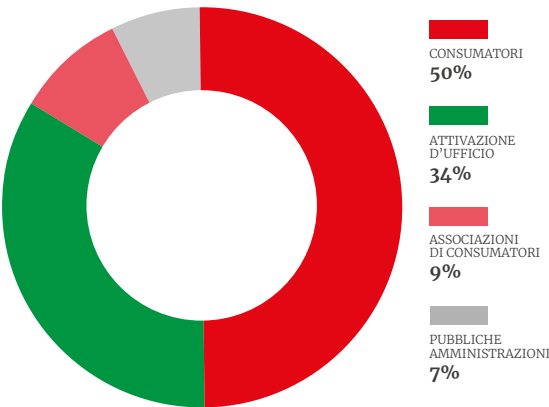
Nel corso del 2024 sono stati conclusi 56 procedimenti istruttori ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, (di seguito, anche Codice del consumo),

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

PROCEDIMENTI ISTRUTTORI CONCLUSI		
Violazioni		36
Pratiche scorrette e/o consumer rights	24	
Inottemperanze	1	
Clausole vessatorie	11	
Accettazione impegni		17
Non violazioni		3
Non applicabilità		0
TOTALE		56

In altri 68 casi l’Autorità, applicando la fattispecie della *moral suasion*, ha ottenuto da parte dei professionisti la rimozione dei profili di illiceità contestati, in tal modo potendo procedere alla loro archiviazione senza svolgere ulteriori accertamenti istruttori. Nell’anno di riferimento l’Autorità è intervenuta d’ufficio nel 34% dei casi. Le segnalazioni da parte dei consumatori rappresentano comunque il canale di impulso principale per l’attivazione degli interventi, come può evincersi dalla tabella seguente (figura 1):

Figura 1 - Procedimenti istruttori per soggetti segnalanti: ripartizione percentuale



Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

Sempre più ampio il ricorso da parte dei consumatori al formulario *online* (*web form*) per presentare denunce, accessibile tramite il sito internet dell'Autorità: nel 2024 sono stati 8.391 i *web form* inviati (in evidente incremento rispetto ai 6.212 del 2023 e ai 5.808 del 2022). Anche il *contact center* dell'Autorità ha continuato a svolgere la sua funzione di informazione e di indirizzo a favore dei consumatori i quali, utilizzando il numero verde gratuito 800.166.661, possono informarsi sulle modalità di segnalazione all'Autorità, sulle iniziative

in corso, oltre che sui precedenti interventi effettuati a tutela dei consumatori. Nel corso del 2024 gli operatori del *contact center* hanno ricevuto complessivamente 2623 chiamate.

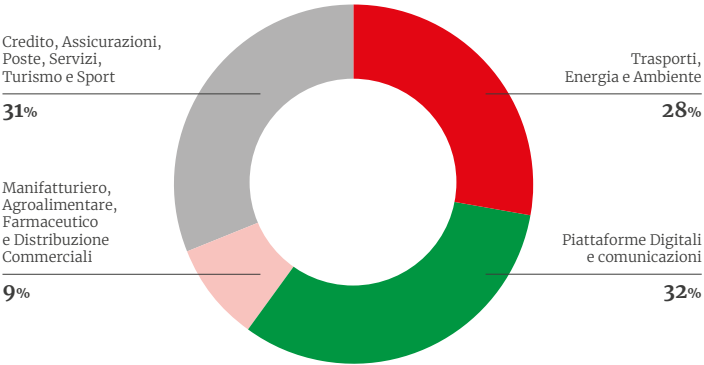
Nel 2024, i procedimenti conclusi con l'accertamento di pratiche commerciali scorrette, violazioni *consumer rights*, clausole vessatorie e inottemperanza a precedenti delibere dell'Autorità hanno condotto all'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per un totale di 74.540.137,00.

Sanzioni per esito del procedimento

PRATICHE SCORRETTE CONSUMER RIGHTS	CLAUSOLE VESSATORIE	INOTTEMPERANZE	TOTALE
24	11	1	36
N. Procedimenti	N. Procedimenti	N. Procedimenti	N. Procedimenti
55.311.000	19.209.137	20.000	74.540.137
Sanzioni (EUR)	Sanzioni (EUR)	Sanzioni (EUR)	Sanzioni (EUR)

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

Figura 2 - Sanzioni per settore economico: ripartizione percentuale



Attività di tutela del consumatore



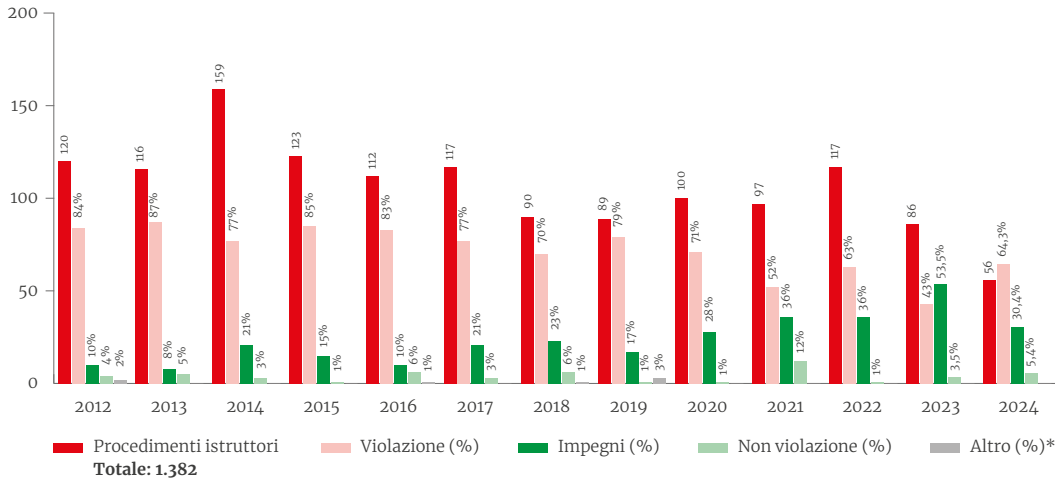
**Trend dei procedimenti istruttori
2012-2024**

Dall’analisi del *trend* dei procedimenti istruttori condotti dall’Autorità nel periodo 2012-2024, si nota per il

2024 una minore incidenza, nel confronto con l’anno precedente, dei procedimenti chiusi con accettazione degli impegni presentati dai professionisti rispetto alle violazioni accertate.

ANNO	PROCEDIMENTI ISTRUTTORI	VIOLAZIONE	IMPEGNI	VIOLAZIONE + IMPEGNI
2012	120	78 (65%)	12 (10%)	90 (75%)
2013	116	79 (68%)	9 (8%)	88 (76%)
2014	159	99 (62%)	33 (21%)	132 (83%)
2015	123	86 (70%)	18 (15%)	104 (85%)
2016	112	83 (74%)	11 (10%)	94 (84%)
2017	117	90 (77%)	24 (21%)	114 (97%)
2018	90	63 (70%)	21 (23%)	84 (93%)
2019	89	71 (80%)	14 (16%)	85 (96%)
2020	100	71 (71%)	28 (28%)	99 (99%)
2021	97	50 (52%)	35 (36%)	85 (88%)
2022	117	74 (63%)	42 (36%)	116 (99%)
2023	86	37 (43%)	46 (53%)	83 (97%)
2024	56	36 (64%)	17 (30%)	53 (95%)
Totale	1382	917 (66%)	310 (22%)	1227 (89%)

Procedimenti istruttori conclusi (%)



Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

2.

I principali interventi

2.1 Trasporti, energia e ambiente



TRASPORTI

Trasporto aereo – condizioni del check-in online e dei servizi accessori

Nel settore del trasporto aereo, l'Autorità ha focalizzato gli interventi istruttori sull'inadeguatezza delle informazioni fornite ai consumatori con riferimento alle condizioni applicabili al check-in *online* e alle modalità di promozione di alcuni servizi accessori.

In particolare, nei mesi di luglio e novembre 2024 l'Autorità ha chiuso con accettazione degli impegni due procedimenti nei confronti delle compagnie aeree Wizz Air Hungary Ltd. ([PS12674](#)) e Ryanair DAC ([PS12689](#)). Le contestazioni riguardavano l'assenza di adeguata informativa in ordine alla finestra temporale per effettuare gratuitamente il check-in *online*, nonché alla sussistenza di un supplemento per effettuare il check-in in aeroporto in presunta violazione degli artt. 21 e 22 del Codice del consumo. Nel procedimento avviato nei confronti di Wizz Air veniva, inoltre, contestata la presentazione non trasparente del prezzo della polizza di assicurazione denominata "Assicurazione Multirischi con annullamento", mentre nel procedimento contro Ryanair, si contestava la pre-attivazione del servizio aggiuntivo "priorità e bagaglio a mano" per entrambe le rotte di un volo di andata e ritorno, nonché la scarsa chiarezza del relativo prezzo.

Gli impegni presentati dai professionisti sono risultati idonei a migliorare i servizi offerti, risolvendo i profili di ingannevolezza prospettati in sede di avvio. Gli stessi hanno previsto anche un ristoro a favore dei consumatori che avevano segnalato alle società malfunzionamenti durante la fase di check-in *online*, vedendosi addebitato il costo di tale servizio in aeroporto.

In forza di tali considerazioni, l'Autorità ha concluso i procedimenti con l'accoglimento degli impegni, senza accertare l'infrazione ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del consumo.

Nel mese di maggio 2024 l'Autorità ha inoltre chiuso con accettazione degli impegni un procedimento nei confronti di Vueling S.A. ([PS12650](#)). In sede di avvio di istruttoria era stata contestata, per il servizio aggiuntivo bagaglio a mano, la presunta applicazione di prezzi differenti tra i due canali di acquisto *online* (sito web e app) e tra i *device* utilizzati da uno stesso consumatore in presunta violazione degli artt. 20, 21 e 22 del Codice del consumo. Nel corso del procedimento è emerso che tale differenziazione era dovuta alla conduzione da parte della compagnia di test sperimentali di prezzo di tipo randomico, denominati test A/B. Il professionista si è impegnato a sospendere tali esperimenti per il futuro, nonché ad offrire un ristoro ai consumatori coinvolti nelle sessioni sperimentali. L'Autorità ha ritenuto tali impegni adeguati a superare i contestati profili di scorrettezza della pratica commerciale e ha concluso il procedimento con il loro accoglimento, senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del consumo.

Servizio di trasporto taxi – il rispetto degli di standard minimi di qualità del servizio

Nel settore taxi, l'Autorità ha chiuso con accettazione di impegni sei procedimenti istruttori nei confronti di altrettante società e cooperative di servizio, esercenti il servizio di prenotazione della chiamata, ossia Desa Radiotaxi S.r.l.s. ([PS12667](#)), Consortaxi ([PS12668](#)), Taxi Napoli S.r.l., ([PS12669](#)) Radiotaxi 3570 Soc. Coop. ([PS12670](#)), Cooperativa Pronto Taxi 6645 Soc. Coop. ([PS12671](#)) e Autoradiotaxi Società Cooperativa ([PS12672](#)).

Attività di tutela del consumatore



In sede di avvio, la contestazione riguardava l'omessa adozione di misure idonee ad assicurare il rispetto, da parte dei tassisti aderenti, di *standard* minimi di qualità del servizio di trasporto tramite taxi, in presunta violazione del canone di diligenza professionale posto all'articolo 20 del Codice del consumo.

Gli operatori hanno presentato impegni finalizzati a: i) sensibilizzare i tassisti aderenti alle cooperative/consorzi al rispetto della normativa, con riguardo all'accettazione dei pagamenti elettronici tramite POS e alla corretta tenuta del tassametro e alla corretta erogazione del servizio (accettazione delle chiamate, rispetto dei turni e limitazioni dei rifiuti); ii) incrementare le possibilità di reclamo a disposizione degli utenti, anche con modalità digitali (implementando le *app* e attribuendo maggiore visibilità alla sezione dei siti *web* dedicata ai reclami); iii) instaurare un costante flusso informativo tra gli operatori e l'amministrazione comunale cui è attribuita la vigilanza sull'adempimento degli obblighi dei tassisti e la verifica (congiuntamente all'ART) della rispondenza dei livelli di offerta, delle tariffe e della qualità del servizio taxi alle esigenze dei cittadini nei diversi contesti urbani.

Gli impegni presentati dagli operatori sono risultati idonei a garantire l'informazione puntuale dei tassisti sugli obblighi vigenti e a consentire alla clientela di contattare più agevolmente il professionista, sollecitandone l'attività di controllo, al fine di migliorare il servizio. È stata inoltre agevolata una più efficace azione di monitoraggio da parte degli Enti locali preposti, tramite la trasmissione con cadenza regolare di dati e informazioni rilevanti.

In forza di tali considerazioni, l'Autorità ha ritenuto gli impegni presentati idonei a far venir meno i profili di scorrettezza ipotizzati e a maggio 2024 ha concluso il procedimento con il loro accoglimento, senza accertare

l'infrazione, ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del consumo.

Autonoleggio – clausola relativa all'addebito per la gestione della pratica in caso di contravvenzioni stradali

Nel settore dell'autonoleggio, l'Autorità è intervenuta diffusamente nei confronti di numerosi professionisti, censurando la clausola contrattuale relativa all'addebito al cliente di una *fee* addizionale a titolo di gestione della pratica di trasmissione dei dati del consumatore agli enti accertatori in caso di notifica di sanzioni per violazioni del Codice della strada elevate durante il periodo di noleggio. In particolare, ad aprile 2024, l'Autorità, avvalendosi dei nuovi poteri sanzionatori e inibitori in materia di clausole vessatorie, ha adottato sei provvedimenti nei confronti di altrettante società di autonoleggio senza conducente a breve termine – Avis Budget Italia S.p.A. (CV242), Hertz Italiana S.r.l. (CV243), Centauro Rent a Car Italy S.r.l. (CV244), Green Motion Italia S.r.l. (CV245), Noleggiare S.r.l. (CV247) e Drivalia Leasys Rent S.p.A. (CV248) accertando la vessatorietà della clausola menzionata ai sensi dell'articolo 33, comma 1 del Codice del consumo, vietandone la riproposizione nei documenti contrattuali e sanzionando le società per un importo complessivo di oltre 18 milioni di euro.

A seguito degli interventi in parola, nel luglio 2024 l'Autorità ha inoltre aperto due istruttorie nei confronti di Locauto (CV262) e Sicily By Car (CV263), contestando a tali operatori il mantenimento, nella rispettiva documentazione contrattuale, della clausola sulla *fee* per la gestione delle contravvenzioni stradali, ed è altresì intervenuta con lo strumento della *moral suasion*, nei confronti di operatori di minori dimensioni, invitandoli ad apportare le opportune modifiche alla propria documentazione contrattuale con riferimento a clausole analoghe.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025



ENERGIA

FOCUS Offerte di energia elettrica e gas: difetti di trasparenza e green claim

Con riferimento al settore dei servizi energetici, in concomitanza con il completamento del passaggio dal mercato tutelato al mercato libero e in continuità con le decisioni assunte negli anni passati, l'Autorità ha svolto un ampio monitoraggio in merito alla trasparenza, chiarezza e completezza delle offerte di energia elettrica e gas dei principali fornitori.

La riduzione del servizio di maggior tutela – riservato dal 1° luglio 2024 agli utenti cc.dd. vulnerabili – e l'attivazione del servizio a tutele gradualmente hanno determinato, infatti, l'esigenza di condurre una nuova e incisiva attività di controllo in materia, tesa a consentire ai consumatori una più agevole e ponderata comparazione tra le numerose offerte disponibili sul mercato libero e, nel contempo, a favorire il corretto dispiegarsi della concorrenza.

Inoltre, in considerazione del crescente rilievo attribuito dal consumatore agli effetti climatici associati alle proprie scelte di consumo, in particolare, con riferimento a prodotti connotati da rilevanti emissioni inquinanti, l'Autorità ha esaminato anche le modalità di spendita di vantii ambientali da parte dei fornitori di energia elettrica e gas.

Ad esito di tale *screening*, nel maggio 2024 l'Autorità ha posto in essere tredici interventi di *moral suasion* nei confronti di altrettanti operatori che promuovevano offerte che non rappresentavano correttamente le diverse componenti del costo per l'energia applicato al consumatore e/o che impiegavano asserzioni ambientali generiche e non corroborate da elementi a comprova della loro fondatezza ([PS12755](#), Illumia; [PS12756](#), Jen Energia; [PS12757](#), Dolomiti Energia; [PS12758](#), Pulsee Luce E Gas; [PS12759](#), Ajo' Energia; [PS12760](#), Acea Energia; [PS12761](#), Ecom-Energia Comune; [PS12762](#), Agsm; [PS12763](#), Hera Comm; [PS12764](#), Wekiwi; [PS12765](#), Omnia Energia; [PS12766](#), Semplice Gas & Luce; [PS12767](#), Eon).

Più nello specifico, in relazione alla trasparenza tariffaria, l'Autorità ha invitato le società a garantire la piena conoscibilità e comprensibilità i) di tutti i costi e gli oneri che compongono il prezzo finale applicato al cliente, liberamente determinati dall'operatore; ii) del carattere variabile o fisso del prezzo; iii) della componente di prezzo cui si riferiscono eventuali sconti e la loro incidenza.

In merito invece ai *claim* di sostenibilità ambientale, l'Autorità ha invitato le società a eliminare le affermazioni non chiare o eccessivamente generiche e a rendere agevolmente consultabili, nonché comprensibili, le certificazioni e le attestazioni relative alle modalità di compensazione delle emissioni inquinanti derivanti dalla produzione di gas ed energia.

A seguito di tali interventi, le società interessate hanno modificato i messaggi promozionali sotto il profilo della completezza e della trasparenza dell'informativa sul prezzo, fornendo al consumatore una corretta rappresentazione di tutte le voci di costo che compongono la spesa complessiva per il servizio.

Quanto invece ai messaggi contenenti *green claim*, questi sono stati corredati dalla puntuale indicazione delle misure

Attività di tutela del consumatore



di compensazione delle emissioni di CO₂ per il gas naturale e, conformemente alla disciplina nazionale ed europea, da una chiara e comprensibile dichiarazione con la quale le imprese si sono impegnate ad annullare i certificati elettronici che attestano la provenienza da fonti rinnovabili dell'energia (c.d. Garanzie di Origine), in misura corrispondente al quantitativo di energia elettrica immesso sul mercato e commercializzato come tale.

Attivazioni non richieste

Nel gennaio 2024 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della società Servizio Energetico Italiano S.r.l. ([PS12557](#)), per condotte poste in essere nell'ambito della promozione e vendita di gas naturale e di energia elettrica a clienti finali nel mercato libero. L'istruttoria si è conclusa con l'accertamento di una pratica commerciale scorretta, in violazione degli articoli 20, 24, 25 e 26 lettera f), in combinato disposto con l'articolo 66-*quinquies* del Codice del consumo articolata in due condotte: i) l'acquisizione sul mercato libero di nuovi clienti attraverso la conclusione di contratti e l'attivazione di forniture non richieste in assenza di una corrispondente manifestazione di volontà, anche mediante la comunicazione di informazioni ingannevoli e l'indebito condizionamento dei consumatori; ii) l'omesso o tardivo invio della documentazione contrattuale e l'imposizione di ostacoli all'esercizio del diritto di ripensamento. A conclusione del procedimento l'Autorità ha irrogato alla società una sanzione pecuniaria amministrativa pari a 900 mila euro.

Carburanti e credit card surcharge

Nell'ottobre 2024 l'Autorità ha concluso un procedimento di inottemperanza nei confronti di Blupark S.r.l. ([IP369](#)) per non aver dato seguito alla diffida contenuta nel provvedimento di chiusura del procedimento PS12618 che le imponeva la cessazione della pratica consistente nella previsione e applicazione di maggiorazioni di prezzo in ragione dello strumento di pagamento utilizzato per l'acquisto di carburante, in violazione dell'art. 62 del Codice del consumo. L'Autorità ha ribadito il principio in base al quale il divieto di *credit card surcharge* prescinde dalla natura e/o dalla qualifica della differenza di prezzo applicata dal venditore in caso di pagamento tramite un particolare strumento di pagamento, vietando qualunque differenziazione del prezzo in funzione della scelta del consumatore tra uso di contanti o di moneta elettronica, al fine di garantire l'obiettivo euro unitario di realizzare un sistema unico di pagamenti privo di discriminazioni tra strumenti a tutela dei consumatori. A conclusione dell'istruttoria, l'Autorità ha irrogato a Blupark S.r.l. una sanzione pecuniaria di 20 mila euro.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025



Il caso

([PS12578](#)) Il procedimento ha riguardato alcune condotte poste in essere da Supermoney, società titolare dell'omonimo sito di comparazione economica di offerte commerciali relative, tra l'altro, ai servizi di fornitura di energia elettrica e gas. La prima condotta contestata consisteva nella diffusione di messaggi pubblicitari nei quali i risparmi conseguibili dai consumatori mediante l'uso del sito comparatore venivano enfatizzati senza indicare i parametri utilizzati per il loro computo. La seconda condotta oggetto di contestazione concerneva, invece, i criteri attraverso i quali il professionista prospettava ai consumatori la lista comparativa delle offerte dei fornitori di energia elettrica e gas, c.d. "ranking", carente delle informazioni riguardanti le modalità in base alle quali veniva definita la classificazione delle diverse proposte commerciali dei vari fornitori, con specifico riferimento ai criteri di calcolo e di funzionamento e al numero degli operatori oggetto di confronto. La terza condotta oggetto di contestazione riguardava la mancanza di un'adeguata informativa ai consumatori in merito alla circostanza che Supermoney, tramite il sito comparatore, operava in qualità di intermediario/agente di vendita, esclusivamente a favore di alcuni operatori del settore, c.d. *partner*: nel sito *web*, infatti, la comparazione veniva presentata come un mero confronto tra le offerte proposte dai principali operatori del settore attivi nella fornitura di luce e gas, priva di qualsiasi coinvolgimento di natura commerciale.



Parti

Supermoney S.p.A.
(sanzione di 1,48 milioni di euro)



Profili e valutazione

L'Autorità ha ritenuto che le condotte individuate in avvio fossero riconducibili ad un'unica pratica commerciale scorretta posta in essere in violazione degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del consumo, in quanto caratterizzata da profili di ingannevolezza e omissività e risultando, altresì, non conforme alla diligenza professionale attesa dagli utilizzatori del sito in questione.

2.2 Piattaforme digitali e comunicazioni



COMUNICAZIONI

Telefonia – Claim "unlimited"

Nel settore della telefonia l'Autorità ha compiuto diversi interventi aventi ad oggetto l'utilizzo da parte delle compagnie telefoniche del *claim* "illimitato"/"unlimited" con riguardo al traffico voce, dati o SMS incluso nelle offerte pubblicizzate. Nell'ambito di tale filone di indagine ad aprile 2024 l'Autorità ha concluso con accettazione degli impegni un procedimento istruttorio ([PS12659](#)) nei confronti di Wind Tre S.p.A. In particolare, in sede di avvio, alla società veniva contestata l'omessa indicazione di limiti d'utilizzo del traffico voce e le conseguenze del loro superamento rispetto

all'offerta "MIA Unlimited" pubblicizzata nell'ambito della presentazione in App e Area Clienti come avente Giga e Minuti illimitati, senza ulteriori specificazioni in presunta violazione degli artt. 20, 21 e 22 del Codice del consumo. Il professionista si è impegnato a modificare la descrizione promozionale dell'offerta inserendo, in stretta prossimità all'aggettivo "unlimited", un *link* dalla dicitura "dettagli e limitazioni", tale da evidenziare in via immediata la sussistenza di precise condizioni di utilizzo dell'offerta, e indicando, nello stesso *link*, la facoltà del professionista di applicare alcune specifiche "misure" in caso di superamento dei limiti indicati. In relazione alla medesima questione, l'Autorità ha altresì svolto interventi di *moral suasion* nei confronti di quattro importanti operatori che, ad esito dell'invito a rimuovere i profili di illiceità delle condotte, hanno

Attività di tutela del consumatore



apportato modifiche alla presentazione delle offerte sui propri siti web (sia in *homepage* che nelle pagine di presentazione delle singole offerte) idonee a rendere

immediatamente edotti i consumatori in merito ai limiti posti dalle condizioni d'uso del servizio e alle conseguenze effettive del superamento di tali limiti.



PIATTAFORME DIGITALI

FOCUS *I dark pattern nell'ambito del marketplace*

L'evoluzione dei modelli di *business* e le possibilità offerte dalle tecnologie digitali possono esacerbare le asimmetrie di potere informativo e strutturale tra professionisti e consumatori, facilitando pratiche commerciali scorrette che sfruttano indebitamente le vulnerabilità digitali degli utenti fino ad arrivare a vere e proprie forme di manipolazione delle loro scelte di acquisto. Si tratta spesso di percorsi oscuri creati dalle aziende per spingere gli utenti, mediante il condizionamento del loro processo decisionale, lo sfruttamento dei loro *bias* cognitivi e la scarsa trasparenza circa l'utilizzo dei loro dati, a compiere azioni che altrimenti non avrebbero compiuto o a rendere più difficile compierne altre (c.d. *dark commercial pattern*).

In tale contesto, nel mese di aprile 2024 l'Autorità ha concluso un'istruttoria ([PS12585](#)) nei confronti di alcune società del gruppo Amazon, accertando e sanzionando la pratica commerciale scorretta consistente nella pre-selezione dell'acquisto periodico per una serie di prodotti offerti sul sito [www.amazon.it](#). Tale condotta è stata ritenuta aggressiva, ai sensi degli artt. 24 e 25 del Codice del consumo, in quanto la pre-spunta grafica dell'acquisto ripetuto – di cui l'utente può non accorgersi – elide di per sé la libertà degli utenti del *marketplace* di assumere la propria decisione commerciale, condizionandoli indebitamente all'acquisto periodico. Per tale condotta l'Autorità ha irrogato in solido a Amazon Services Europe S.à r.l. e Amazon EU S.à r.l. una sanzione pecuniaria di 10 milioni di euro pari al massimo edittale previsto dal Codice del consumo.

In avvio di istruttoria era stata contestata ai professionisti anche la pre-selezione della consegna veloce a pagamento dei beni acquistati sulla piattaforma, a scapito della consegna standard gratuita. Con riguardo a tale contestazione, l'Autorità ha accolto gli impegni proposti da Amazon, che si è vincolato a prevedere per il futuro come opzione di consegna predefinita soltanto quella gratuita. Inoltre, elemento qualificante degli impegni è stato il ristoro in favore dei consumatori che si erano rivolti al Servizio Clienti Amazon, lamentando di essere stati indotti dalla strutturazione grafica del sito web ad acquistare il servizio di consegna veloce e di averne, quindi, sopportato le relative spese.

Piattaforme e contenuti illeciti

Nel marzo 2024 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ([PS12543](#)) nei confronti delle società TikTok Technology Limited, TikTok Italy S.r.l. e TikTok Information Technologies UK Limited. L'istruttoria si inserisce in un contesto di crescente attenzione per la

protezione degli utenti all'interno dell'ambiente digitale, specie minori o soggetti vulnerabili.

Muovendo dalla rilevata circolazione su tale piattaforma di video raffiguranti giovani che adottano comportamenti autolesionistici (in particolare, la c.d. sfida della “cicatrice francese”), l'Autorità ha accertato l'inadeguatezza delle

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

misure di controllo e di vigilanza adottate dalle società del gruppo TikTok sui contenuti pubblicati dagli utenti, in contrasto con le linee guida dalla stessa piattaforma adottate e pubblicate, in violazione degli artt. 20, comma 2 e 3, e 21, comma 2, lettera b) del Codice del consumo, nonché, per tale via, la minaccia alla sicurezza psico-fisica di bambini e adolescenti esposti alla visione di tali contenuti ex art. 21, comma 4 del Codice del consumo. L'Autorità ha accertato, altresì, la sussistenza di una condotta aggressiva consistente nell'utilizzo da parte di TikTok di un sistema di raccomandazione basato su tecniche di profilazione algoritmica che sfruttavano la vulnerabilità di gruppi di consumatori, riproponendo ad essi in maniera mirata contenuti potenzialmente dannosi, così indebitamente condizionandone il comportamento in violazione dell'art. 25, comma 1, lettera c) del Codice del consumo.

A conclusione dell'istruttoria l'Autorità ha irrogato in solido alle società TikTok Technology Limited, TikTok Italy S.r.l. e TikTok Information Technologies UK Limited una sanzione pecuniaria di 10 milioni di euro pari al massimo edittale previsto del Codice del consumo.

Uso dei dati personali

Nel luglio 2024 l'Autorità ha avviato un procedimento istruttorio ([PS12714](#)) nei confronti di Alphabet Inc. e Google Ireland Limited avente ad oggetto le modalità con cui Google ha redatto e distribuito – ai sensi dell'art. 5.2 del Digital Market Act – la richiesta di consenso ai propri utenti per il c.d. “uso combinato e incrociato” dei loro dati personali tra i diversi servizi da Google erogati. Nell'avvio è stata contestata l'utilizzazione di tecniche e modalità di presentazione della richiesta di consenso, nonché di costruzione dei meccanismi di raccolta del consenso stesso, che sono apparsi suscettibili di condizionare la libertà di scelta del consumatore medio in violazione degli artt. 20, 21 e 22 del Codice del consumo. Il cliente sarebbe, infatti, indotto ad assumere una decisione commerciale che non avrebbe altrimenti adottato, acconsentendo all'uso combinato e incrociato dei propri dati personali tra la pluralità dei servizi offerti. Questa richiesta sembrerebbe non fornire informazioni rilevanti o le fornirebbe lacunose

e imprecise – in relazione al reale effetto che il consenso produce sull'uso da parte di Google dei dati personali degli utenti. Stesse criticità esisterebbero con riguardo alla varietà e alla quantità di servizi Google, rispetto ai quali può aver luogo un uso “combinato” e “incrociato” dei dati personali, e riguardo alla possibilità di modulare (e quindi anche limitare) il consenso solo ad alcuni servizi. Al 31 dicembre 2024 l'istruttoria è in corso.

Web marketing – recensioni e interazioni non genuine

Nel settore dell'offerta *online* di servizi diretti a incrementare la popolarità di profili *social* individuali o aziendali, l'Autorità ha svolto un'intensa attività di monitoraggio volta a fronteggiare il fenomeno dei c.d. bot, cioè *software* che automatizzano le azioni sui *social* fingendo che sia l'utente reale ad averle compiute in modo spontaneo. In tale ambito, l'Autorità ha concluso nei mesi di maggio e ottobre 2024 due accertamenti istruttori nei confronti di due operatori attivi a livello internazionale, Teahupoo s.r.l. ([PS12665](#)) e BCube Agency s.a.r.l. ([PS12666](#)). I procedimenti hanno riguardato la vendita di c.d. apprezzamenti/interazioni *online* (follower, like, commenti, amici, visualizzazioni, voti, ecc.) in violazione dell'art. 23, lettera *bb-quater*) del Codice del consumo. Più nello specifico, l'Autorità ha accertato la vendita da parte delle due società di cospicui ‘pacchetti’ di apprezzamenti risultati non autentici, in quanto generati artificialmente. A conclusione dei procedimenti l'Autorità ha irrogato rispettivamente alle società Teahupoo e BCube sanzioni di 16 mila euro e 30 mila euro.

La medesima violazione è stata accertata nell'ambito del procedimento concluso nel maggio 2024 nei confronti di Subito.it S.r.l. ([PS12685](#)). In particolare, la pratica commerciale consisteva nell'attribuzione in automatico, a seguito di ogni compravendita avvenuta tramite la piattaforma, di una valutazione positiva (5 stelle) a ciascuna parte della transazione (acquirente e venditore), nel caso in cui la controparte non avesse provveduto a lasciare una recensione nel termine di 14 giorni dalla relativa richiesta. L'Autorità ha evidenziato che la pubblicazione di tale punteggio automatico, essendo

Attività di tutela del consumatore



astrattamente graduabile (tra 0 e 5 stelle), contiene in sé un giudizio assimilabile a una “recensione” non genuina, ex art. 23, lettera *bb-quater*) del Codice del consumo, in quanto non riconducibile a un’opinione autentica e disinteressata delle parti contrattuali.

A conclusione del procedimento l’Autorità ha irrogato al professionista una sanzione amministrativa di 170 mila euro.



EDITORIA

Diritti d’autore

Nel novembre 2024, l’Autorità ha chiuso con accettazione degli impegni un procedimento istruttorio ([PS12629](#)) nei confronti della società tedesca Copytrack GmbH relativamente ad alcune condotte poste in essere dal professionista in presunta violazione degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del consumo. In sede di avvio veniva contestata l’aggressività delle modalità con cui la società, presentandosi come mandataria per la gestione di diritti d’autore su immagini, attraverso l’insistente invio di email standardizzate in lingua inglese, induceva i consumatori, alla conclusione di onerose transazioni aventi a oggetto l’utilizzo asseritamente illegittimo delle immagini stesse (l’acquisto di una licenza d’uso e/o la stipulazione di un accordo transattivo per la pubblicazione presuntivamente non autorizzata). Nel corso del procedimento Copytrack si è impegnata al previo invio, ai destinatari delle email, di una richiesta di informazioni interlocutoria in lingua italiana volta a consentire un contraddittorio, nell’ambito del quale gli stessi possano eccepire eventuali legittime giustificazioni

all’utilizzo delle immagini (parodia, rassegna, critica, ecc.) e fornire maggiori informazioni preliminari in merito alla contestazione stessa. L’Autorità ha ritenuto che tali iniziative fossero idonee a consentire una drastica riduzione del numero delle pretese prive di fondatezza, evitando così di sottoporre i consumatori a inutili ‘molestie’ e ‘minacce’. Il professionista ha infine proposto impegni anche di natura riparatoria, rinunciando in via immediata a perseguire le posizioni oggetto delle segnalazioni acquisite al fascicolo che riguardassero riproduzioni delle immagini prive di finalità commerciali, attribuibili quindi a consumatori e microimprese. In forza di tali considerazioni, l’Autorità ha ritenuto gli impegni idonei a far venir meno i profili di scorrettezza ipotizzati e ha concluso il procedimento con il loro accoglimento, senza accertare l’infrazione ai sensi dell’articolo 27, comma 7, del Codice del consumo.

Rinnovo abbonamenti alla stampa e recesso

Nel settore dell’editoria l’Autorità ha altresì svolto tre interventi di *moral suasion* nei confronti di tre aziende in relazione alle modalità di disattivazione degli abbonamenti digitali, con particolare riferimento: a) all’omesso invio agli utenti di una comunicazione preventiva che li avvisi del rinnovo automatico dell’abbonamento e del termine entro cui effettuare la disattivazione/disdetta; b) alla mancata possibilità per i consumatori che hanno sottoscritto, tramite sito *internet*, un abbonamento digitale, di procedere alla disattivazione/disdetta parimenti *online*. Per effetto delle *moral suasion* ciascun professionista ha implementato misure idonee a rimuovere i profili di illiceità delle condotte.

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



CREDITO E SERVIZI BANCARI

Trasferimento conti correnti

Nel giugno 2024 l’Autorità ha concluso con accettazione degli impegni un procedimento istruttorio ([PS12660](#))

avviato nei confronti di Intesa Sanpaolo S.p.A. e Isybank S.p.A., la banca digitale del Gruppo Intesa Sanpaolo, accettando gli impegni proposti dai due operatori. L’istruttoria era stata avviata relativamente alle modalità con cui Intesa San Paolo aveva pianificato il trasferimento a Isybank S.p.A. di circa 2,4 milioni di

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

clienti. L'operazione prevedeva, in particolare, che tutti i clienti selezionati sarebbero stati trasferiti al nuovo soggetto, con la sola eccezione di coloro che avessero espresso un formale diniego, da formularsi entro il lasso di tempo previsto dalle società. Il trasferimento avrebbe, inoltre, comportato importanti modifiche delle condizioni contrattuali in essere con Intesa Sanpaolo e delle modalità di fruizione del servizio. La nuova banca, infatti, oltre a non disporre di sportelli fisici, non avrebbe offerto ai clienti trasferiti alcune funzionalità e servizi di cui questi potevano invece usufruire in Intesa Sanpaolo come l'accesso all'*home banking* tramite *browser*, gli assegni, le carte virtuali e i mutui. Il trasferimento doveva essere realizzato in due *tranche*: la prima, realizzata il 16 ottobre 2023 aveva riguardato circa 300 mila clienti (Ramo I), la seconda comprendente oltre 2 milioni di clienti, sarebbe dovuta avvenire il 18 marzo 2024 (Ramo II). Secondo l'Autorità, ai correntisti non era stata data un'informazione completa e facilmente fruibile sulla manovra che li coinvolgeva in presunta violazione degli artt. 20, 21, 22 del Codice del consumo, nonché degli articoli 24 e 25 dello stesso Codice, in quanto la condotta sembrava essere idonea a limitare considerevolmente la libertà di scelta e il comportamento dei consumatori coinvolti, inducendoli ad assumere una decisione che non avrebbero altrimenti preso, ossia quella di passare da ISP a Isybank. Al fine di scongiurare il perdurare e/o la produzione di un pregiudizio significativo per il numero elevato di consumatori coinvolti, nelle more del procedimento l'Autorità ha anche adottato un provvedimento cautelare, per effetto del quale le due banche, previa informativa chiara ed esaustiva sulle caratteristiche del nuovo conto Isybank, hanno assegnato ai correntisti un congruo termine per fornire il proprio consenso espresso al trasferimento.

Nel corso del procedimento, le società hanno presentato impegni consistenti nell'adozione di comunicazioni individuali rivolte a tutti i clienti accessibili dall'App Isybank o dall'App e dal sito di Intesa Sanpaolo App in merito alla natura e alle condizioni del trasferimento

alla nuova banca digitale Isybank, ai servizi disponibili presso Isybank e alle condizioni economiche del nuovo conto. Oltre alle comunicazioni individuali, i professionisti hanno dato corso ad un'ulteriore attività di contatto, nonché ad altre due campagne di comunicazione a mezzo *e-mail* e *push*.

Per i clienti già trasferiti (Ramo I), gli impegni hanno previsto la possibilità, fino al 31 dicembre 2026, di rientrare in Intesa Sanpaolo, godendo di condizioni economiche migliorative rispetto a quelle applicate antecedentemente al trasferimento in Isybank, compresa la possibilità di ottenere, previa richiesta, la riattribuzione dell'IBAN originario in possesso con il conto Intesa Sanpaolo precedente al trasferimento. A tutti i clienti del Ramo I è stata inoltre riconosciuta dalla data dell'avvenuto trasferimento sino al 30 giugno 2024 (o alla data di eventuale chiusura del rapporto qualora anteriore al 30 giugno 2024) la gratuità del rapporto presso Isybank.

Per i clienti non ancora trasferiti, oltre agli aspetti informativi, i professionisti si sono impegnati a trasferire in Isybank soltanto quelli che avrebbero manifestato in maniera esplicita il proprio "*consenso espresso*" al trasferimento del conto ed alle relative modifiche contrattuali. Ne è risultato che meno di 150 mila clienti, su oltre 2 milioni, hanno espresso il loro consenso per il trasferimento.

Le suddette misure sono state, infine, integrate da una comunicazione a mezzo stampa, nella quale è stata specificamente evidenziata, per i clienti del Ramo I, la possibilità di aprire un nuovo conto presso Intesa Sanpaolo a condizioni migliorative di quelle ante trasferimento, e per i clienti non ancora trasferiti del Ramo II, la necessità di fornire un consenso esplicito al trasferimento in Isybank.

L'Autorità ha considerato gli impegni assunti dai due operatori idonei a rimuovere i profili di scorrettezza ipotizzati in sede di avvio e ha concluso il procedimento con il loro accoglimento, senza accertare l'infrazione ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo.

Attività di tutela del consumatore

**FOCUS** *Richieste di pagamento ingannevoli e responsabilità del titolare dello strumento di pagamento*

Per fronteggiare l'annoso fenomeno delle microimprese destinatarie di richieste di pagamento apparentemente trasmesse da Camere di Commercio, l'Autorità – che in passato era intervenuta nei confronti di singoli professionisti beneficiari dei pagamenti indebitamente richiesti – ha dato applicazione al principio secondo cui sono passibili di censura anche le condotte che – seppure singolarmente considerate non integrino gli estremi della pratica commerciale scorretta, in quanto non ne riproducono tutti gli elementi costitutivi – forniscono un “contributo” alla commissione dell'illecito consumeristico, nel senso che ne “agevolano” la realizzazione.

Nel caso di specie, avendo riscontrato una significativa ricorrenza dell'indicazione di Iban, sui quali effettuare il pagamento ingannevolmente richiesto, riconducibili a carte prepagate “Mooney”, l'Autorità, con il procedimento istruttorio [PS12604](#), ha ritenuto corresponsabili delle condotte perpetrate a danno delle microimprese la società Mooney S.p.A., istituto di moneta elettronica che commercializza e gestisce una carta ricaricabile nominativa dotata di IBAN, e la sua controllante Mooney Group S.p.A.

In particolare, pur in assenza di un rapporto diretto tra tali società e le microimprese che hanno subito il raggiro, la mancanza di un'efficace e tempestiva attuazione dei controlli sul rilascio delle Carte Mooney e sul corretto utilizzo delle stesse da parte dei titolari, è stata censurata in quanto idonea ad agevolare il perpetuarsi di una pratica commerciale scorretta, di cui i professionisti avevano piena consapevolezza, consistente in richieste di pagamento attraverso le predette Carte, effettuate da soggetti terzi, con modalità ingannevoli, in danno di microimprese destinatarie di tali richieste.

La rilevanza di tale condotta, ai fini della realizzazione della pratica, è stata resa particolarmente evidente dalla circostanza che, non appena Mooney ha adottato, sebbene tardivamente, iniziative per fronteggiare il fenomeno delle ingannevoli richieste di pagamento apparentemente trasmesse alle microimprese dalle competenti Camere di Commercio, la pratica è immediatamente cessata, a ulteriore conferma che le azioni e le omissioni della società ne avevano significativamente agevolato l'attuazione.

L'Autorità ha ritenuto tale comportamento in violazione dell'articolo 20, comma 2, del Codice del consumo in quanto in contrasto con lo *standard* di diligenza professionale esigibile dai professionisti in un settore economico particolarmente delicato come quello degli strumenti di pagamento.

Nell'ambito del medesimo procedimento è stata accertata anche una seconda pratica commerciale scorretta da parte dei due professionisti, consistente nell'aver omesso o aver fornito con modalità non chiare informazioni rilevanti sulle procedure di blocco e di sblocco della Carta Mooney, nonché nell'aver attivato procedure di blocco delle carte attive, senza alcun preavviso per i clienti e senza garantire loro adeguato contraddittorio ed idonea assistenza nella fase di blocco, privandoli, nei casi più gravi, anche della possibilità di disporre delle somme presenti sulla Carta e degli altri servizi a essa connessi.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

L'Autorità ha considerato tali condotte come un'ulteriore pratica commerciale scorretta, connotata da profili di ingannevolezza e di aggressività, in violazione degli articoli 20, comma 2, 21, 22, 24 e 25 del Codice del consumo.

In ragione delle infrazioni accertate, l'Autorità ha irrogato ai professionisti una sanzione complessiva di 2,52 milioni di euro.

Contratti di mediazione creditizia e clausole di esclusiva

Nel settore della mediazione del credito, l'Autorità ha condotto quattro procedimenti nei confronti di Toscano Mutui S.r.l., (CV235) 24Max S.p.A. (CV236), Link Soluzioni S.r.l. (CV237) e Monety S.r.l., (CV238) in materia di clausole vessatorie. Si tratta delle prime istruttorie in cui l'Autorità ha esercitato il potere sanzionatorio e il potere inibitorio che le sono stati conferiti dalla legge n. 238 del 23 dicembre 2021.

I procedimenti hanno riguardato le clausole contenute nei contratti *standard* di mediazione creditizia relative:

- 1) al conferimento dell'incarico con patto di esclusiva;
- 2) alla penale applicata per violazione di tale patto e, per alcuni di essi, anche 3) alla dichiarazione di avvenuta trattativa individuale delle predette clausole.

Le istruttorie hanno consentito di accertare il significativo sbilanciamento in favore dei professionisti delle clausole di esclusiva, in considerazione della combinazione delle stesse con altri elementi contrattuali, quali la lunga durata dei contratti, la presenza di una penale in caso di violazione del patto di esclusiva e la mancanza nei dettati contrattuali di idonei vantaggi per il consumatore e/o di specifici obblighi in capo ai professionisti tesi a garantire l'equilibrio tra le parti. L'Autorità ha ritenuto, pertanto, tali clausole vessatorie ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lett. t) del Codice del Consumo, in quanto aventi per oggetto o per effetto di sancire a carico del consumatore "restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti con i terzi".

In relazione alle clausole penali, che prevedevano l'obbligo per il consumatore di corrispondere una somma di denaro ai professionisti in caso di violazione dell'obbligo di

esclusiva, le istruttorie hanno accertato uno squilibrio in danno del consumatore, in quanto tali clausole non prevedevano l'esenzione dal pagamento della penale in caso di violazione verificatasi per motivi obiettivamente giustificati. In alcuni casi, inoltre, l'importo della penale è stato ritenuto manifestamente eccessivo (arrivando anche al 100% della provvigione pattuita) e non parametrato all'attività effettivamente svolta dal professionista, in violazione, dunque, del principio di gradualità. L'Autorità ha ritenuto, pertanto, le clausole in questione vessatorie ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera t) del Codice del consumo. L'Autorità ha inoltre ritenuto che la dichiarazione contenuta in alcuni modelli contrattuali, con la quale il consumatore attestava che talune delle clausole erano state oggetto di trattativa individuale, si prestasse a sollevare il professionista dall'onere, espressamente previsto dall'art. 34, comma 5, del Codice del consumo, di provare che le clausole unilateralmente predisposte siano state oggetto di specifica trattativa, determinando in tal modo una limitazione della facoltà del consumatore di opporre eccezioni.

L'Autorità ha ritenuto, pertanto, tali clausole vessatorie ai sensi dell'art. 33, comma 1, del Codice del consumo, in quanto suscettibili di determinare un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi nascenti dal contratto. A conclusione delle istruttorie sono state comminate alle società coinvolte sanzioni amministrative pecuniarie che, complessivamente, ammontano a circa 350 mila euro ed è stata disposta la pubblicazione, a cura e spese dei professionisti, sul rispettivo sito istituzionale, di un estratto del provvedimento per informare compiutamente i consumatori della vessatorietà delle clausole oggetto di valutazione.

Attività di tutela del consumatore

**Influencer marketing, facili guadagni e investimenti**

L'Autorità ritiene cruciale il monitoraggio della pubblicazione di contenuti *online* da parte dei c.d. *influencer* che – sfruttando la propria notorietà e il conseguente impatto positivo sui propri *follower* – spesso promuovono, tramite i propri canali *social*, marchi o prodotti specifici (c.d. *marketing* di influenza) senza adeguata evidenziazione della finalità pubblicitaria perseguita e omettendo informazioni rilevanti per le decisioni di acquisto dei consumatori. Poiché nelle piattaforme *social* coesistono e si sovrappongono tipicamente elementi commerciali e contenuti di carattere sociale e culturale generati dagli utenti, il *marketing* di influenza può presentare un più alto rischio di pubblicità occulta e ingannevole rispetto alle altre forme di pubblicità *online*.

In tale contesto, nel luglio 2024, l'Autorità, nell'ambito dello *sweep* 2023, ha avviato sei procedimenti istruttori nei confronti di altrettanti professionisti per presunte condotte ingannevoli – diffuse tramite canali *social* (Instagram, YouTube, TikTok, LinkedIn) e internet – riconducibili, principalmente, alle tematiche 'guadagni facili e certi', 'pubblicità occulta' e 'fake follower'.

In particolare, l'Autorità ha contestato agli *influencer* Luca Marani ([PS12814](#)), Luca De Stefani ([PS12815](#)), Alessandro Berton ([PS12816](#)) e Davide Caiazzo ([PS12826](#)) la pubblicazione, tramite piattaforme *social* e siti internet, di numerose foto e/o video in cui pubblicizzano e offrono a pagamento metodi per conseguire facili guadagni, ricorrenti e sicuri – sulla falsariga del modello asseritamente vincente che gli stessi incarnerebbero – senza utilizzare alcuna specificazione che renda edotto il consumatore circa la

presunta natura commerciale dei contenuti pubblicati e senza evidenziare adeguatamente, in relazione ai beni/servizi sponsorizzati, elementi rilevanti per le decisioni di acquisto, come il costo dei beni e/o servizi offerti, l'identità e/o il recapito del professionista, in presunta violazione degli artt. 20, 21, 22 del Codice del consumo. I citati professionisti vanterebbero, inoltre, una popolarità falsata dalla presenza di *follower* non autentici sul proprio profilo Instagram, nonché, nei casi di Luca Marani, Luca De Stefani e Davide Caiazzo, dalla presenza di testimonianze e recensioni esclusivamente positive e apparentemente non verificabili, in presunta violazione degli artt. 20, e 23, comma 1, lett. *bb-ter* e *bb-quater* del Codice del consumo.

L'Autorità ha, inoltre, contestato ai professionisti Hamza Mourai ([PS12817](#)) e Michele Leka ([PS12818](#)) la pubblicazione di numerose foto e/o video in cui promuovono, ricavandone una remunerazione, indicazioni e/o metodi per conseguire facili e sicuri guadagni mediante l'investimento in criptovalute, senza evidenziarne la presunta natura promozionale e gli elementi rilevanti per le decisioni di acquisto dei consumatori, ivi incluso il rischio connesso all'investimento pubblicizzato, in presunta violazione degli artt. 20, 21, 22 del Codice del consumo. Al 31 dicembre 2024 i citati procedimenti sono in corso di svolgimento.

L'Autorità ha, infine, concluso 4 iniziative di *moral suasion* nei confronti delle *influencer* Ludovica Meral Frasca ([PS12810](#)), Sofia Giaele De Donà ([PS12811](#)), Milena Miconi ([PS12812](#)) ed Alessandra Ventura ([PS12813](#)), con riferimento alla pubblicazione su *Instagram* di foto e video che evidenziano *brand* commerciali, alberghi ed altre strutture turistiche, senza utilizzare alcuna dicitura atta ad evidenziarne la presunta natura promozionale.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

**SETTORE
ASSICURATIVO****Il caso**

([PS12580](#)) Nel settore dei servizi sanitari integrativi, a seguito delle segnalazioni di numerosi consumatori e dei risultati dell'attività di vigilanza svolta dall'IVASS, è emerso che, a partire dai primi mesi del 2023 Previmedical, in qualità di Provider di Intesa Sanpaolo RBM Salute S.p.A. aveva accumulato nella gestione delle polizze sanitarie un numero molto alto di pratiche in attesa di evasione, in notevole ritardo rispetto ai tempi di liquidazione previsti dalle rispettive polizze sanitarie. Il ritardo accumulato ha determinato difficoltà anche nella gestione corrente delle richieste di prestazione successive con ritardi significativi rispetto alle previsioni contrattuali. Inoltre, si sono registrate anche difficoltà per i consumatori di entrare in contatto con il servizio di assistenza clienti.

**Parti**

Intesa Sanpaolo RBM Salute S.p.A. (2,5 milioni di euro)
Previmedical Servizi per la Sanità Integrativa S.p.A. (1 milione di euro)

**Profili e
valutazione**

Secondo l'Autorità, il comportamento di Intesa Sanpaolo RBM Salute S.p.A. e di Previmedical Servizi per la Sanità Integrativa S.p.A. ha integrato una pratica commerciale scorretta in violazione degli articoli 20, 24, 25, comma 1, lett. d), del Codice del consumo, poiché è stato accertato che i professionisti hanno frapposto ostacoli all'esercizio dei diritti contrattuali dei consumatori, rendendo onerosa la fruizione delle prestazioni assicurative loro spettanti. In particolare, nel corso dell'istruttoria sono emerse numerose incongruenze nell'applicazione concreta delle condizioni di polizza da parte di Previmedical, anche in ragione delle difficoltà di interpretazione delle prassi liquidative stabilite da Intesa Sanpaolo RBM Salute, che hanno avuto come conseguenza numerosi casi di errato diniego di autorizzazioni o rimborsi a soggetti che ne avevano diritto, ovvero la richiesta non necessaria di ulteriore documentazione, determinando anche in tal caso numerosi disagi da cui sono derivate altrettante proteste da parte degli assicurati. Gli elementi emersi nel corso dell'istruttoria hanno evidenziato inoltre la responsabilità di Intesa Sanpaolo RBM Salute S.p.A. nella mancata implementazione di un efficace sistema di controllo sull'attività di gestione dei sinistri del proprio provider, in grado di prevenire e gestire eventuali criticità nella gestione delle polizze sanitarie e garantire ai propri assicurati un adeguato livello di servizio.

Attività di tutela del consumatore



2.4 Manifatturiero, agroalimentare, farmaceutico, distribuzione commerciale



E-COMMERCE

Nel corso del 2024, l'Autorità ha continuato la repressione di condotte illecite poste in essere da alcuni operatori nell'ambito della vendita *online* di prodotti di vario genere.

Vendite online di calzature e accessori

A conclusione di una istruttoria nei confronti di Albatros S.r.l. e del sig. Cristiano Campanile ([PS12529](#)), l'Autorità ha accertato nel novembre 2024 la sussistenza di condotte integranti distinte pratiche commerciali in relazione alle calzature e agli accessori a marchio Campanile commercializzati sul sito web [campanile1858.com](#).

Le pratiche consistevano, in particolare, nella diffusione di informazioni ingannevoli in violazione degli artt. 20, 21 e 22 del Codice del consumo sulle caratteristiche dei prodotti venduti con specifico riferimento alla disponibilità dei beni, ai tempi di consegna e allo stato della spedizione, nonché nell'adozione di comportamenti aggressivi nell'ambito del processo di vendita *online* con particolare riguardo all'immediato addebito del corrispettivo in violazione degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del consumo.

A conclusione dell'istruttoria l'Autorità ha irrogato, in solido ad Albatros S.r.l. e al sig. Cristiano Campanile, una sanzione complessiva pari a 170 mila euro.

Vendite online di prodotti alimentari per animali

Nel marzo 2024 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ([PS12582](#)) nei confronti delle società Red Fish S.r.l.s. e Pharmaland S.r.l. attive nel commercio *online* di cibo per animali e prodotti veterinari e titolari rispettivamente dei siti internet [agricolaviola.com](#) e [ilredellaforesta.com](#) e [temizon.com](#), nonché nei confronti del Sig. Jacopo Capitani gestore delle attività. All'esito dell'istruttoria, l'Autorità ha accertato la sussistenza di molteplici condotte ingannevoli e aggressive poste in essere, nella fase precedente e nella

fase successiva all'acquisto consistenti nella mancata consegna dei prodotti venduti (cibi per animali), nell'omessa o inadeguata fornitura del servizio di assistenza post-vendita, nonché nell'adozione di comportamenti diretti ad ostacolare l'esercizio dei diritti di recesso e di rimborso dei consumatori. L'istruttoria ha fatto emergere che le predette condotte illecite facevano parte di "una strategia unitaria, realizzata dal medesimo soggetto, Sig. Jacopo Capitani, mediante le due società Red Fish e Pharmaland e i predetti siti web".

A conclusione dell'istruttoria l'Autorità ha irrogato alle predette società titolari dei siti web, in solido con il Sig. Jacopo Capitani, sanzioni per complessivi 300 mila euro.

Vendita online di farmaci e parafarmaci

Nel novembre 2024 l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti della Società Farmacia Internazionale di Ciro Cozzolino & C. S.n.c. ([PS12782](#)) per possibili pratiche scorrette e aggressive consistenti nella promozione, consegna e assistenza post-vendita di parafarmaci e farmaci da banco ordinati e venduti *online*. Secondo l'Autorità, la società avrebbe pubblicato sul sito [Farmasave.it](#) informazioni che sembrerebbero non veritiere e fuorvianti circa l'immediata disponibilità dei prodotti offerti in vendita *online* e i relativi tempi di consegna o spedizione. Molti consumatori hanno segnalato, infatti, la mancata/ritardata o errata/incompleta consegna dei prodotti ordinati, a volte anche danneggiati durante il trasporto, e già pagati via web. I consumatori, inoltre, potrebbero essere stati ostacolati nell'esercizio dei propri diritti nella fase post-vendita, per il carente servizio di assistenza clienti. In questo modo la società potrebbe aver reso difficile, o in alcuni casi impossibile, esercitare il diritto di ripensamento/recesso oppure ottenere la sostituzione dei prodotti ricevuti, se non corrispondenti a quelli effettivamente ordinati o danneggiati durante il trasporto, o il rimborso in denaro del corrispettivo versato, anche in caso di mancata consegna. Al 31 dicembre 2024 l'istruttoria è in corso.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

Credit card surcharge

Nel settore delle vendite *online* di prodotti di vario genere (divise scolastiche, abiti da lavoro e altri prodotti di abbigliamento, accessori di autoveicoli d'epoca) è proseguito l'intervento dell'Autorità volto a reprimere la pratica concernente l'applicazione del *credit card surcharge*, in violazione dell'art. 62 del Codice del consumo.

Più nello specifico, nel corso del 2024 l'Autorità ha concluso quattro procedimenti nei confronti degli operatori La Casa della Divisa di Esposto Marco ([PS12619](#)), República Gráfica SL ([PS12626](#)), Saglietti S.r.l. ([PS12727](#)) e Altraepoca S.r.l. ([PS12733](#)), attivi nella vendita *online* di prodotti.

I professionisti nei propri siti internet prevedevano a carico dei consumatori supplementi di prezzo (c.d. *surcharge*) direttamente correlati allo strumento di pagamento prescelto, quale ad es. carta di credito/debito e/o tramite Paypal.

I procedimenti avviati nei confronti di República Gráfica SL ([PS12626](#)), Saglietti S.r.l. ([PS12727](#)) e Altraepoca S.r.l. ([PS12733](#)) si sono conclusi con l'accertamento della violazione e l'irrogazione di sanzioni per una somma complessiva di 85 mila euro.

Il procedimento avviato nei confronti della Casa della Divisa di Esposto Marco ([PS12619](#)) si è concluso con l'accoglimento degli impegni. In particolare, il professionista che sul proprio sito applicava ai consumatori un sovrapprezzo del 3,4% in caso di pagamento tramite PayPal, ha eliminato lo strumento di pagamento e si è impegnato a compensare gli effetti dell'illecito, attraverso la restituzione integrale ai consumatori delle somme pagate e il riconoscimento di uno sconto sul prossimo acquisto.



TELEVENDITE

Vendite a domicilio di materassi e reti letto

Nell'ottobre 2024, l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti di Emme Group S.p.A. ([PS12706](#)) per la possibile ingannevolezza e aggressività di alcune pratiche commerciali poste in essere nella promozione di materassi e reti da letto a marchio Marion. In particolare, tale società, che opera specialmente tramite televendite e successive visite a domicilio, avrebbe diffuso informazioni che potrebbero risultare omissive e ingannevoli in merito a diversi profili quali, tra l'altro, le caratteristiche dei materassi, i prezzi presentati senza soluzione di continuità come "ribassati" e l'entità di detto "ribasso", la tempistica di consegna dei prodotti, la durata delle promozioni, la sussistenza di ostacoli alla vendita del modello pubblicizzato durante le televendite al prezzo indicato, in presunta violazione degli artt. 20, 21 comma 1, lett. b) e d), 22 comma 1 e 23 comma 1, lett. f) e lett. g) del Codice del consumo.

Inoltre, nel corso della visita a domicilio, i venditori sembrerebbero fare pressioni di vario tipo per far acquistare ai consumatori altri modelli di materassi a prezzi più elevati rispetto a quello pubblicizzato nelle televendite, potenzialmente determinando un indebito condizionamento in violazione degli artt. 24 e 25 del Codice del consumo. Al 31 dicembre 2024, il procedimento è in corso.



SETTORE MANIFATTURIERO

Prodotti di arredamento

Nel marzo 2024 l'Autorità ha concluso un procedimento avviato nei confronti di uno dei principali operatori nella vendita di mobili, cucine e di altri pezzi di arredamento, la società IRIS Mobili s.r.l., titolare del marchio Mondo Convenienza ([PS12515](#)). Il procedimento ha riguardato una pratica commerciale articolata in diverse condotte poste in essere dalla società nella fase di consegna dei prodotti e nella fase successiva dell'assistenza

Attività di tutela del consumatore



post-vendita e consistenti: nella consegna di prodotti difettosi e/o danneggiati e/o prodotti non corrispondenti all'ordine di acquisto o con pezzi mancanti (ad esempio, in caso di cucine componibili, armadi, ecc.) o di misure errate, tali da non consentirne l'uso da parte degli acquirenti; nella non tempestiva e idonea assistenza post vendita, e negli ostacoli all'assistenza alla clientela e al riconoscimento della garanzia. In particolare, le evidenze istruttorie hanno attestato la sussistenza di un consistente numero di consegne difformi rispetto all'ordine di acquisto o di prodotti incompleti a cui seguono condotte dilatorie da parte della società e volte a non consentire ai consumatori di risolvere la criticità od ottenere il rimborso di quanto pagato a titolo di corrispettivo. Dall'istruttoria è emerso, altresì, che i comportamenti adottati non risultavano essere frutto di condotte o di meri errori occasionali dei singoli punti vendita, ma piuttosto il riflesso dell'obiettivo commerciale di incrementare comunque la vendita dei prodotti, anche in presenza di carenze aziendali nella gestione delle consegne e dell'assistenza post-vendita. Al termine del procedimento, l'Autorità ha irrogato alla società una sanzione amministrativa pecuniaria pari a 3,2 milioni di euro.

Ristrutturazione bagni

Nel corso del 2024, l'Autorità è intervenuta nei confronti di due distinti operatori, entrambi attivi nel settore della ristrutturazione dei bagni, Star Italia S.p.A. ([PS12503](#)) e GDL Bagni ([PS12745](#)). Le società, a seguito dell'introduzione di *bonus* edilizi avevano ricevuto un elevato numero di richieste di interventi edili, registrando notevoli ritardi nell'inizio e nell'esecuzione dei lavori rispetto ai termini contrattuali e omettendo di fornire la dovuta assistenza ai consumatori che reclamavano o che chiedevano di sciogliere il vincolo contrattuale a causa del ritardo. In sede di avvio, è stata contestata la sussistenza di una pratica commerciale

scorretta articolata in più condotte: a) la diffusione di informazioni non corrette e ambigue in fase di vendita fuori dei locali commerciali in ordine alle caratteristiche delle opere di ristrutturazione dei bagni, alla possibilità di utilizzo del *bonus* fiscale riconosciuto in caso di abbattimenti delle barriere architettoniche e ai tempi di inizio e termine dei lavori; b) la mancata esecuzione delle opere di installazione dei sanitari e delle opere di ristrutturazione dei bagni con le caratteristiche e tempistiche di esecuzione descritte in fase di vendita nel corso delle visite a domicilio del consumatore nonché il mancato riconoscimento, a fronte del superamento dei termini di esecuzione delle opere e di consegna dei materiali, del diritto di recesso da loro esercitato; c) l'omessa informativa di elementi essenziali del contratto e del diritto di recesso.

Nell'ottobre 2024, l'Autorità ha concluso il procedimento nei confronti della società Star Italia S.p.A. ([PS12503](#)) con l'accertamento della pratica commerciale contestata nonché, a seguito di una estensione oggettiva, con la declaratoria di vessatorietà di alcune clausole contrattuali, irrogando due distinte sanzioni pari, rispettivamente, a 1,5 milioni di euro a 500 mila euro. Il procedimento nei confronti di GDL Bagni ([PS12745](#)) è stato concluso, invece, dall'Autorità con accettazione degli impegni proposti dal professionista. Essi sono consistiti, tra l'altro, in significative modifiche informative e contrattuali (quali, ad esempio, la riduzione del termine di esecuzione dei lavori di particolare utilità per i consumatori) e nella soluzione di tutte le situazioni critiche, riconoscendo altresì un compenso economico ai consumatori che avevano subito danni dai ritardi. Ritenendo tali impegni adeguati a superare i profili di scorrettezza prospettati in sede di avvio, l'Autorità nel novembre 2024 li ha accolti e ha pertanto concluso il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del consumo.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

**Il caso**

([PS12524](#)) Il procedimento ha riguardato l'attività promozionale dei prodotti fumo Glo Hyper X2 e Glo Hyper Air caratterizzati dall'inserimento all'interno del dispositivo elettronico di uno *stick* di tabacco che viene riscaldato ad alta temperatura (c.d. a tabacco riscaldato) generando emissioni che contengono nicotina a concentrazioni elevate. I messaggi promozionali diffusi tramite cartelloni pubblicitari, *spot* cinematografici e attraverso il sito internet di Amazon omettevano, negavano o non evidenziavano le due principali avvertenze d'uso dei prodotti in questione, rappresentate dall'inevitabile consumo di nicotina nell'utilizzarli e dalla circostanza che il prodotto non è destinato ai minori.

**Parti**

British American Tobacco Italia (6 milioni di euro)

Amazon EU S.à r.l. (1 milione di euro)

**Profili e valutazione**

L'Autorità ha qualificato la condotta contestata come pratica commerciale scorretta in violazione degli articoli 20, 21, commi 1, lettera b), 3 e 4, 22, commi 2 e 4, lettera a), del Codice del consumo, rilevando l'idoneità dell'assenza e/o della mancata trasparenza e/o evidenziazione delle suddette due principali avvertenze d'uso ad indurre in errore il consumatore e a fargli effettuare una scelta commerciale non consapevole. L'Autorità ha, inoltre, evidenziato che i minori di età, in quanto soggetti più fragili, erano stati indotti ad assumere comportamenti che potevano arrecare danni alla loro salute.

Claim ambientali e sociali

Nel corso del 2024 l'Autorità ha confermato il suo impegno sul fronte della sostenibilità intesa in senso ampio, non solo ambientale ma anche sociale, e riassunto dall'acronimo "ESG", ovvero "Ambientale, Sociale e di Governance". Come più volte sottolineato¹ infatti, è "*cruciale (...) che l'evocazione di pretesi vantaggi ambientali, ecologici o sociali nel contesto della comunicazione commerciale sia sostenuta da elementi di fatto puntuali, veritieri e pertinenti e che il consumatore sia posto in condizione di comprenderne la portata con piena e informata consapevolezza*".

L'Autorità ha così continuato la sua attività di *enforcement* delle norme consumeristiche rispetto alle asserzioni ambientali (cd. "*green claim*"), il cui

utilizzo richiede particolare cautela in considerazione della crescente importanza della leva competitiva della sostenibilità, a fronte di una elevata asimmetria informativa che vede i consumatori in una posizione di particolare debolezza.

Nel settore dell'abbigliamento, l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti di Infinite Styles Services CO. Limited, società con sede a Dublino che gestisce il sito web italiano di Shein ([PS12709](#)), per la possibile ingannevolezza di alcune affermazioni ambientali contenute nelle sezioni "*#sheintheknow*", "*evolushein*" e "Responsabilità sociale" del sito shein.com in violazione degli articoli 20, c. 1 lett. b), 22 commi 1 e 2 del Codice del consumo.

In sede di avvio si è ipotizzato che, a fronte della

1. Cfr. da ultimo, Relazione annuale sull'attività svolta nel 2023, 31 marzo 2024, p. 17.

Attività di tutela del consumatore



crescente sensibilità dei consumatori per l'impatto delle loro scelte di consumo sull'ambiente, la società cercherebbe di veicolare un'immagine di sostenibilità produttiva e commerciale dei propri capi d'abbigliamento attraverso asserzioni ambientali generiche, vaghe, confuse e/o fuorvianti in tema di "circolarità" e di qualità dei prodotti e del loro consumo responsabile.

La società sembrerebbe, in particolare, adottare strategie di comunicazione con tratti ingannevoli/omissivi in tema di sostenibilità, anche considerando l'impatto ambientale specifico del proprio settore di attività, quello del cosiddetto "fast o super fast fashion". Al 31 dicembre 2024, l'istruttoria è in corso.

Nel corso dell'anno sono stati, inoltre, conclusi positivamente tre interventi di *moral suasion* in relazione a *green claim* utilizzati per promuovere autoveicoli ibridi o elettrici per la mobilità urbana. In particolare, con riferimento ai veicoli elettrici, sui siti di alcuni operatori erano presenti *green claim* relativi all'assenza di emissioni o di impatto sull'ambiente o alla totale sostenibilità ambientale di questi veicoli formulati in termini del tutto assoluti e generici ("100% sostenibile", "100% Green", "Zero emissioni", "Impatto zero sull'ambiente", "ECO"). Un ulteriore intervento di *moral suasion* effettuato dall'Autorità ha riguardato alcuni vantii ambientali diffusi attraverso la confezione di alcuni prodotti di formaggio gorgonzola. Il professionista è stato invitato a rimuovere i profili di possibile decettività di una asserzione che, contrariamente al vero, lasciava intendere che non vi fossero emissioni inquinanti connesse alla produzione dei beni pubblicizzati quando, in realtà, la società compensava solo in parte le predette emissioni attraverso l'acquisto di *carbon credits*.

Sotto il profilo della sostenibilità sociale, nel luglio 2024 sono state avviate due istruttorie ([PS12793](#) e [PS12805](#)) rispettivamente nei confronti di società del Gruppo Armani (Giorgio Armani S.p.A. e G.A. Operations S.p.A.) e di società del Gruppo Dior (Christian Dior Couture S.A., Christian Dior Italia S.r.l. e Manufactures Dior S.r.l.) per possibili condotte illecite nella promozione e nella vendita di articoli e di accessori di abbigliamento, in violazione degli artt. 20 e 21 del Codice del consumo.

In entrambi i casi, le società avrebbero presentato dichiarazioni etiche e di responsabilità sociale non veritiere, in relazione alle condizioni di lavoro e al rispetto della legalità presso i loro fornitori e avrebbero enfatizzato l'artigianalità e l'eccellenza delle lavorazioni. A fronte di tali dichiarazioni, per realizzare alcuni articoli e accessori di abbigliamento le società si sarebbero avvalse di forniture provenienti da laboratori e da opifici che impiegano manodopera con salari inadeguati, orari di lavoro oltre i limiti di legge e in condizioni sanitarie e di sicurezza insufficienti, in contrasto con i livelli di eccellenza della produzione vantati dalle società. Al 31 dicembre 2024 i procedimenti sono in corso.



AUTOMOTIVE

Nel settore automobilistico, l'Autorità ha concluso a giugno 2024 un procedimento istruttorio nei confronti di DR AUTOMOBILES s.r.l. e DR Service & Parts s.r.l. ([PS12638](#)) in relazione alle condotte poste in essere nello svolgimento dell'attività di commercializzazione di autoveicoli e di approvvigionamento e fornitura sul territorio nazionale dei pezzi di ricambio delle autovetture a marchio DR ed EVO.

A conclusione dell'istruttoria, l'Autorità ha accertato la sussistenza di due distinte pratiche commerciali scorrette. Una prima pratica, imputata alla sola DR AUTOMOBILES s.r.l. è consistita nella falsa rappresentazione e pubblicizzazione del luogo di produzione delle vetture a marchio DR ed EVO prodotte in Cina e non in Italia, e nella omissione di informazioni rilevanti circa l'origine degli stessi, in violazione degli articoli 20, 21, 22 del Codice del Consumo. Più nello specifico, la società aveva diffuso messaggi e comunicazioni commerciali sui siti web e attraverso numerosi canali promozionali incentrati sul forte collegamento valoriale, quasi identitario, tra i marchi DR ed EVO e il territorio molisano attraverso un costante e ricercato richiamo al concetto della loro "italianità" volutamente ed esplicitamente attribuita alla produzione delle autovetture a marchio DR e EVO effettuata, in

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

realtà, all'estero. La seconda pratica, imputata a DR AUTOMOBILES S.r.l. e alla controllata DR Service & Parts s.r.l., congiuntamente tra loro, è consistita nel non adeguato approvvigionamento dei pezzi di ricambio e nella mancata assistenza post-vendita in violazione degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del consumo. In particolare, le risultanze istruttorie hanno dimostrato che, a fronte dell'incremento delle attività promozionali e di un parco veicoli circolante in costante aumento, i professionisti non avevano investito sull'assistenza post-vendita in termini di formazione tecnica delle officine autorizzate e di adeguato approvvigionamento dei pezzi di ricambio. A conclusione del procedimento l'Autorità ha irrogato sanzioni amministrative per un ammontare complessivo pari a 6 milioni di euro. Nello stesso settore, l'Autorità ha concluso positivamente un intervento di *moral suasion* in relazione a condotte potenzialmente scorrette consistenti nel divulgare informazioni incomplete, ingannevoli e confusorie in riferimento all'origine geografica ed al luogo di fabbricazione (non Italia, ma Cina) di alcune autovetture e delle attività materialmente svolte in relazione ad esse. All'esito dell'intervento dell'Autorità, il professionista ha indicato, nelle pagine di dettaglio di ogni modello di vettura, il luogo di produzione (Cina) e le attività materialmente svolte in Italia. Infine, l'Autorità ha concluso la verifica dell'ottemperanza degli impegni assunti da Groupe PSA Italia S.p.A. e Citroën Automobiles SA. a chiusura dell'istruttoria ([PS/12483](#)) concernente la possibile scorrettezza di talune condotte poste in essere dai due professionisti. Questi, in particolare, avevano proceduto al rimborso solo parziale delle spese sostenute dai consumatori per la riparazione/sostituzione del sistema antinquinamento Selective Catalytic Reduction (Riduzione Catalitica Selettiva, di seguito "SCR" o Ad Blue) installato sulle autovetture diesel a marchio Citroën e rivelatosi difettoso *ab origine*. Per effetto degli impegni resi vincolanti dall'Autorità, a partire da dicembre 2023, i clienti delle vetture interessate dai citati malfunzionamenti hanno beneficiato di diverse agevolazioni economiche. In primo

luogo, il rafforzamento del programma di assistenza alla clientela (denominato *Special Coverage "4UA+4UB"*) ha consentito loro di effettuare interventi di riparazione/sostituzione presso la rete autorizzata, beneficiando di sconti e di contributi economici per oltre 6 milioni di euro. Inoltre, coloro che, avendo riparato/sostituito il serbatoio *Adblue* prima dell'avvio dell'istruttoria, avevano fruito delle condizioni meno favorevoli previste dalla precedente *Special Coverage*, sono stati destinatari di ristori nella forma di *voucher* o rimborsi, per complessivi circa 700 mila euro.

L'ammontare delle citate agevolazioni è destinato inoltre a salire poiché Groupe PSA Italia e Citroën Automobiles, in relazione ad entrambi i marchi Citroën e Peugeot, hanno attuato ulteriori misure di assistenza a favore di consumatori e professionisti. In particolare, da un lato, la durata della *Special Coverage "4UA+4UB"* è stata prorogata di 4 anni (dal 31 agosto 2024 al 31 agosto 2028) e dall'altro, è stato introdotto un nuovo programma di assistenza alla clientela (denominato *Special Coverage "4UD"*) per i casi di nuova sostituzione del serbatoio *Adblue* successivi a un intervento già effettuato in precedenza, in vigore dal 18 aprile 2024 al 31 agosto 2028.



AGROALIMENTARE

Nel febbraio 2024 l'Autorità ha concluso con accettazione degli impegni un procedimento avviato nei confronti della società di distribuzione del prodotto "*Hot Chip Challenge*" ([PS12661](#)) rendendo obbligatori gli impegni presentati dal Professionista. In sede di avvio l'Autorità aveva ipotizzato la sussistenza di una pratica commerciale in violazione degli articoli 20, commi 2 e 3, 21, comma 1, lettera b), commi 3 e 4, 22, 24 e 25 del Codice del consumo, realizzata ponendo in essere condotte consistenti: i) nell'induzione a una sfida presente già nella denominazione del prodotto (i.e. "*Hot Chip Challenge*") rivolta, prevalentemente, a un gruppo di consumatori costituito dagli adolescenti, diffusa attraverso la pagina internet davesamericanfood.com/ prodotto/hot-chip-challenge; ii) nella non adeguata

Attività di tutela del consumatore



rappresentazione delle informazioni circa i rischi connessi all'uso del prodotto distribuito (i.e. “Hot Chip Challenge”); iii) nell’omissione di informazioni rilevanti in considerazione della distribuzione di un prodotto alimentare suscettibile di porre in pericolo la salute e la sicurezza dei consumatori, ovvero suscettibile – per le modalità di commercializzazione – di porre in pericolo la salute e la sicurezza di bambini ed adolescenti; iv) nell’omissione di informazioni rilevanti circa le caratteristiche principali del prodotto distribuito. Nel corso del procedimento il professionista ha presentato impegni consistenti nella rimozione del prodotto dai listini di vendita e nella interruzione della commercializzazione e promozione del prodotto. L’Autorità ha ritenuto gli impegni idonei a far cessare i profili di illegittimità della pratica commerciale contestati ed ha concluso il procedimento con l’accoglimento degli stessi, senza accertare l’infrazione ai sensi dell’art. 27, comma 7, del Codice del consumo. Ha disposto altresì la loro pubblicazione sulla *homepage* del sito del Professionista per un periodo di sessanta giorni.

Nello stesso settore, nel gennaio 2024 l’Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ([PS12496](#)) concernente l’ingannevolezza delle comunicazioni commerciali con le quali la società Fileni Alimentare S.p.A. promuoveva la propria attività di allevamento nel settore avicolo. La società affermava, contrariamente al vero, l’integrale produzione agricola (diretta o indiretta, tramite coltivatori contrattualizzati) delle derrate/materie prime utilizzate per la realizzazione dei mangimi biologici e l’origine integralmente nazionale delle derrate/materie prime utilizzate per l’alimentazione degli animali da essa allevati. L’istruttoria ha consentito di accertare che parte delle derrate e delle materie prime erano state acquistate sul mercato in quanto quelle coltivate (direttamente o indirettamente) risultavano insufficienti a coprire il fabbisogno del proprio mangimificio biologico e che le stesse, diversamente da quanto asserito nei messaggi pubblicitari, non erano esclusivamente di origine italiana. A conclusione del procedimento l’Autorità ha irrogato

alla società una sanzione pecuniaria di 100 mila euro. Nel corso dell’anno, l’Autorità ha inoltre portato a termine un’ampia attività di *moral suasion* svolta nei confronti di un Consorzio di società e di un pastificio che utilizzavano, impropriamente, la dicitura “*trafilata al bronzo*” sulle confezioni. Al termine dell’attività di *moral suasion* i produttori associati al Consorzio hanno sostituito le precedenti trafile con trafile al bronzo, in tal modo adeguando il processo di produzione con l’informazione fornita ai consumatori mentre il pastificio ha eliminato la dicitura dalle confezioni di pasta.



SERVIZI

Sistemi di sicurezza

L’Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ([PS12558](#)) nei confronti di Verisure Italy S.r.l. con l’accertamento di quattro condotte scorrette in violazione del Codice del consumo. Più nello specifico, la prima pratica commerciale ha avuto riguardo alla mancanza di trasparenza nelle comunicazioni commerciali in merito alla concessione in comodato d’uso gratuito – invece che in proprietà – dell’impianto di allarme in violazione degli artt. 20, 21, comma 1, lettera b), 22, commi 1, 2 e 4, lettera a), del Codice del consumo.

La seconda pratica commerciale ha riguardato l’imposizione di ostacoli all’esercizio del diritto di recesso dal contratto con conseguente pagamento, da parte del consumatore, di un servizio non più richiesto in violazione degli artt. 20, 24 e 26, comma 1, lettera f), del Codice del consumo.

La terza condotta illecita ha avuto ad oggetto l’avvio automatico, a seguito della sottoscrizione del contratto, della prestazione del servizio durante il periodo di esercizio del diritto di ripensamento in assenza di una richiesta espressa del consumatore in violazione degli articoli 50, comma 3, 51, comma 8, e 57, comma 4, lettera a), n. 2, del Codice del consumo.

Infine, l’ultima pratica è consistita nell’ambigua indicazione, nelle condizioni contrattuali, del foro competente a cui il consumatore può rivolgersi, in caso di

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

eventuali controversie con il professionista in violazione degli articoli 20, 21, comma 1, lettera g), in combinato disposto con l'articolo 66-bis del Codice del consumo.

In considerazione della gravità delle violazioni e della rilevanza economica del Professionista sono state irrogate a Verisure Italy S.r.l. sanzioni per oltre 4 milioni di euro.

FOCUS *Influencer marketing e beneficenza*

Proseguendo su di una linea di intervento già avviata nel corso del 2023, l'Autorità ha continuato ad analizzare le comunicazioni commerciali che uniscono e sovrappongono, nel contesto digitale, attività di sponsorizzazione commerciale da parte di *influencer* e attività benefiche. Come noto, le predette comunicazioni commerciali possono condizionare le scelte di acquisto dei consumatori, facendo leva sulla loro sensibilità per iniziative benefiche, in particolare se riguardanti bambini o ragazzi affetti da gravi malattie.

In tale contesto, nel luglio 2024 l'Autorità ha concluso un procedimento ([PS12699](#)) nei confronti di tre società riconducibili alla Signora Chiara Ferragni Fenice S.r.l., TBS Crew s.r.l., Sisterhood S.r.l. e della società Cerealitalia Industrie Dolciarie s.p.a. (titolare del marchio "Dolci Preziosi") concernente le uova "griffate Ferragni" vendute in occasione delle festività pasquali del 2021 e del 2022, cui era associata un'iniziativa benefica a favore dell'impresa sociale "I Bambini delle Fate".

In sede di avvio, è stata ipotizzata la sussistenza di una pratica commerciale in violazione degli articoli. 20, comma 2, 21 e 22, del Codice del consumo consistente nella diffusione di informazioni potenzialmente idonee a far ritenere ai consumatori che acquistando le suddette Uova avrebbero potuto contribuire a sostenere economicamente l'impresa sociale "I Bambini delle Fate" e che Chiara Ferragni fosse stata co-ideatrice del progetto benefico e parte attiva della donazione.

Nel corso del procedimento le società hanno presentato impegni aventi ad oggetto: (i) una separazione permanente e netta tra le attività dei professionisti con finalità commerciali (promozione e vendita di prodotti e/o servizi) e quelle aventi scopi benefici, eliminando, in radice, il rischio di diffusione di comunicazioni commerciali potenzialmente confusorie; (ii) la devoluzione all'impresa sociale "I Bambini delle Fate", nel corso di 3 esercizi finanziari/anni, di somme consistenti (complessivamente pari ad almeno 1,3 milioni di euro) e (iii) la diffusione di informazioni trasparenti sulle iniziative benefiche, e non anche di natura commerciale, sostenute in futuro da Chiara Ferragni.

L'Autorità ha ritenuto gli impegni idonei a sanare i possibili profili di illegittimità della pratica contestata ed ha concluso il procedimento disponendo l'obbligatorietà degli impegni senza accertare l'infrazione ai sensi dell'art. 27, comma 7, del Codice del consumo.

Attività di tutela del consumatore



3.

L'analisi di impatto degli interventi di tutela del consumatore

Per il 2024, in continuità con quanto fatto per il 2023, l'Autorità ha ritenuto di affiancare alla stima dei benefici per la collettività determinati dalla propria attività di contrasto alle condotte restrittive della concorrenza – già effettuata da alcuni anni – anche un esercizio volto a stimare l'impatto degli interventi in materia di tutela del consumatore. La valutazione d'impatto è volta a fornire una stima del beneficio attribuibile all'azione istituzionale di *enforcement* in termini di danno evitato al consumatore (*consumer savings*), grazie all'interruzione della condotta conseguente all'intervento dell'Autorità. L'analisi di impatto delle attività di tutela del consumatore si caratterizza per specifici elementi di complessità riconducibili all'ampiezza della gamma di condotte che possono costituire violazione della normativa a tutela del consumatore, alla difficoltà di quantificare il danno per alcune tipologie di condotte (ad esempio, pubblicità ingannevole o carenze informative rilevanti anche per aspetti non economici, quali salute e sicurezza) nonché al fatto che il danno può interessare solo un sottoinsieme di consumatori. Di conseguenza, il numero di procedimenti conclusi con accertamento della violazione, per i quali è possibile pervenire ad una ragionevole quantificazione del danno evitato, può risultare molto limitato. Pertanto,

l'esito dell'analisi di impatto sottostima ampiamente i benefici complessivi derivanti al consumatore dall'azione di *enforcement* dell'Autorità.

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

Per l'anno 2024, rispetto ai 34 procedimenti chiusi con accertamento della violazione, è stato possibile pervenire ad una stima del danno evitato con riguardo a 10 procedimenti, per un importo complessivo di circa 12,8 milioni di euro.

È stato altresì stimato l'ammontare dei ristori (ad esempio, restituzione di somme per il danno presunto) o di altri benefici eventualmente riconosciuti ai consumatori, sia nei casi chiusi con l'accoglimento di impegni volontariamente offerti dalle imprese, sia in quelli conclusi con accertamento della violazione (nei quali i ristori e gli altri benefici sono indipendenti dalla stima del danno evitato), sia infine nei casi archiviati a seguito di una *moral suasion*, che abbia portato ad una modifica della condotta nel senso auspicato dall'Autorità.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

4.

Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela del consumatore

Nel corso del 2024, le pronunce del giudice amministrativo hanno affrontato numerosi aspetti dell'attività dell'Autorità in materia di tutela dei consumatori, dal punto di vista sostanziale e procedurale, affrontando inoltre fattispecie per la prima volta all'attenzione della giurisprudenza.



PROFILI SOSTANZIALI

Rapporto tra competenze dell'Autorità e di altre autorità indipendenti

Nella sentenza del 10 luglio 2024, n. 6142, il Consiglio di Stato ha ripercorso la precedente evoluzione giurisprudenziale, ricordando che, nella definizione del rapporto di competenza tra l'AGCM e le autorità di regolazione, la normativa del Codice del consumo cede solo a fronte di un contrasto irriducibile tra la disciplina consumeristica e disposizioni estranee alla direttiva 2005/29/CE, disciplinanti aspetti specifici delle pratiche commerciali scorrette, che impongono ai professionisti, senza alcun margine di manovra, obblighi incompatibili con quelli previsti dalla direttiva citata.

Secondo il Collegio, tale criterio opera a fronte di due norme – una generale e l'altra settoriale – entrambe relative a pratiche commerciali scorrette. Con la sentenza in commento, il giudice amministrativo aggiunge che diverso è il caso in cui la disciplina settoriale e il provvedimento applicativo della competente autorità “*riguardino profili che prescindono dal requisito di illiceità della pratica commerciale scorretta e siano, invece, volte a realizzare una tutela diversa ed ulteriore del consumatore, che, nel complesso quadro di derivazione unionale, non si esaurisce nelle sole pratiche commerciali scorrette*”. In tale ultima circostanza, quando la normativa settoriale è volta a regolare aspetti diversi da una pratica commerciale sleale ai sensi della direttiva 2005/29/UE, la competenza dell'autorità di settore non è esclusa dalla

ipotetica concorrente applicabilità della disciplina di cui al Codice del consumo, giacché i piani in cui i rispettivi plessi normativi operano sono diversi.

Pratiche commerciali scorrette

Con riferimento alla nozione di pratica commerciale scorretta, il giudice amministrativo ha confermato il suo orientamento consolidato, ribadendo che tale condotta ha natura di illecito di pericolo, relativamente al quale non è necessaria la prova dell'effettiva lesione del bene giuridico protetto dalla norma (Tar Lazio, I, 17 gennaio 2024, n. 846).

Per questo, l'effettiva incidenza della pratica commerciale scorretta sulle scelte dei consumatori non costituisce un elemento idoneo a eliderne o ridurne i profili di illiceità: la *ratio* della disciplina in materia di pratiche scorrette è infatti quella di salvaguardare la libertà di autodeterminazione del destinatario di un messaggio promozionale da ogni erronea interferenza che, anche solo in via teorica, possa incidere sulle sue scelte e sui riflessi economici delle stesse fin dal primo contatto pubblicitario, imponendo, dunque, all'operatore un preciso onere di chiarezza nella redazione della propria offerta (Consiglio di Stato, 5 marzo 2024, n. 2173).

In tale prospettiva, l'eventuale esiguità delle segnalazioni non rileva ai fini della configurabilità della scorrettezza di una pratica commerciale (Consiglio di Stato, VI, 5 aprile 2024, n. 3175).

La nozione di professionista

Con sentenza del 5 marzo 2024, n. 2173, il Consiglio di Stato è tornato sulla nozione di professionista, dando continuità al proprio orientamento secondo il quale, perché un'impresa possa definirsi “professionista” ai sensi dell'art. 18, comma 1, lett. b), del Codice del consumo, è sufficiente che la condotta venga posta in essere nel quadro di una attività di impresa finalizzata

Attività di tutela del consumatore



alla promozione e/o alla commercializzazione di un prodotto o servizio. In tal senso, il giudice amministrativo ha evidenziato che integra la nozione di professionista autore (o co-autore) della pratica commerciale *“chiunque abbia una oggettiva cointeressenza diretta ed immediata alla realizzazione della pratica commerciale medesima”*.

Diligenza professionale e discipline settoriali

Con la sentenza del 16 febbraio 2024 n. 1561, resa dal Consiglio di Stato, è stato ribadito l'orientamento giurisprudenziale che riconosce come l'assolvimento degli obblighi minimi della regolazione di settore non integra (né esaurisce) quel grado di diligenza professionale che il consumatore medio si attende

dai professionisti del settore, rappresentando, per converso, un canone minimo di comportamento. La disciplina settoriale e quella generale, infatti, pur essendo destinate ad integrarsi, restano reciprocamente autonome, operando su piani diversi.

In definitiva, secondo il giudice amministrativo il rispetto della disciplina di settore non esclude la possibilità che la condotta del professionista possa porsi in contrasto con la diligenza professionale richiesta dalla normativa a tutela del consumatore, *“a meno che la disciplina di settore non sia particolarmente dettagliata nell'indicare le azioni che il professionista deve porre in essere, anche per la tutela dei consumatori, e che tali azioni siano state esattamente poste in essere”*.

FOCUS *Nozione di consumatore*

Nel corso del 2024 il giudice amministrativo è tornato spesso sulla nozione di consumatore, ribadendo o specificando i confini della definizione di consumatore medio e consumatore vulnerabile.

In tale prospettiva, nella sentenza del 17 maggio 2024, n. 4402, il Consiglio di Stato ha specificato che la nozione di consumatore medio *“non è statistica”* e che deve essere considerato consumatore medio colui che è *“normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto, tenendo conto di fattori sociali, culturali e linguistici”*. Occorre quindi considerare la generale tipologia di soggetto a cui una pratica o messaggio è diretto, valorizzando le condizioni sociali e culturali di questa tipologia generale, e non anche possibili sotto-categorie di consumatori ai quali il prodotto è destinato. Diversamente opinando, si correrebbe il rischio di selezionare, impropriamente, all'interno della nozione di consumatore medio, un sotto insieme di consumatori singoli particolarmente avveduti e attenti, senza, invece, considerare la generalità dei soggetti ai quali il prodotto è destinato.

Tali indicazioni sono riprese in interventi giurisprudenziali pressoché coevi, anche al fine di distinguere il consumatore medio dal consumatore particolarmente vulnerabile. In particolare, con la sentenza del 17 maggio 2024 n. 4422, nel riprendere le indicazioni sistematiche della giurisprudenza comunitaria, il Consiglio di Stato si è soffermato sulla nozione di consumatore medio in rapporto a categorie di soggetti in particolare difficoltà per la loro esposizione debitoria, come nella fattispecie esaminata, e, inoltre, particolarmente suggestionabili, richiedendo in tali casi *“un'attenta operazione di declinazione e concretizzazione della nozione di consumatore-medio”*.

In relazione a questi consumatori, non può ritenersi aderente alla loro situazione concreta il paradigma generale che ipotizza un modello di consumatore perfettamente razionale (il c.d. *“homo oeconomicus”*), capace di essere giudice dei propri interessi, fortemente motivato a massimizzare la loro realizzazione, orientato ad effettuare un calcolo utilitaristico.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

e capace di valutare ogni desiderio in termini di utilità marginale. La necessità di un adeguamento della definizione di consumatore-medio, a fronte di categorie vulnerabili, secondo il giudice amministrativo si pone in linea con il diritto dell'unione in forza di quanto esposto nel *considerandum* n. 7, parte finale, della direttiva n. 2005/29/CE, a mente del quale, *“in sede di applicazione della direttiva, in particolare delle clausole generali, è opportuno tenere ampiamente conto delle circostanze del singolo caso in questione”*.

Tali indicazioni sono, peraltro, del tutto conformi alla più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia, (sentenza del 14 novembre 2024, C 646/22). In tale occasione, sulla scia del proprio consolidato orientamento, il giudice europeo ha riaffermato che la nozione di “consumatore medio” è una nozione dinamica che, pur riferendosi a un consumatore normalmente informato nonché ragionevolmente attento ed avveduto, non esclude la necessità di considerare come le circostanze del caso concreto, come ad esempio distorsioni cognitive, possano falsare la capacità decisionale di un individuo.



PROFILI PROCEDURALI

Termine di conclusione del procedimento

Nella sentenza del 25 ottobre 2024, n. 8520, il Consiglio di Stato si è soffermato sulla natura del termine di conclusione del procedimento e sulla legittimità delle proroghe di tale termine.

Il Collegio, in particolare, ha rilevato che la natura ordinatoria ovvero perentoria del termine di conclusione del procedimento è ancora oggetto di discussione in considerazione della necessità di adeguare la soluzione al diritto unionale (cfr. Cons. St., Sez. VI, ordinanza 26 agosto 2024, n. 7243).

La questione, sorta in relazione ai procedimenti in materia di concorrenza, viene estesa al settore delle pratiche commerciali scorrette, anche tenuto conto delle conclusioni dell'Avvocato Generale presso la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, in relazione alla non conformità al diritto dell'Unione dell'applicazione del termine di cui all'art. 14, L. n. 689/1981 ai procedimenti condotti dall'Autorità. Con tale argomentazione, il Giudice opera sostanzialmente un parallelismo tra la fase pre-istruttoria e la fase istruttoria, nel momento in cui occorre valutare la legittimità del tempo dell'azione amministrativa: in entrambe le fasi, infatti, l'Autorità

si confronta con la necessità di svolgere accertamenti complessi a tutela di interessi di particolare rilevanza, per cui un termine eccessivamente breve (o perentorio) rischia di essere incompatibile con il diritto dell'Unione. Con la stessa pronuncia, inoltre, il Consiglio di Stato sancisce in ogni caso l'inammissibilità della censura di parte, con cui viene contestata l'illegittimità delle proroghe del termine, in considerazione del fatto che alcun rilievo era stato mosso in relazione alle proroghe disposte dall'Autorità nel corso del procedimento e, anzi, erano state le stesse parti ad articolare (almeno) un'istanza di proroga. In particolare, viene precisato come la censura relativa all'eccessiva durata del procedimento, mossa dalla parte che nel corso dell'istruttoria ha chiesto la proroga del termine, integri il divieto di venire *contra factum proprium*, in quanto manifestazione di un comportamento in evidente contraddizione con la condotta assunta sul piano procedimentale e, per tali ragioni, non meritevole di accoglimento.

Ne bis in idem

Un ulteriore tema di particolare rilievo affrontato dal giudice amministrativo è la rilevanza del principio *ne bis in idem* in relazione a provvedimenti adottati da altre autorità europee.

In particolare, con la sentenza del 22 marzo 2024, n. 2791,

Attività di tutela del consumatore



il Consiglio di Stato si è pronunciato sul provvedimento di chiusura del procedimento *PS10211-Volkswagen-Emissioni inquinanti autoveicoli Diesel*, non rilevando la violazione del principio euro-unitario del *ne bis in idem*.

La sentenza ha fatto seguito alla pronuncia del 14 settembre 2023, emessa a definizione della causa C-27/22, in cui la Corte di Giustizia ha chiarito, tra l'altro, i presupposti per l'operatività di tale principio in materia di tutela dei consumatori.

Sulla scorta dei principi stabiliti, il Consiglio di Stato ha quindi valutato i motivi dell'originario appello ritenendo che (i) la sanzione avesse natura penale, *ex art. 50 CDFUE* (ii) l'ordinanza-ingiunzione della Procura tedesca, benché adottata dopo il provvedimento dell'Autorità, non essendo stata impugnata fosse risultata definitiva prima che divenisse definitivo il provvedimento dell'Autorità, ancora *sub iudice*. Con riguardo alla questione relativa all'*idem*, ossia al profilo dell'identità soggettiva ed oggettiva dei due procedimenti, il Collegio ha escluso che la semplice emanazione di un provvedimento di un'Autorità giurisdizionale straniera possa portare alla caducazione integrale di un provvedimento dell'Autorità o, prima ancora, precludere l'avvio di un procedimento

omologo a quello oggetto del giudizio. Difatti, il principio espresso dalla CGUE riguarda solo i provvedimenti sostanzialmente penali dell'Autorità, e non eventuali parti del provvedimento che costituiscono esercizio di un potere diverso da quello sanzionatorio.

Ciò premesso, il Consiglio di Stato ha rilevato nel caso esaminato un'alterità soggettiva dei soggetti del gruppo Volkswagen che, rispettivamente, in Italia e in Germania avevano posto in essere le condotte, con una ricaduta anche sul piano oggettivo della condotta. Il Consiglio di Stato ha pertanto ritenuto che la negligenza di supervisione nelle attività di un'organizzazione con sede in Germania sia una condotta distinta dalla commercializzazione in Italia di veicoli muniti di un impianto di manipolazione vietato e dalla diffusione di pubblicità ingannevole, come già rilevato anche dalla CGUE. Non è sufficiente la circostanza che l'Autorità tedesca menzioni la commercializzazione di tali veicoli nonché la diffusione di messaggi scorretti in Italia per ritenere integrato l'*idem fattuale*: è necessario invece verificare se detta Autorità si sia pronunciata su tale elemento di fatto al fine di accertare l'infrazione, dimostrare una responsabilità e infliggere una sanzione.

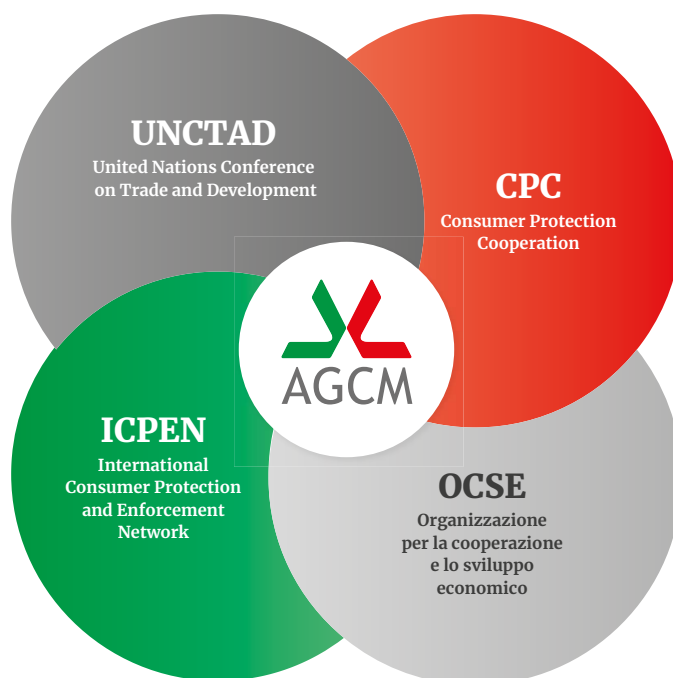
Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

5.

Attività internazionale in materia di tutela del consumatore

L'attività svolta dall'Autorità a livello europeo ed internazionale conferma la crescente importanza di un'efficace rete di cooperazione tra le autorità investite dell'*enforcement* consumeristico per rispondere alle sfide

connesse alla globalizzazione dei mercati, all'evoluzione dei modelli di business, alle crescenti asimmetrie informative tra imprese e consumatori.



Attività di tutela del consumatore

**RAPPORTI
CON L'UNIONE EUROPEA****La Rete di Cooperazione sulla Protezione
dei Consumatori (CPC)**

In ambito europeo, l'Autorità partecipa attivamente alla cooperazione in materia di tutela dei consumatori ai sensi del Regolamento UE 2017/2394 (Regolamento CPC). In tale quadro, nel corso del 2024 l'Autorità ha dato riscontro alle richieste di informazioni e ha dato seguito alle richieste di misure di esecuzione. Il flusso in entrata ed uscita degli *alerts* trasmessi ai sensi dell'art. 26 del Regolamento CPC attraverso la piattaforma "IMI" (*Internal Market Information*) è rimasto costante. Si tratta di strumenti essenziali per verificare il carattere "diffuso" a livello europeo delle infrazioni consumeristiche riscontrate nei Paesi UE e per esplorare la possibilità di concordare azioni e misure coordinate per una repressione più ampia, efficace ed omogenea di violazioni di carattere transfrontaliero.

Il Comitato Consultivo CPC ha identificato due aree prioritarie di monitoraggio e intervento:

a) la transizione digitale, con focus sui "dark pattern"; sulle nuove e più estese forme di vulnerabilità; sul settore dell'*online gaming*; sull'*influencer marketing*; sull'uso dell'intelligenza artificiale a discapito dei consumatori; b) la transizione ecologica, con focus sulle prospettive del nuovo quadro di regole delineato dalle direttive UE (quali soprattutto la direttiva 2024/825/UE approvata a febbraio 2024), nonché sulla lotta alle pratiche di "green washing" e di obsolescenza programmata.

Nell'ambito delle riunioni del citato Comitato Consultivo, le indagini istruttorie dell'Autorità italiana sono spesso citate come modello di "best practice" e fonte di ispirazione.

L'attività dell'Autorità nell'ambito della rete CPC

si è anche esplicata nella conduzione di attività di investigazione (quali gli "sweep") e di attività di *enforcement* collettivo, quali le "azioni coordinate".

Gli sweep

Gli *sweep* sono indagini a tappeto svolte congiuntamente e simultaneamente dalle Autorità nazionali UE competenti (di seguito CA) ai sensi dell'art. 29 del Regolamento CPC, finalizzate a monitorare lo stato di *compliance* alla normativa UE². Le CA esaminano vari siti web nazionali in un determinato settore deciso anno per anno. La Commissione UE raccoglie i dati tramite appositi questionari e li rielabora in un report, che evidenzia le criticità consumeristiche riscontrate e maggiormente ricorrenti. Lo *sweep* annuale del 2024 si è incentrato sul settore delle vendite *online* di beni di seconda mano.

Nel novembre 2024 l'Autorità italiana ha effettuato indagini su una decina di piattaforme *online* operanti in Italia che: i) commercializzano unicamente beni usati; ii) o utilizzano un'apposita sezione del sito dedicata a tale tipologia di prodotti; iii) oppure ospitano prodotti usati posti in vendita da soggetti terzi, sia professionisti che privati. Le piattaforme esaminate, sia di grande che di media dimensione, operano in diversi settori merceologici quali automotive, editoria, prodotti elettronici ricondizionati e articoli sportivi.

Gli aspetti su cui si è incentrata la verifica della conformità alle norme europee sono stati: a) il periodo di garanzia legale applicabile ai beni usati, non inferiore ad un anno; b) i requisiti di base in materia di informazione obbligatoria dei consumatori nel corso delle contrattazioni *online* e le norme precontrattuali relative alla presentazione delle informazioni; c) le modalità di consegna, il diritto di recesso ed la garanzia legale; d) le modalità di presentazione dei vant

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

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

particolare attenzione alle pratiche di *green washing*, sulla base del presupposto che i consumatori acquistano prodotti sostenibili, compresi quelli di seconda mano, anche per contribuire all'economia circolare. Lo *sweep* ha rilevato criticità relative soprattutto all'assenza di *reminder* sulla garanzia legale per la durata di un anno e alla diffusione di vanti ambientali privi di adeguate evidenze tecnico-scientifiche e di indicazioni circa gli specifici aspetti sui quali il prodotto si differenzia dagli *standard* ordinari per prodotti analoghi.

Le azioni coordinate

Le "azioni coordinate" sono strumenti di *enforcement* collettivo disciplinate dagli articoli 17-25 del Regolamento CPC, cui aderiscono su base volontaria le varie CA per contrastare gli effetti di infrazioni "diffuse" (ovvero riguardanti violazioni degli interessi collettivi dei consumatori in almeno tre Paesi membri dell'Unione), nonché di infrazioni di dimensione "unionale" (ovvero che coinvolgono almeno due terzi degli Stati membri e che insieme rappresentano almeno i due terzi della popolazione UE).

Tra le azioni coordinate condotte in ambito CPC nel 2024 giova ricordare quella relativa alla piattaforma Vinted, che ha condotto all'estensione a livello UE degli impegni precedentemente ottenuti dall'Autorità italiana a conclusione della propria istruttoria nazionale nei confronti dello stesso professionista. Si tratta di un virtuoso esempio di sinergia tra le indagini istruttorie nazionali e quelle di carattere transfrontaliero. Altre azioni coordinate di particolare interesse per l'Autorità hanno riguardato a titolo esemplificativo: la fornitura di servizi di social networking in base a proposte commerciali c.d. '*pay or consent*'; i vanti di riciclabilità posti sulle bottiglie di plastica; la rivendita di biglietti per eventi su siti di *secondary ticketing*.

I gruppi di lavoro CPC ed i progetti di formazione

L'Autorità ha altresì assicurato la propria ampia partecipazione ai diversi gruppi di lavoro del CPC, tra cui l'*Enforcement working group*, coordinato dalla

Commissione UE, ed a progetti di formazione ed assistenza reciproca con altre Istituzioni europee. I gruppi di lavoro CPC cui ha partecipato l'Autorità hanno discusso, in via prioritaria, i c.d. "*dark pattern*"; gli strumenti di *enforcement* più efficaci contro i siti web illegittimi; gli strumenti di investigazione e le tecniche di indagine *online* più adeguate a fronte dell'evoluzione della internet economy (*web scrapers*, software per il monitoraggio dei prezzi e per la rilevazione di *fake reviews*, *fake follower* e similari).

Quanto ai progetti formativi, a settembre 2024

l'Autorità ha organizzato ed ospitato presso la propria sede una visita di studio dei funzionari dell'Autorità olandese (ACM), sia in materia di concorrenza che in materia di tutela dei consumatori. Inoltre, l'Autorità ha aderito ad un progetto di formazione tra pari ("*peer to peer*") finanziato dalla Commissione UE, che ha consentito la partecipazione a due incontri di confronto operativo, con taglio pragmatico, tra funzionari delle autorità di tutela del consumatore di Cipro, Francia, Irlanda, Olanda e Slovacchia. Altre importanti occasioni di scambio di esperienze e modelli di *best practices* della rete CPC cui ha contribuito l'Autorità italiana sono l'Academy UE e le *master class*.



RAPPORTI INTERNAZIONALI

L'ICPEN

L'ICPEN (*International Consumer Protection and Enforcement Network*) è una rete di collaborazione su base volontaria tra le Autorità di *enforcement* competenti nel settore della tutela dei consumatori, che ad oggi raccoglie oltre 70 Istituzioni dai principali Paesi del mondo. Lo scopo principale di tale network è sviluppare forme di cooperazione e promuovere un confronto tra modelli di *best practices*, strutture organizzative e, soprattutto, esperienze di indagine e di *enforcement*. Recentemente l'attenzione dell'ICPEN si è focalizzata sulla *internet economy*; sulla tutela dei consumatori digitali; sull'analisi delle nuove forme di vulnerabilità; sulla tutela degli adolescenti; sulla transizione ecologica

Attività di tutela del consumatore



e la lotta al *green washing*; sui social media ed il settore dell'*online gaming*.

Oltre a partecipare attivamente alle varie riunioni dei due principali organi della rete nel corso del 2024 l'Autorità italiana ha assunto il ruolo di coordinatore del gruppo di lavoro *Agency Effectiveness* e in tale veste ha lanciato il progetto *Mentoring*, un programma di affiancamento ("mentorship") e dialogo bilaterale tra due Autorità: una più esperta ed attiva (*mentor Agency*), l'altra di più recente affiliazione all'ICPEN e con minore esperienza consumeristica (*mentee Agency*).

L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)

I due temi portanti su cui si sono incentrati i lavori del Comitato OCSE sulle politiche per i consumatori negli ultimi anni sono il contributo della protezione dei consumatori alla transizione ecologica e le nuove vulnerabilità soprattutto nei mercati digitali.

Nel mese di ottobre 2024, il Comitato ha organizzato la sua prima Riunione Ministeriale alla quale hanno partecipato circa 350 rappresentanti da 67 delegazioni, nonché Organizzazioni internazionali ed ONG.

In relazione al tema della transizione ecologica, il Comitato ha presentato un Report riguardante la "Protezione e Responsabilizzazione dei Consumatori nella Transizione Verde". La relazione mira a promuovere politiche efficaci che consentano ai consumatori di adottare decisioni più consapevoli in materia di consumo sostenibile, facendo tesoro delle iniziative analizzate. Uno degli elementi che emergono dal Report è l'importanza di collocare le politiche per il consumo sostenibile in un quadro di governo complessivo, che tenga conto degli aspetti economici, sociali e ambientali ad esso correlati. I risultati preliminari dello studio, si concentrano su quattro aspetti: (i) il diritto

alla riparazione; (ii) l'obsolescenza programmata del prodotto; (iii) la sicurezza del prodotto; (iv) le opportunità prodotte dalla sinergia tra la transizione digitale e quella ecologica.

Infine, da una ricerca condotta *online* dal Comitato su 35 mila individui in 18 Paesi (quasi 2 mila partecipanti per Paese) in Europa, America, Asia e Oceania, relativa alla fase dell'acquisizione del prodotto, e alla fase della riparazione è emerso un cospicuo divario tra comportamento effettivo ed intenzione (*attitude-intention gap*). Le principali barriere all'azione risultano essere le abitudini, l'incertezza sulla qualità dei prodotti non nuovi e la percezione di non poter realmente incidere sul risultato complessivo (*self-efficacy*).

Un dato significativo è inoltre la scarsa familiarità e comprensione da parte dei consumatori della terminologia ambientale.

L'UNCTAD (UN Trade and Development)

L'attività internazionale dell'Autorità è stata svolta anche presso le Nazioni Unite, nell'ambito dell'Intergovernmental Group of Experts on Consumer Protection Law and Policy dell'UNCTAD, che si è riunito a luglio 2024. La dichiarazione all'esito dei lavori incoraggia gli Stati membri ad armonizzare e rafforzare le leggi e gli standard di protezione dei consumatori, promuovendo la fiducia nelle piattaforme digitali, i canali di risoluzione delle controversie e le pratiche sostenibili per soddisfare esigenze in evoluzione. Uno specifico argomento di discussione è stato il turismo, rispetto al quale i delegati hanno condiviso la necessità di assicurare l'armonizzazione degli *standard*, la cooperazione internazionale e modalità di risoluzione delle controversie trasparenti ed efficaci necessarie per migliorare la protezione e la fiducia dei consumatori.

04

**Rating
di legalità**



1.

L'attività svolta nel 2024

Il rating di legalità, attraverso la previsione di meccanismi di premialità nell'accesso al credito bancario e ad agevolazioni finanziarie di natura pubblica, favorisce e incoraggia l'adozione di valori e comportamenti etici improntati al rispetto di elevati standard di legalità da parte delle imprese.

In tale ottica, l'adozione del rating di legalità rappresenta una leva sempre più significativa per la diffusione del principio della valutazione e del riconoscimento del merito delle imprese.

A riprova dell'importanza sempre maggiore dello strumento nella percezione delle imprese, per la sua capacità di valorizzare quelle che operano correttamente

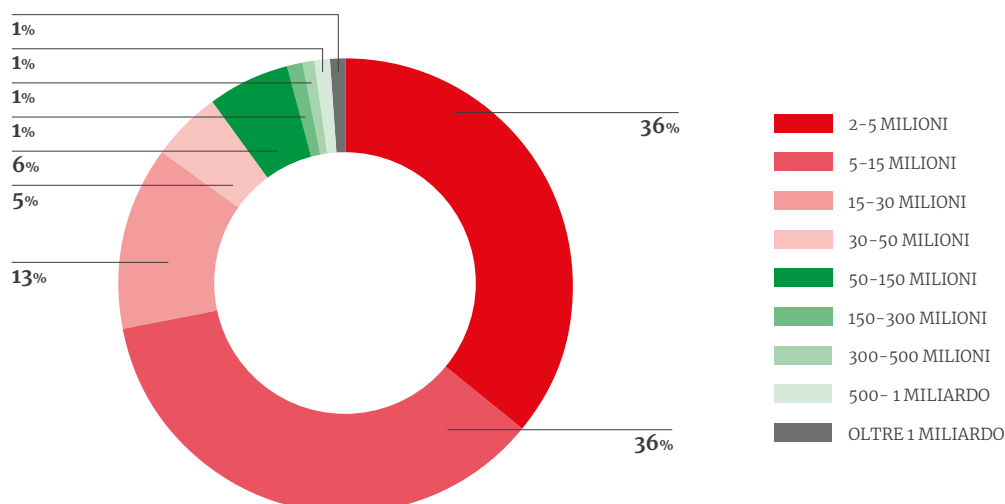
sul mercato, anche nel 2024 si registra un andamento crescente, nel tempo, del numero di istanze di attribuzione/rinnovo/incremento del rating pervenute e di procedimenti istruttori condotti.

I formulari pervenuti nel 2024 (n. 9.094) rappresentano il 7% in più rispetto al 2023 e il 39% in più rispetto al 2022.

I casi di attribuzione/rinnovo/incremento sono stati n. 7.932 (+10% rispetto al corrispondente periodo del 2023). Al 31 dicembre 2024, le imprese titolari di rating valido risultano 14.580.

I grafici seguenti mostrano la ripartizione delle imprese richiedenti il rating in base alla classe di fatturato cui appartengono e al settore operativo in cui sono attive.

Grafico n. 1 – Imprese richiedenti il rating nel 2024 in base alla classe di fatturato

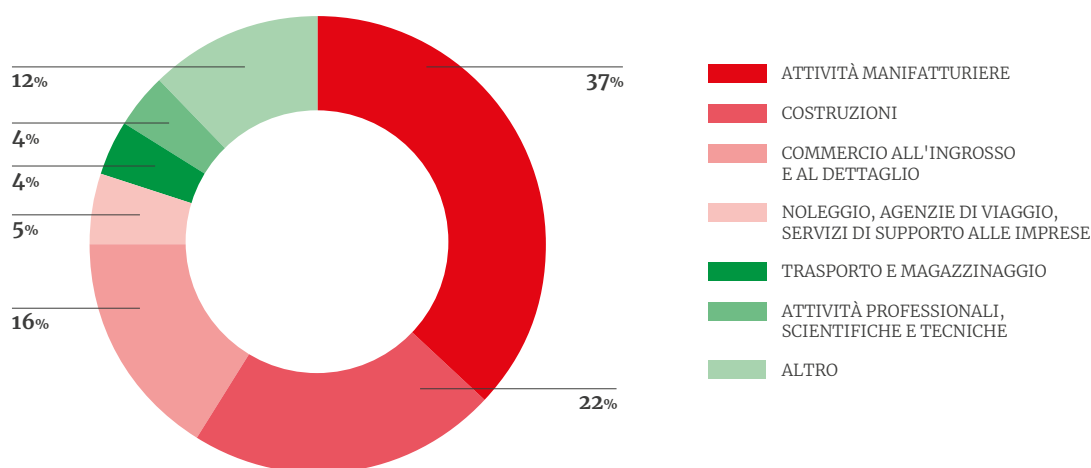


Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

Come si vede, circa il 90% delle richieste di rating proviene dalle piccole e medie imprese, ovvero imprese il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di euro. In particolare, la maggior parte delle richieste di rating riguarda imprese con un fatturato compreso tra i 2 e i 15 milioni di euro (oltre il 70%).

Il dato appare stabile nel tempo ed è in linea con gli obiettivi sottesi alla legge istitutiva del rating di legalità che, ai fini della concessione del beneficio premiale, prevede una soglia di fatturato pari ad almeno 2 milioni di euro (art 5-ter del d.l. 1/2012 e art. 1, comma 1, lett. b) ii del regolamento attuativo in materia di rating¹).

Grafico n. 2 – Imprese richiedenti il rating nel 2024 in base al settore operativo



Con riguardo all'attività economica svolta dalle imprese interessate a conseguire il rating, emerge che il maggior numero di richieste proviene da imprese attive nel settore manifatturiero (oltre 37%) e, a seguire, da quelle operanti nel settore delle costruzioni (circa 22%) e nel commercio (16%).

Il dato risulta coerente con la tipologia di benefici accessibili grazie al rating in sede di valorizzazione nelle gare pubbliche, di concessione di finanziamenti pubblici e di agevolazioni per l'accesso al credito bancario. Sotto quest'ultimo profilo, la rilevazione annuale svolta da Banca d'Italia in merito agli effetti del possesso

del rating di legalità sulle condizioni praticate alle imprese in sede di concessione o di rinegoziazione di un finanziamento, i cui esiti sono stati pubblicati il 16 dicembre 2024, mostra valori in crescita, registrando un incremento del 26,4% di imprese titolari di rating finanziate.

La crescente rilevanza del rating emerge anche in sede di partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica, dal momento che le stazioni appaltanti ricorrono sempre più spesso all'utilizzo dell'istituto per la valorizzazione delle imprese che concorrono.

In questo contesto, si rileva che l'art. 37 del d.lgs.

1. Delibera 12 novembre 2012, n. 24075, come da ultimo modificata dalla delibera 28 luglio 2020, n. 28361, pubblicata in boll. 41/2020 e in G.U. n. 259/2020.

Rating di legalità



209/2024 ha abrogato l'art. 109 del Codice dei contratti pubblici che istituiva presso l'ANAC un sistema di monitoraggio della "reputazione d'impresa". Il rating di legalità rimane, dunque, il principale misuratore della *compliance* dell'impresa di cui le stazioni appaltanti possono disporre tra i criteri di valutazione degli offerenti e che, dal punto di vista delle imprese stesse, viene sempre più percepito non come forma di aggravio burocratico, ma come strumento che premia le migliori realtà aziendali. La sostanziale valorizzazione dell'istituto del rating di legalità si rinviene, altresì, nella prospettiva di alcune leggi regionali che, nel corso degli anni, hanno cominciato a promuoverne l'impiego al fine di diffondere la cultura imprenditoriale della legalità. Ad esempio, sin dal 2017, la Regione Campania tiene conto e promuove il rating anche nei procedimenti di competenza dei propri enti strumentali, agenzie e società partecipate, prevedendo attività di promozione e divulgazione sul territorio regionale al fine di incentivare il conseguimento del rating di legalità da parte delle imprese del territorio².

La Regione Lombardia, dal 2019, nel contesto dei finanziamenti alle imprese, prevede la valorizzazione delle imprese in possesso del rating di legalità³. La Regione Lazio prevede dal 2022 che, nella definizione dei criteri di valutazione dell'offerta e in relazione alle caratteristiche dell'appalto, fra gli elementi premiali previsti per la valutazione degli operatori economici si consideri il punteggio conseguito nel rating di legalità⁴. La Regione Umbria, da ultimo, nel 2024, ha emanato una legge che mira a incentivare la diffusione dei principi etici nei comportamenti aziendali, attuando interventi volti a sensibilizzare le aziende sulle ripercussioni delle loro attività in ambito sociale, anche attraverso azioni volte a favorire il conseguimento del rating di legalità da parte delle imprese operanti nel territorio regionale e mediante iniziative formative dirette agli enti locali e agli altri enti pubblici per la promozione del rating di legalità⁵. Il grafico che segue mostra che le prime tre regioni per numero di imprese titolari di rating di legalità sono la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna, seguite dalla Campania, la Puglia e il Lazio.

2. Cfr. legge Regione Campania n. 10 del 31 marzo 2017 recante "Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2017 - Collegato alla stabilità regionale per il 2017".

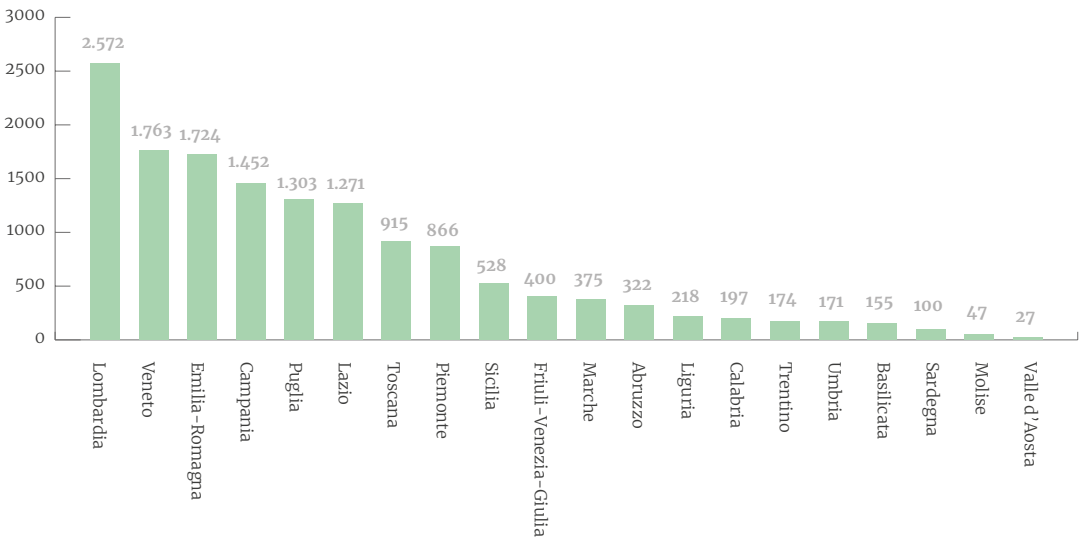
3. Cfr. delibera Giunta regionale Lombardia n. 1213 del 4 febbraio 2019 adottata in attuazione dell'articolo 9, comma 4, della legge regionale n. 11 del 19 febbraio 2014, recante "Impresa Lombardia: per la libertà di impresa, il lavoro e la competitività".

4. Cfr. legge Regione Lazio n. 9 del 17 giugno 2022 recante "Disposizioni per la qualità, la tutela e la sicurezza del lavoro nei contratti pubblici".

5. Cfr. legge Regione Umbria n. 26 del 4 novembre 2024, recante "Norme in materia di politiche regionali per la prevenzione e il contrasto dei fenomeni di criminalità organizzata e di stampo mafioso e per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile. Abrogazioni di disposizioni regionali".

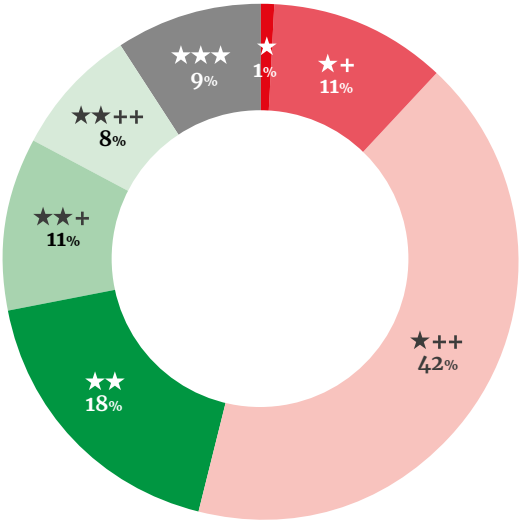
Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

Grafico n. 3 – Distribuzione geografica delle imprese titolari di rating (n. di imprese/regione)



Per quanto riguarda il punteggio, come noto, il rating va da ★ a ★★★, in particolare ★ corrisponde ai parametri di stretta legalità, mentre per ottenere ★★★ l'impresa deve dimostrare di possedere almeno 6 degli 8 requisiti premiali previsti dal regolamento. La distribuzione del punteggio delle 14.580 imprese titolari del rating al 31 dicembre 2024 è rappresentata dal grafico che segue.

Grafico n. 4 – Punteggio delle imprese titolari del rating al 31/12/2024



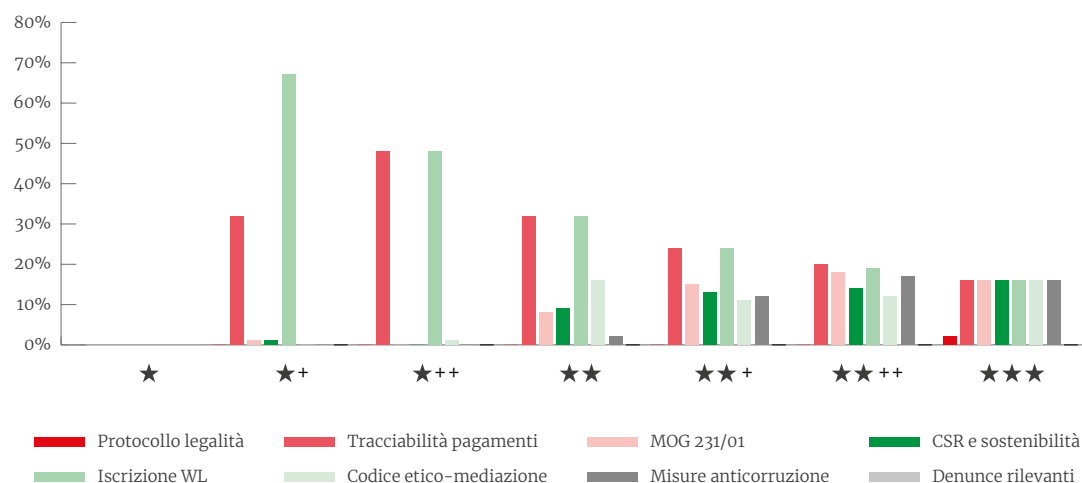
Rating di legalità



Dall'analisi dei punteggi dal punto di vista "qualitativo", il grafico che segue mostra - per classe di punteggio - la

frequenza con cui i diversi requisiti premiali vengono a costituirlo o comporlo.

Grafico n. 5 – Composizione punteggio delle imprese titolari di rating al 31/12/2024



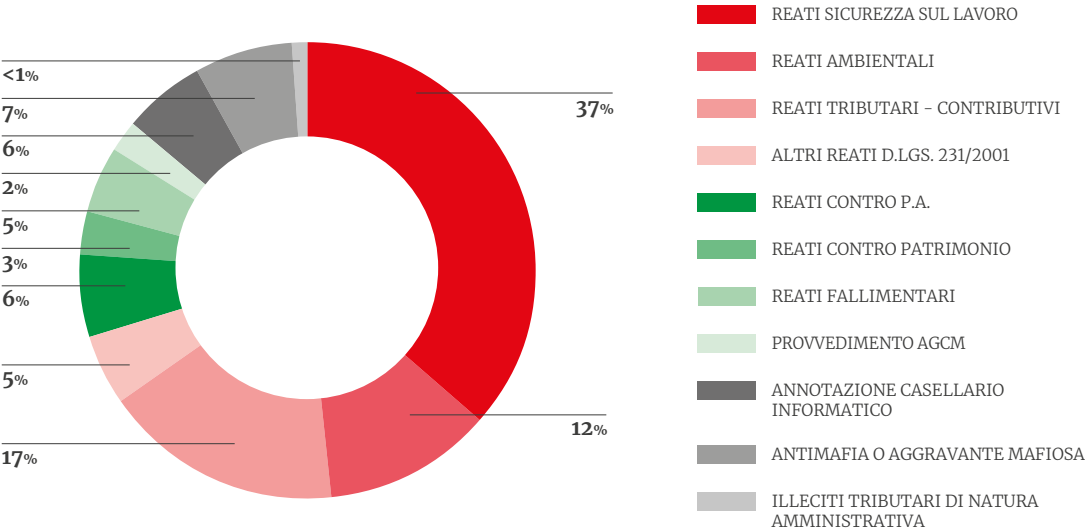
Come si può notare, quando l'impresa possiede un punteggio basso (★+ o ★++), questo è composto, di regola, dai requisiti della tracciabilità nei pagamenti e/o della iscrizione in *white list*; nel punteggio intermedio (★★) è significativa l'ulteriore incidenza del possesso del codice etico; quando il punteggio sale, cresce l'incidenza del Modello Organizzativo e di Gestione ex d.lgs. 231/2001 e delle misure anticorruzione; più marginale l'incidenza dei protocolli di legalità e quasi nulla quella della presentazione di denunce relative ai reati previsti dal regolamento⁶. Sempre in merito ai requisiti di premialità, l'Autorità continua a seguire con attenzione l'evoluzione della normativa, nazionale, europea e globale, sulle tematiche

della sostenibilità, anche ai fini della valorizzazione delle iniziative adottate dalle imprese in tale ambito, in applicazione dell'art. 3, comma 2, lett. d) del regolamento. Passando a un diverso profilo, l'analisi dei casi di ostatività che hanno impedito alle imprese di acquisire o mantenere il rating di legalità mostra che, anche nel 2024, la maggior parte delle violazioni (il 66%) riguarda tre categorie di fattispecie penali rappresentate, rispettivamente, dai reati in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (37%), dai reati tributari (17%) e dai reati ambientali (12%), coerentemente con la tendenza già riscontrata in relazione al periodo 2021-2023. Il grafico che segue illustra, nel dettaglio, tali e ulteriori dati.

6. Con riferimento, tra l'altro, alla direttiva (UE) 2022/2464 "Corporate Sustainability Reporting Directive" (CSRD), recepita in Italia con il decreto legislativo n. 125 del 6 settembre 2024, e alla Direttiva (UE) 2024/1760 "Corporate Sustainability Due Diligence Directive" (CS3D o CSDDD), sulla diligenza dovuta in materia di sostenibilità, che dovrà essere recepita entro il 26 luglio 2026.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

Grafico n. 6 - Reati/illeciti alla base di dinieghi/revoche/annullamenti - 2024



Nel corso del 2024, l'attività istruttoria degli Uffici dell'Autorità in materia di rating di legalità ha continuato a beneficiare della preziosa collaborazione dell'Arma dei Carabinieri, che ha curato lo svolgimento

di verifiche funzionali all'accertamento dell'assenza di cause ostative al rilascio o al mantenimento del rating, nonché della Guardia di Finanza per quanto riguarda, in particolare, i profili di rilevanza fiscale e contributiva.

Rating di legalità

**FOCUS*****La originaria o sopravvenuta mancanza dei requisiti di legalità e il valore della trasparenza e della collaborazione***

Anche nel corso del 2024 l'Autorità ha negato, revocato o annullato il rating quando ha riscontrato il mancato possesso oppure il venire meno dei requisiti di legalità di cui all'articolo 2, comma 2, del regolamento attuativo (tra l'altro, per essere stata pronunciata sentenza di condanna, anche non definitiva, o emesso decreto penale divenuto esecutivo o altro provvedimento c.d. "ostativo" a carico dei soggetti rilevanti dell'impresa, o dell'impresa stessa).

Benché, in generale, le imprese risultino attente a chiedere il rating previa verifica della sussistenza dei relativi presupposti, non mancano casi in cui l'Autorità, a seguito dei propri accertamenti in relazione alla veridicità delle dichiarazioni fornite dal legale rappresentante dell'impresa, riscontra la sussistenza di circostanze - non rappresentate o sopravvenute - che impediscono l'attribuzione o il mantenimento del rating di legalità.

Nei casi in cui emergano detti elementi ostativi, in fase di attribuzione, rinnovo o in qualunque momento nel corso di validità del rating, l'Autorità, previo contraddittorio con l'impresa, può negare, revocare o annullare lo stesso.

Inoltre, quando l'Autorità accerta che l'impresa ha omesso di rappresentare circostanze che sarebbe stata tenuta a dichiarare, adotta la misura di cui all'art. 7, comma 3 del regolamento, secondo cui *"la mancata comunicazione di un evento che abbia comportato l'insorgere di un motivo ostativo all'attribuzione/mantenimento del rating comporta altresì il divieto di presentazione di una nuova domanda prima di un anno dalla cessazione di tale motivo ostativo, come stabilita dallo stesso Regolamento"*.

Si tratta di una misura accessoria con finalità di deterrenza, il cui scopo è quello di rafforzare l'osservanza del principio di trasparenza e di collaborazione che, nel contesto premiale del rating, costituisce l'essenza stessa del modello.

Il rating, infatti, è una certificazione "vivente" il cui rilascio e mantenimento postulano piena trasparenza da parte delle imprese nel rendere le comunicazioni dovute non soltanto all'atto della presentazione della domanda, ma anche per tutta la durata del rating, quando emergano o sopraggiungano circostanze (i.e. elementi ostativi) oggetto di obblighi di comunicazione.

In questo senso, il principio di trasparenza costituisce la preconditione del comportamento etico dell'impresa così come di ogni iniziativa che l'impresa intenda porre in essere per ricostituire (tramite l'istituto della dissociazione) condizioni di legalità e correttezza nelle condotte aziendali.

Deve, tuttavia, osservarsi che, nell'85% dei casi in cui l'Autorità ha adottato decisioni di diniego, revoca o annullamento del rating, ha trovato applicazione anche la misura di cui al citato art. 7, comma 3, in quanto gli elementi ostativi alla base delle decisioni non risultavano spontaneamente comunicati dalle imprese.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

2.

Principi giurisprudenziali

Nel corso del 2024 sono state pubblicate pronunce giurisprudenziali in materia di rating di legalità che hanno, in larga misura, confermato le prevalenti traiettorie interpretative, sebbene non manchino sentenze innovative in ordine a snodi rilevanti del procedimento amministrativo dell'Autorità.

La natura premiale del rating di legalità e il carattere discrezionale del potere dell'AGCM

In primo luogo, il giudice ha ribadito la natura premiale dell'istituto del rating. Al riguardo, il richiamo a tale connotato rappresenta un passaggio preliminare ormai consueto in tutte le pronunce giurisprudenziali in materia, sottolineando che *“la ratio sottesa all'istituto del rating di legalità è essenzialmente premiale, e non sanzionatoria, essendo volta ad incentivare le imprese al rispetto della legislazione e al rispetto di prassi conformi a canoni etici, non potendo pertanto venire in considerazione principi che attengono più propriamente alla punibilità, sotto il profilo penale, delle persone fisiche”* (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 3174 del 5 aprile 2024).

Tale indicazione è stata confermata anche dal giudice amministrativo di primo grado (TAR Lazio n. 15882 del 20 agosto 2024), collegando tale profilo al carattere discrezionale del potere esercitato dall'Autorità in materia (*“Ciò chiarito, va rilevato come la norma primaria (ossia l'art. 5-ter d.l. 1/2012) abbia conferito all'Agcm un ampio margine di apprezzamento discrezionale delle situazioni fattuali che possono incidere sulla «moralità» dell'impresa: tale discrezionalità si è espressa con l'adozione del regolamento (per mezzo della già citata del. Agcm 13779/2012) che ha individuato una serie di circostanze che ostano all'attribuzione del rating. Tra queste ultime, viene in rilievo la pronuncia, a carico di figure apicali di un'impresa, di una sentenza penale di condanna ovvero di patteggiamento per determinati reati”*).

Da tale impostazione, il giudice amministrativo ha tratto rilevanti conseguenze in sede di applicazione

concreta dell'istituto e di lettura delle singole disposizioni del regolamento adottato dall'Autorità, come si illustrerà di seguito.

La rilevanza delle sentenze di condanna non definitive

Il giudice amministrativo ha confermato la legittimità del diniego del rating, laddove i rappresentanti della società interessata siano attinti da una sentenza penale di condanna di primo grado non definitiva.

In particolare, per quanto riguarda le *“sentenze di condanna”*, la norma di cui all'articolo 2, comma 2, lett. b), del regolamento non specifica che il titolo preclusivo dev'essere *“irrevocabile”*, al contrario di quanto accade con riferimento al decreto penale di condanna: di conseguenza, è ostativa al rilascio del rating e al suo mantenimento una sentenza di condanna, anche non definitiva, per uno dei reati indicati dalla norma.

Al fine di escludere che ricorrano cause ostative al rilascio del rating, il Consiglio di Stato (sez. VI, n. 3174 del 5 aprile 2024, che ha confermato Tar Lazio, n. 3121 del 15 marzo 2021) ha osservato che la lettera della norma richiede una dichiarazione dalla quale risulti che non sono state adottate: i) misure di prevenzione personale e/o patrimoniale; ii) misure cautelari personali e/o patrimoniali; iii) sentenza di condanna, o emesso decreto penale di condanna divenuto irrevocabile, oppure sentenza di applicazione della pena su richiesta nei confronti dei soggetti apicali rilevanti, rilevando sul punto che *“L'utilizzo della congiunzione “e” tra le situazioni previste dalla norma (misure di prevenzione, misure cautelari, sentenze di condanna) non risulta funzionale a cumulare detti requisiti [...] ma a cumulare, in sintonia con il significato della congiunzione “e”, i diversi oneri dichiarativi a cui è soggetto l'ente collettivo. Infatti, per come formulata la norma, la “e” dove essere riferita al dovere di dichiarare che non sono state adottati determinati provvedimenti”*. Ciò posto, *“per quanto riguarda le*

Rating di legalità



“sentenze di condanna” la norma non specifica che il titolo preclusivo dev’essere “irrevocabile”, come invece è detto con riferimento al decreto penale di condanna: di conseguenza si può concludere che ostativa al rilascio del rating, ed al mantenimento di esso, è una sentenza di condanna, anche non definitiva, per uno dei reati indicati dalla norma”.

La rilevanza delle pronunce ex art. 444 c.p.p.

Nel corso del 2024, il giudice amministrativo di primo grado ha avuto modo di soffermarsi sulla rilevanza delle pronunce ex art. 444 c.p.p., rubricato “Applicazione della pena su richiesta”, ai fini del mancato rilascio del rating. Sul punto, il TAR Lazio (sentenza n. 15882 del 20 agosto 2024) ha reputato pienamente legittimo il regolamento adottato dall’Autorità, nella parte in cui assume a circostanza ostativa al rilascio del rating la pronuncia di una sentenza di patteggiamento. Anche l’equiparazione temporale dell’efficacia ostativa connessa a tale pronuncia con quella che accede alla sentenza di condanna appare perfettamente coerente: difatti, considerato come le due pronunce hanno identiche ripercussioni in termini di pena, non risulta contraddittorio attribuirvi le medesime conseguenze in tema di rating.

Nella pronuncia da ultimo citata, il TAR Lazio si è soffermato anche sulla modifica dell’art. 445, comma 1-bis c.p.p. intervenuta nel 2020, ritenendola irrilevante: *“Difatti, la novella ha escluso l’equiparazione tra pronuncia di condanna e sentenza di patteggiamento ai fini extra-penal: tuttavia, nel caso in esame non vi è stata alcuna equiparazione in violazione della disposizione del codice di rito penale. Invero, il patteggiamento è, come già osservato, considerato come ipotesi ostativa autonoma, distinta dalla condanna e dal decreto penale (v. art. 2, comma 2, lett. b), del. Agcm 13779/2012, secondo cui nell’istanza deve indicarsi come «nei confronti [dei soggetti apicali della società] non è stata pronunciata sentenza di condanna, o emesso decreto penale di condanna divenuto irrevocabile, oppure sentenza di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell’articolo 444 del codice di procedura penale»”.* In tal senso, l’impiego di congiunzioni disgiuntive costituisce inconfutabile prova dell’alternatività delle ipotesi elencate dalla disposizione. Nel negare il rating,

l’Autorità non sussume la sentenza di patteggiamento nell’elemento normativo «sentenza di condanna» sulla base di un’equiparazione degli effetti extra-penal, bensì attribuisce alla prima un autonomo valore giuridico: pertanto, la circostanza che ambedue le pronunce del giudice penale determinino – ai fini del rating – le medesime conseguenze, *“non discende da un’astratta equiparazione, ma dalla similitudine delle due distinte fattispecie”.*

L’accesso ai documenti detenuti dall’Autorità ai fini della valutazione delle domande di rating

In considerazione del carattere trasversale della tematica, meritano di essere segnalate due sentenze gemelle del Consiglio di Stato (sez. VI, nn. 1464 e 1465 del 14 febbraio 2024), con le quali il Supremo organo di Giustizia amministrativa si è pronunciato sulle richieste di accesso agli atti del fascicolo formulate da soggetti diversi da quelli interessati dalla richiesta di rilascio del rating. In particolare, le ricorrenti contestavano l’illegittimità del diniego all’accesso al fascicolo relativo alla richiesta presentata da un concorrente per l’attribuzione del rating di legalità, che l’Autorità dapprima gli attribuiva e poi successivamente revocava.

La pretesa ostensiva nei due ricorsi era fondata su asserite esigenze di tutela giurisdizionale dei diritti degli istanti ed era stata ritenuta dal TAR meritevole di tutela ai sensi dell’articolo 116 c.p.a., riconoscendo agli istanti una posizione qualificata, in quanto concorrenti contrapposti al controinteressato nell’ambito di un’importante gara e controparte giudiziale nei relativi giudizi menzionati in atti, nell’ambito dei quali essi avevano, tra l’altro, contestato l’ammissione del concorrente alla procedura stessa (Tar Lazio nn. 14234 e 14235 del 26 settembre 2023).

Con sentenze nn. 1464 e 1465 del 14 febbraio 2024, il Consiglio di Stato ha invece pronunciato l’improcedibilità degli originari ricorsi. Sul punto, è stato rilevato che *“essendo ormai noti i fatti che hanno portato alla revoca del rating, l’interesse posto all’origine della richiesta di accesso – per come specificato dalla*

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

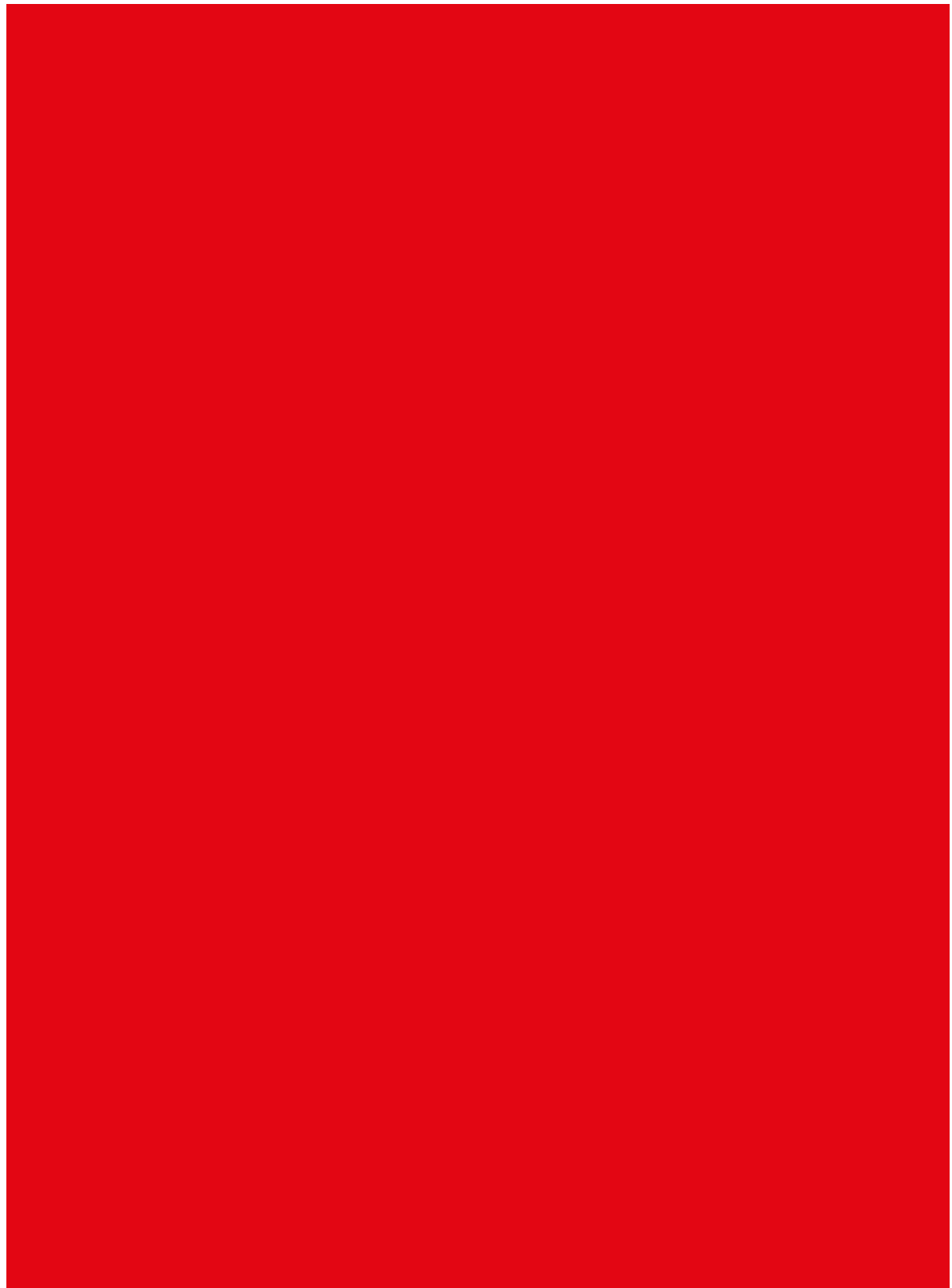
stessa richiedente – non è più sussistente; né la stessa ha precisato per quale ulteriore ragione sarebbe ancora attuale l'interesse all'ostensione degli atti del procedimento di revoca del rating di legalità [...]. Deve dunque concludersi che l'originario interesse fatto valere dalla ricorrente, a prescindere dalla sua attitudine a giustificare la richiesta di accesso, seppure per altra via, sia stato comunque soddisfatto, da cui l'improcedibilità del ricorso".

Per quanto concerne l'istanza che le ricorrenti avevano presentato ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 33/2013, il Consiglio di Stato ha chiarito che esse non potevano essere accolte, in quanto aventi oggetto "documentazione sottratta all'accesso civico generalizzato ai sensi dei commi 1, lett. f), 2, lett. a) e 3 dell'art. 5-bis dello stesso decreto.". Avuto riguardo alla natura del procedimento di revoca del rating, "vengono infatti in rilievo i limiti a tutela di interessi di carattere sia pubblico (ex art. 5-bis, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013) che privato (ex art. 5-bis, comma 2, dello stesso decreto), che subirebbero un pregiudizio concreto dalla diffusione delle informazioni di cui si tratta, relative anche alle interlocuzioni e corrispondenza con gli Uffici del Casellario giudiziario e le Procure della Repubblica relativamente a documentazione inerente accertamenti di natura penale".

Mancata comunicazione di elementi rilevanti o sopravvenienza di una causa ostativa

La revoca del rating di legalità e il divieto di ripresentare la domanda di attribuzione del rating per un anno dalla cessazione del motivo ostativo sono considerate dalla giurisprudenza sanzioni amministrative, aventi natura punitiva, conseguenti all'illecito consistente nell'inottemperanza agli obblighi informativi gravanti sull'impresa.

Sul punto, anche nel 2024 il Consiglio di Stato ha ribadito che, sulla base di un'interpretazione sistematica degli articoli 6, comma 4, e 7, commi 2 e 3, del regolamento, le due previsioni hanno oggetto e finalità diverse. L'art. 6, ai commi 4 e ss., si occupa delle conseguenze derivanti dalle sopravvenienze che incidono sui requisiti di rilascio del rating e che siano state tempestivamente comunicate dall'impresa; di contro, l'art. 7, ai commi 2 e 3, prevede le sanzioni conseguenti all'omesso rispetto, da parte dell'impresa, degli obblighi informativi riguardanti le dette sopravvenienze (Consiglio di Stato, sez. VI, sentenze nn. 11 e 12 del 2 gennaio 2024).





**Profili organizzativi
e di gestione**



1.

Misure per l'anticorruzione e la trasparenza

Nel 2024 sono stati espletati tutti gli adempimenti previsti in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza secondo quanto indicato nel [Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza](#) (“PTPCT”) 2024-2026, approvato con delibera n. 31037 del 30 gennaio 2024.

Prevenzione della corruzione

Con riferimento alle strategie e agli obiettivi di prevenzione della corruzione, nell'anno di riferimento, è stata data completa attuazione all'insieme delle misure di prevenzione generali e specifiche previste nel predetto Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, quale strumento di garanzia e presidio fondamentale della legalità, integrità, trasparenza e buon andamento dell'azione amministrativa. Nel quadro sistemico delle predette misure “generali”, si rileva anzitutto, il riscontrato rispetto delle norme comportamentali previste nel *Codice etico e di condotta del personale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, incluse le disposizioni relative alle situazioni di conflitto di interessi, obblighi di astensione e incompatibilità. Tali previsioni, pur tenendo conto della *mission* e dello specifico regime normativo cui l'Autorità è sottoposta in virtù delle previsioni della l. 287/1990¹, riflettono in larga misura le previsioni di cui al d.P.R. 62/2013 e hanno rilevanza sul piano della responsabilità disciplinare. Anche nel 2024, non si sono registrate violazioni della stringente disciplina interna sull'iter autorizzatorio degli incarichi extra istituzionali

– gestito tramite procedura *online* – che si è confermata un'efficace misura preventiva di trattamento del rischio, analogamente a quanto rilevato in relazione agli incarichi interni, ove non sono emerse situazioni di inconferibilità o di incompatibilità previste dalla vigente disciplina². Tra le misure generali previste nel “PTPCT”, occorre considerare l'istituto del c.d. *whistleblowing*, primariamente disciplinato dell'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 e novellato dalle previsioni del d.lgs. 24/2023, di recepimento della direttiva (UE) 2019/1937. In tale ambito, l'Autorità, al fine di adeguare il proprio sistema di prevenzione della corruzione al mutato regime normativo, ha approvato³ la nuova procedura di gestione del *whistleblowing interno*, che tiene conto delle previsioni del d.lgs. 24/2023. Il nuovo canale di segnalazione interna prevede la possibilità di trasmettere le segnalazioni di illeciti mediante piattaforma informatica e garantisce una adeguata protezione dell'identità dei segnalanti e dei contenuti delle segnalazioni da essi formulate. Il trattamento dei dati personali contenuti nella segnalazione e nella documentazione prodotta si pone in linea con quanto previsto nel regolamento (UE) 2016/679, nonché nei d.lgs. nn. 196/2003, 51/2018 e 24/2023. Rispetto alla predetta misura di prevenzione non sono pervenute, nell'anno 2024, segnalazioni da parte di “whistleblowers”. Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (“RPCT”) e il personale della Direzione preposta hanno tenuto, nel corso dell'anno, un'attività formativa *ad hoc* per tutto il

1. Tra le previsioni rilevanti rientra anche l'art. 10, comma 3-*ter* della l. 287/1990, introdotto dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 185, di attuazione della direttiva (UE) 1/2019 (c.d. direttiva ECN+) in base al quale l'Autorità adotta e pubblica un codice di condotta per i propri membri e il proprio personale, che include disposizioni in materia di conflitto di interesse e le relative sanzioni.

2. Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante “Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”.

3. Con delibera del 28 giugno 2023.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

personale sull'istituto del c.d. *whistleblowing* e sul canale interno adottato dall'Autorità per la procedura della segnalazione degli illeciti, nel più ampio ambito delle misure preventive della corruzione delineate nel "PTPCT". Un'altra importante misura di prevenzione generale dei fenomeni corruttivi è rappresentata dalla rotazione ordinaria del personale, prevista dal disposto dell'art. 1, comma 5, lett. b) della l. 190/2012. L'Autorità, a seguito dell'adozione del nuovo Regolamento di Organizzazione e Funzionamento – entrato in vigore con decorrenza 1° gennaio 2023 – aveva già previsto un'ampia rotazione degli incarichi di responsabilità e posizioni equiparate per l'anno 2023, all'esito di una procedura di valutazione comparativa. Con successiva delibera del 19 dicembre 2023 sono stati conferiti per gli anni 2024-2025 – sempre all'esito di una procedura di valutazione comparativa – 45 nuovi incarichi di responsabilità e posizioni equiparate ed è stata disposta un'ulteriore rotazione dei predetti incarichi⁴. La misura della rotazione ha coinvolto anche numerosi funzionari. Infine, con riferimento a un'altra rilevante misura generale di prevenzione della corruzione, rappresentata dall'istituto del c.d. *pantouflage*⁵, nel 2024 non sono emerse violazioni che rientrano nel perimetro applicativo della clausola.

È stata data, altresì, piena attuazione, nell'anno considerato, a tutto l'assetto degli strumenti di programmazione e pianificazione previsti nel "PTPCT" 2024-2026 in relazione alle misure di prevenzione "specifiche" della corruzione. Con riferimento alla macro-area *Attività istituzionali*, dense di rilievo si evidenziano le misure specifiche dei Regolamenti, Comunicazioni e Linee guida e, in tale ambito, sono state

adottate: i) la *Comunicazione relativa all'applicazione dell'art. 16, comma 1-bis, della Legge 10 ottobre 1990, n. 287* di cui alla delibera del 27 febbraio 2024, n. 31090; nonché ii) il nuovo "*Regolamento sulle procedure istruttorie nelle materie di tutela del consumatore e pubblicità ingannevole e comparativa*" con delibera del 5 novembre 2024, n. 31356. Inoltre, è proseguito il processo di informatizzazione delle attività, attraverso specifici programmi di investimenti in tecnologie *hardware* e *software*, e di dematerializzazione dei documenti. Sempre nell'ambito delle attività di prevenzione dei fenomeni corruttivi si ricorda, infine, la rete di accordi di cooperazione con altre Autorità e Istituzioni, di cui l'Autorità si è avvalsa, anche nel 2024 e che includono – per la contrattualistica pubblica – il "*Protocollo d'intesa con la Banca d'Italia, la Commissione Nazionale per le Società e la Borsa ("CONSOB")*", l'*Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)*, l'*Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (IVASS)* e l'*Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale*", nonché – per il reclutamento del personale – la "*Convenzione quadro in materia di procedure concorsuali per il reclutamento del personale delle autorità indipendenti ai sensi dell'art. 22, comma 4, del D.L. n. 90/2014*" stipulata con altre Autorità indipendenti.

Trasparenza

Con riferimento alla Trasparenza – misura precipua di prevenzione e contrasto ai fenomeni corruttivi – anche nel 2024 è stata svolta una periodica e sistemica attività di monitoraggio, su base trimestrale, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione nella sezione "[Autorità Trasparente](#)" del sito internet istituzionale, quale principale canale informativo per l'utenza. Dal monitoraggio effettuato è emersa l'applicazione puntuale

4. Nella procedura di conferimento degli incarichi deliberati nell'adunanza dell'Autorità del 19 dicembre 2023 i Dipartimenti, le Direzioni e unità organizzative coinvolte nella misura della rotazione ordinaria sono stati tra gli altri: il Dipartimento Servizi informatici e digitalizzazione; la Direzione acquisti, contratti e affari generali; la Direzione bilancio, autofinanziamento e personale; la Direzione per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza; la Direzione conflitto di interessi; la Direzione indagini conoscitive e di mercato; la Direzione di Concorrenza – Manifatturiero, agroalimentare, farmaceutico e distribuzione commerciale; la Direzione di Concorrenza – Concessioni e servizi pubblici locali; la Direzione di Tutela del Consumatore – Trasporti, energia, ambiente; l'Ufficio acquisti e contratti; l'Ufficio contenzioso; l'Ufficio ricerche, affari parlamentari e biblioteca.

5. Attuata nel più ampio ambito dei patti di integrità e delle previsioni del citato art. 10, comma 3-ter della l. 287/1990.

Profili organizzativi e di gestione



ed esaustiva degli adempimenti in materia di trasparenza, nel rispetto della tutela della *privacy*, nonché del principio di attualità dei contenuti, articolato sotto i profili della: i) *correttezza del documento, atto o informazione*; ii) *rispondenza ai criteri di accessibilità e di qualità delle informazioni richieste dalla vigente disciplina*; iii) *tempistica di pubblicazione*. A tale riguardo, si è confermata una valida misura di prevenzione di eventuali errori o omissioni nell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, la predisposizione, sin dal 2019, di apposite linee guida che sono state oggetto di aggiornamento nel corso del 2023, nell'ottica della semplificazione dei processi e di un aggiornamento delle fonti normative e delle deliberazioni ANAC in materia di trasparenza nonché dei provvedimenti del Garante della *privacy* e dei principi elaborati dalla giurisprudenza consolidata.

La vigilanza svolta dal RPCT sul rispetto degli obblighi di pubblicazione si interseca e completa con l'attività svolta dall'Organismo di Valutazione e Controllo Strategico (OVCS) a norma dell'art. 14, comma 4, lett. g) del d.lgs. 150/2009, relativa all'attestazione annuale sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione che, ai sensi della deliberazione ANAC n. 213 del 23 aprile 2024⁶, ha riguardato, per quanto d'interesse,

le seguenti macroaree: i) *Consulenti e Collaboratori*; ii) *Performance*; iii) *Beni immobili e gestione patrimonio*; iv) *Controlli e rilievi dell'Amministrazione*; v) *Pagamenti dell'Amministrazione*. La scheda di rilevazione comprensiva dell'attestazione OIV sui risultati dell'attività di controllo è stata pubblicata, entro il 15 luglio 2024, nella sezione "Autorità trasparente" – sottosezione "Controlli e rilievi dell'amministrazione – OVCS". In merito all'assolvimento degli obblighi in materia di trasparenza, l'Autorità non è stata destinataria, nel 2024 come anche negli anni passati, di alcun rilievo da parte dell'ANAC.

Infine, con riguardo all'[accesso civico](#), nel 2024 il RPCT ha svolto un'attività di monitoraggio sulle istanze di accesso civico generalizzato rivolte all'Autorità, considerando tale aspetto quale indice del buon andamento dell'azione amministrativa e misura connessa alla prevenzione della corruzione. Nel 2024 sono pervenute 2 istanze di accesso civico "semplice"⁷ e sono state processate 26 istanze di accesso civico "generalizzato"⁸, a ciascuna delle quali è stato dato tempestivo riscontro. Le predette istanze risultano nel Registro degli accessi, pubblicato su base semestrale nella sezione "Autorità trasparente", a cura del RPCT.

6. Tale deliberazione è stata integrata e sostituita dall'Atto del Presidente ANAC del 1° giugno 2024 ratificato con la Delibera n. 270 del 5 giugno 2024.

7. Ai sensi dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, recante "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

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

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

2.

Misure di contenimento della spesa e di miglioramento dell'efficienza

L'Autorità, ai sensi dell'articolo 10, comma 7-ter della l. 287/1990, dal 1° gennaio 2013 provvede al suo fabbisogno finanziario unicamente tramite entrate proprie, ovvero mediante un contributo a carico delle società di capitale con fatturato superiore a 50 milioni di euro, non gravando in alcun modo sul bilancio dello Stato. Ogni anno, l'Autorità provvede alla definizione del perimetro delle società tenute al versamento del contributo e alla fissazione della aliquota di contribuzione, che è stata progressivamente ridotta nel tempo, rispetto alla misura fissata dalla legge per l'anno 2013 (0,08‰). In sede di individuazione dell'aliquota di contribuzione per l'esercizio 2023, fissata nella misura dello 0,058‰, si era dovuto tener conto degli ulteriori oneri connessi all'ampliamento delle competenze attribuite dal legislatore attraverso il d.lgs. 185/2021⁹ e il d.l. 13/2023¹⁰. Ai fini della fissazione dell'aliquota per l'esercizio 2024 si è dato, inoltre, attuazione all'art. 1, comma 10, del d.l. 104/2023¹¹, in merito alle disposizioni per la trasparenza dei prezzi praticati sui voli nazionali, che ha determinato un ulteriore ampliamento della pianta organica dell'Autorità per dieci risorse.

In virtù di tali disposizioni, sono state avviate le procedure concorsuali finalizzate all'assunzione a ruolo di nuovo personale. Ai maggiori oneri derivanti

dall'ampliamento della pianta organica, in applicazione di quanto stabilito dalle citate disposizioni normative, l'Autorità ha garantito copertura finanziaria mediante l'incremento dell'aliquota di contribuzione che, per l'anno 2024, è stata determinata nello 0,059‰ del fatturato delle imprese rientranti a perimetro. Nel 2024, le entrate accertate inerenti ai contributi agli oneri di funzionamento dell'Autorità ammontano complessivamente a euro 109.788.855,14¹². Rispetto alle entrate effettivamente registrate nel 2023 si rileva un incremento per euro 16.628.232,58, dovuto all'aumento dell'aliquota di contribuzione previsto dal citato d.l. 104/2023.

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

Come è noto, la l. 160/2019¹³ ha profondamente innovato, a decorrere dall'anno 2020, la disciplina in materia di razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, semplificando il quadro normativo venutosi a stratificare negli anni. In particolare, l'obiettivo di risparmio di spesa è stato definito in relazione al totale delle spese per

9. Decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 185, recante "Attuazione della direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno".

10. Decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune".

11. Decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, recante "Disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici".

12. Le stesse sono registrate in bilancio alla voce di V livello del Piano dei conti 1.1.1.99.1 Altre imposte, tasse e proventi assimilati n.a.c. riscosse a seguito dell'attività ordinaria di gestione, in ragione della natura 'tributaria' delle contribuzioni in oggetto, come riconosciuta dalla Corte costituzionale con sentenza del 7 novembre 2017, n. 269.

13. Legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022".

Profili organizzativi e di gestione



beni e servizi, il cui ammontare non può essere superiore al valore medio della spesa sostenuta, per le medesime finalità, nel triennio 2016-2018.

L'Autorità si è prontamente adeguata al dettato normativo, atteso che il *plafond* di spesa in applicazione della citata legge 160/2019 è stato dapprima fissato in euro 8.564.501,65, corrispondente al valore medio della spesa per acquisto di beni e servizi del triennio di riferimento. Detto valore è stato rideterminato in euro 8.134.225,09 a seguito delle disposizioni di cui alla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 42/2022. In sede di assestamento, tale limite è stato poi ulteriormente rivisto in applicazione dell'art. 1, comma 593, della l. 160/2019, che ne consente l'elevamento in presenza di un corrispondente aumento dei ricavi conseguiti o delle entrate accertate in ciascun esercizio rispetto all'esercizio 2018. Considerate le entrate accertate nel 2023, quali riportate nella relativa relazione al rendiconto, è stato pertanto possibile rivedere al rialzo il *plafond* di spesa portandolo a euro 23.362.688,19. Ciò premesso, si rileva che la spesa sostenuta nel 2024 ammonta, complessivamente, alla luce dei dati di preconsuntivo, a euro 8.130.327,82, significativamente inferiore, dunque, al limite previsto per l'Autorità. Nel corso del 2024, l'Autorità ha proseguito nell'applicazione delle misure di contenimento specificamente mirate al controllo delle spese per acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di autovetture, ex articolo 15, comma 1, del d.l. 66/2014¹⁴. A tale riguardo, l'Autorità ha altresì dato seguito a quanto

previsto dall'articolo 1, commi 107 e ss. della citata l. 160/2019 in ordine alle caratteristiche delle autovetture in dotazione alle pubbliche amministrazioni, al fine di promuovere la riduzione dell'impatto ambientale derivante dall'utilizzo dei veicoli.

Quanto alle spese di personale, la vigente disciplina in materia di *spending review* ha mantenuto ferme le relative norme di contenimento¹⁵ e, pertanto, l'Autorità ha confermato le misure già adottate in precedenza¹⁶. Particolare attenzione, anche nel corso del 2024, è stata dedicata – oltre alla razionalizzazione e alla trasparenza delle procedure di acquisto – anche alla riduzione dei tempi di pagamento delle fatture, cruciale per il buon funzionamento dell'economia nazionale e doveroso nel rispetto delle direttive europee in materia di pagamenti dei debiti commerciali. Su tale aspetto, l'Autorità ha continuato a registrare un *Indicatore di Tempestività dei Pagamenti* – che misura il tempo medio di 'ritardo' del pagamento delle fatture rispetto alla loro scadenza (30 giorni dal ricevimento) – con valore negativo: ciò implica che, di norma, le fatture vengano pagate in anticipo rispetto alla loro scadenza. Il valore dell'*Indicatore di Tempestività dei Pagamenti* relativo al 2024 è pari a -24,61, con un tempo medio di pagamento delle fatture pari a circa 6 giorni dal loro ricevimento. Si riporta a seguire il grafico con l'andamento dei pagamenti relativi al 2024, da cui si evince, per ogni tipologia di bene e servizio acquistato dall'Autorità, il rispetto delle scadenze non solo per il totale delle sue fatture, ma anche per ognuna delle tipologie di spesa.

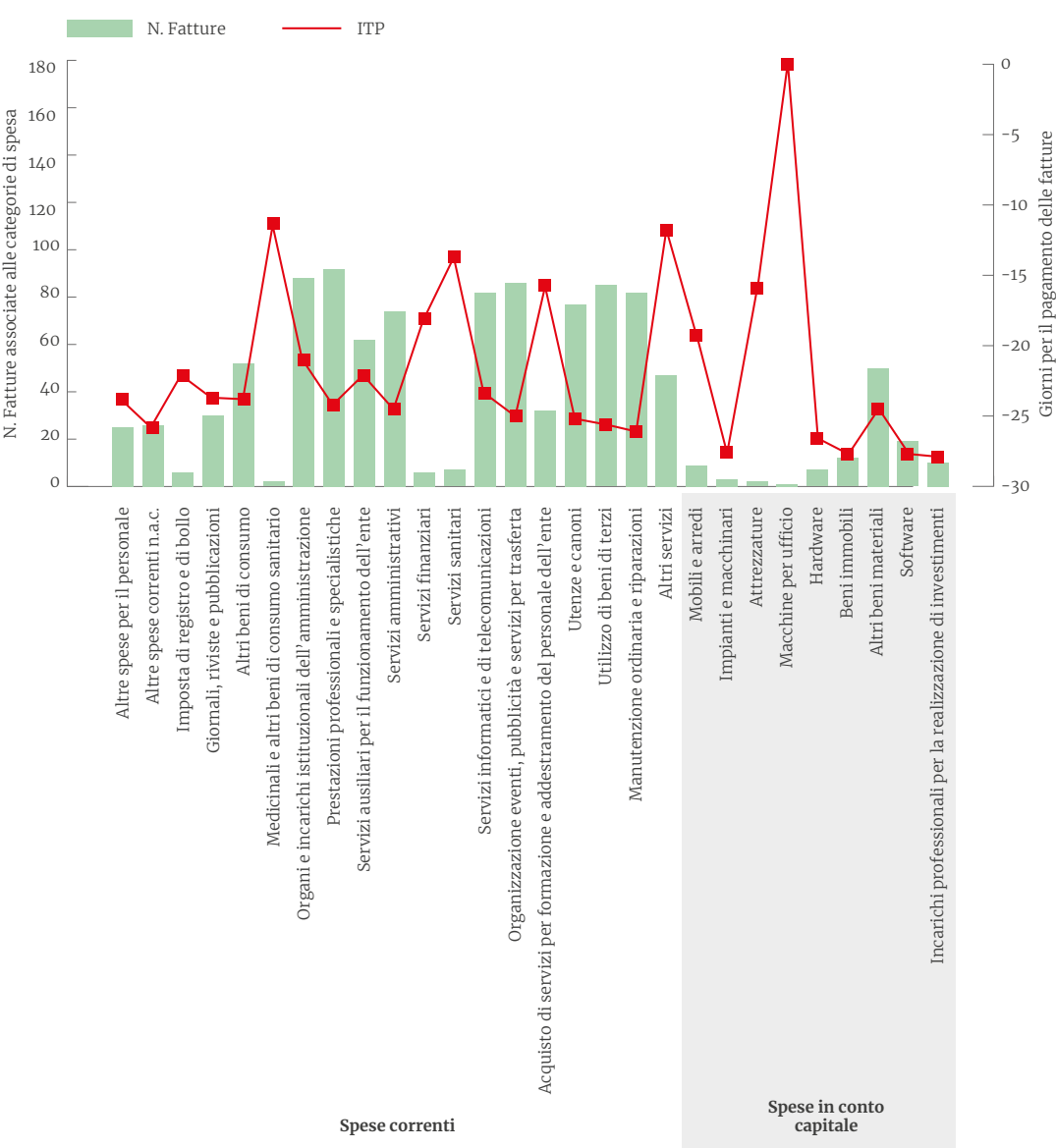
14. Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, recante "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale, convertito con modificazioni dalla l. 89/2014".

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

16. Nello specifico, hanno trovato applicazione: i) la riduzione del 20% del trattamento economico accessorio corrisposto ai dipendenti dell'Autorità, ai sensi dell'art. 22, comma 5, del d.l. 90/2014; nonché ii) con riferimento all'organo collegiale, la riduzione del compenso dei membri del Collegio ai sensi dell'art. 13 del d.l. 66/2014, che, per il 2024, è stabilito nella misura di 255.127,82 euro annui (al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a loro carico), ai sensi dell'art. 1, comma 68, della l. 234/2021.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

Andamento dell'ITP (asse dx) e numero di fatture ricevute (asse sx) nel corso del 2024 per natura economica della spesa.



Nota: l'asse dx riporta l'andamento dell'ITP mostrando quanti giorni mancano alla scadenza delle fatture. Prendendo ad esempio la categoria di IV livello del piano finanziario del piano dei conti integrato "Hardware", risulta un ITP pari a -26,61. Ciò vuol dire che il pagamento delle fatture rientranti in detta categoria è effettuato mediamente in poco più di tre giorni o che, detto in misura differente, le stesse sono state pagate in anticipo di 26,61 giorni rispetto alla loro scadenza.

Profili organizzativi e di gestione



Sul punto si rileva che la gestione telematica degli incassi e dei pagamenti attraverso la piattaforma SIOPE+, a cui l'Autorità aderisce a far data dal 1° gennaio 2020, permette, attraverso l'integrazione con la Piattaforma dei Crediti Commerciali, un puntuale monitoraggio dello stato dei pagamenti delle fatture.

Gestione degli acquisti di beni e servizi

Come noto dal 1° gennaio 2024 ha acquistato piena efficacia la disciplina del nuovo Codice dei contratti pubblici¹⁷, che prevede la digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici, di talché ogni fase del processo di *public procurement* deve essere gestita mediante piattaforme di approvvigionamento digitale certificate e integrate nell'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale, consentendo lo scambio di dati e di informazioni con la Banca dati nazionale dei contratti pubblici gestita dall'Anac. A tal riguardo, avendo previamente verificato che la piattaforma di approvvigionamento digitale in uso fosse certificata nei termini indicati, l'Autorità, nel ruolo di stazione appaltante qualificata, ha gestito in autonomia le procedure di acquisto già approvate e inserito nella nuova programmazione tutte le acquisizioni necessarie per garantire la piena funzionalità dei propri Uffici. Come di consueto, anche nel corso del 2024 al fine di soddisfare i fabbisogni istituzionali ricorrenti si è fatto principalmente ricorso agli strumenti Consip, ove disponibili.

In caso di irreperibilità del prodotto o servizio nell'ambito dei suddetti strumenti, gli acquisti sono stati effettuati autonomamente, ricorrendo, per quelli sottosoglia, al Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione – Mepa, o, in caso di mancanza

del prodotto o servizio, alla citata piattaforma di approvvigionamento digitale certificata.

Per quanto riguarda gli acquisti di importo superiore alla soglia comunitaria, nel 2024 sono state espletate alcune procedure aperte in ambito UE, su piattaforma Consip e in modalità ASP (*Application Service Provider*), per l'aggiudicazione, tra gli altri, dei servizi assicurativi e di welfare in favore del personale.

Gli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività, in ottemperanza alla vigente disciplina, sono stati effettuati tramite gli strumenti messi a disposizione da Consip S.p.a. e solo in rari casi si è fatto ricorso alla procedura autorizzativa alternativa prevista dall'articolo 1, comma 516 della Legge di stabilità 2016¹⁸ e successive modifiche. Nel corso dell'anno, è stato avviato il processo di migrazione al cloud dei dati e dei servizi digitali AGCM nell'ambito della Concessione per la realizzazione e gestione di una nuova infrastruttura informatica al servizio della Pubblica Amministrazione denominata Polo Strategico Nazionale – PSN. È stato, inoltre, ampliato il Contratto Esecutivo stipulato in adesione all'Accordo Quadro Consip SPC2 – Connettività.

In linea generale, per soddisfare le esigenze di aggiornamento, adeguamento e manutenzione di software e licenze facenti parte dell'infrastruttura informatica dell'Autorità, i relativi acquisti sono stati effettuati sulla piattaforma Mepa, per lo più mediante apposite Trattative dirette con gli operatori economici individuati nel settore di riferimento a seguito di indagini di mercato.

È continuata, inoltre, l'attività di acquisizione di servizi e forniture correlati alla sicurezza informatica¹⁹. Per prodotti più semplici o standardizzati si è invece proceduto mediante l'emissione di Ordini diretti sul MEPA.

17. Approvato con d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, recante "Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici".

18. Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)".

19. Mediante il servizio di "Cyber security awareness e phishing Cyber Guru Enterprise Plus" ed il rinnovo delle licenze relative alla piattaforma di "Vulnerability Management e Web Application Scanning Qualys".

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

Infine, anche nel 2024 la gestione dell'immobile in cui ha sede l'Autorità ha comportato interventi finalizzati, per un verso, all'ammodernamento e alla manutenzione dello stabile e, per l'altro, alla tutela della sicurezza dei luoghi di lavoro. Nello specifico, sono stati acquisiti e validati i progetti esecutivi per l'adeguamento ed efficientamento dell'impianto di climatizzazione e di aria primaria, nonché per la fornitura e posa in opera di nuovi climatizzatori. È stata avviata, altresì, la procedura negoziata sottosoglia – mediante Richiesta di Offerta sul Mepa – per l'affidamento dei lavori di adeguamento dell'edificio alla normativa antincendio, nonché affidati i servizi di supporto tecnico-ingegneristico e di assistenza specialistica in materia antincendio.

Nel corso dell'anno è proseguita la cooperazione con altre Istituzioni anche nell'attività di gestione degli acquisti. Si ricordano, al riguardo: i) la cooperazione con la Consob in relazione alle gare finalizzate alla gestione dell'edificio che ospita le sedi delle due Istituzioni; ii) il “Protocollo d'intesa per la definizione di strategie di appalto congiunte”, sottoscritto con la Banca d'Italia, la Consob, l'ANAC, l'IVASS e l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale già menzionato al § 1; iii) la Convenzione, siglata tra l'Autorità, la Consob e l'Agenzia del Demanio per l'attribuzione a quest'ultima delle funzioni di centrale di committenza in relazione all'affidamento e all'esecuzione del servizio di indagini e verifica di vulnerabilità sismica, dei servizi tecnici di architettura e ingegneria, del servizio di verifica della progettazione e dei lavori di sostituzione degli infissi del suddetto immobile sito in Roma a Piazza Verdi.

Complessivamente, per quanto concerne la gestione delle procedure di acquisto, nel 2024 sono state gestite oltre trecento richieste di acquisto, culminate nell'adozione di 260 determinazioni a contrarre, ed il tempo medio calcolato con riferimento alla produzione degli atti procedurali è stato pari a circa 15 giorni.

Performance

Nel 2023 l'Autorità ha posto in essere tutte le iniziative utili per conseguire gli obiettivi stabiliti nel [Piano della performance 2024-2026](#), approvato con delibera n. 31191 del 7 maggio 2024.

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

A partire dalla missione istituzionale, il Piano della *performance* individua le aree e gli obiettivi strategici di medio e lungo termine e li declina in obiettivi operativi, alla luce dei principi di liceità, trasparenza ed efficienza. La Relazione annuale al Parlamento illustra i risultati conseguiti nell'anno 2024 e denota come, all'esito di un processo partecipativo e condiviso, le direttive e gli obiettivi operativi attribuiti dal Segretario Generale ai Responsabili delle unità organizzative sono risultati sostenibili e coerenti alle finalità del Piano della *performance*, tenuto conto delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili. I risultati ottenuti nel periodo, inoltre, sono risultati positivi e in linea con le previsioni. Le azioni intraprese e i risultati conseguiti sono risultati, altresì, coerenti con le previsioni del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza 2024-2026. Le misure adottate in materia di prevenzione della corruzione e per la trasparenza rilevano, infatti, anche sotto il profilo della corretta implementazione del ciclo della *performance*, poiché assicurano l'autenticità della rendicontazione e la visibilità degli obiettivi e dei risultati dell'azione amministrativa.

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

Profili organizzativi e di gestione



3.

Assetto organizzativo e gestione del personale

Sotto il profilo organizzativo, un elemento di novità è scaturito dalla decisione del 18 aprile 2024, con cui l'Autorità ha deliberato l'individuazione dell'Ufficio Contenzioso dell'Autorità quale Ufficio Legale ai sensi degli artt. 15 e 23 della l. 247/2012²⁰. A tale Ufficio è stata riconosciuta la competenza alla trattazione esclusiva e stabile degli affari legali dell'Autorità non attribuibili al patrocinio esclusivo dell'Avvocatura Generale dello Stato e per i quali l'Autorità non ritenga di avvalersi di avvocati del libero foro. Con successiva delibera del 26 giugno 2024, l'Autorità ha conseguentemente approvato il *“Regolamento per il funzionamento dell'Ufficio Legale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato”*. La previsione di un Ufficio Legale interno consente il patrocinio degli avvocati che vi fanno parte in relazione a quelle controversie in cui la rappresentanza di interessi di altre Amministrazioni da parte dell'Avvocatura dello Stato può determinare un'ipotesi di conflitto di interessi in capo alla medesima, ragione per la quale, in

precedenza, l'Autorità si è sempre avvalsa di avvocati del libero foro di volta in volta nominati.

Un altro elemento di novità che ha riguardato l'assetto organizzativo dell'Autorità nel corso del 2024 è scaturito dall'istituzione, al suo interno, dell'Unità Data Science, cui è stato affidato il compito di supportare tutte le attività istituzionali attraverso consulenze specialistiche nonché lo sviluppo di specifici progetti in materia di dati, tecniche informatiche, intelligenza artificiale e algoritmi. Nell'Unità Data Science – coordinata dal Chief Economist – sono confluiti gli esperti selezionati con apposita procedura selettiva.

Risorse umane

Al 31 dicembre 2024, il personale dell'Autorità ammontava a 318 unità, in lieve aumento rispetto all'anno precedente.

In particolare, i dipendenti di ruolo e a tempo indeterminato erano 281.

20. Legge 31 dicembre 2012, n. 247, recante *“Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense”*.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

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

Segreterie del Presidente e dei Componenti, Gabinetto e Uffici dell'Autorità								
	RUOLO E T.I.		CONTRATTO**		COMANDO O DISTACCO		TOTALE	
	31/12/2023	31/12/2024	31/12/2023	31/12/2024	31/12/2023	31/12/2024	31/12/2023	31/12/2024
Dirigenti*	30*	28*	0	0	3	3	33	31
Funzionari	161	167	10	10	5	7	176	184
Contratti di specializzazione	0	0	0	0	0	0	0	0
Personale operativo	81	80	2	2	6	11	89	93
Personale esecutivo	9	6	0	0	5	4	14	10
Totale	281	281	12	12	19	25	312	318

* Incluso il Segretario Generale e il Capo di Gabinetto

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

Come già accennato al § 2, in attuazione dell'articolo 1, comma 10, del d.l. 104/2023, convertito con modificazioni dalla l. 136/2023, la pianta organica dell'Autorità è stata ampliata, con un incremento del personale di 10 unità di ruolo (delle quali 8 con qualifica di funzionario e 2 con qualifica di impiegato). Nel corso del 2024, l'Autorità ha concluso due procedure concorsuali, bandite nell'anno precedente, volte, l'una, all'assunzione di funzionari per lo svolgimento di attività di *data engineering* e *data science*, e l'altra – svolta unitamente al Garante per la Protezione dei dati Personali – all'assunzione di funzionari per lo svolgimento di mansioni di traduttore linguistico specializzato nella traduzione dall'italiano all'inglese.

Ad esito di tali procedure, nel periodo settembre-dicembre 2024 sono state assunte in ruolo 4 nuove risorse (3 funzionari per lo svolgimento delle attività di *data engineering* e *data science* e 1 funzionario con mansioni di traduttore specializzato). A fine dicembre 2024, l'Autorità ha inoltre deliberato di bandire due procedure concorsuali per l'assunzione, rispettivamente, di 8 funzionari con formazione giuridica e 4 funzionari con formazione economica. Come si evince dalla Tabella 2, la composizione del personale direttivo, per formazione ed esperienza professionale, al 31 dicembre 2024, risultava aver subito minime variazioni rispetto all'anno precedente.

Profili organizzativi e di gestione



Tabella 2 - Dirigenti e funzionari (esclusi Capo di Gabinetto e comandati) per tipo di formazione ed esperienza lavorativa al 31 dicembre 2024)

PROVENIENZA	FORMAZIONE			
	GIURIDICA	ECONOMICA	ALTRO	TOTALE
Pubblica Amministrazione	43	19	4	66
Imprese	10	21	9	40
Università o centri di ricerca	23	30	3	56
Libera professione	39	1	1	41
Altro	0	1	0	1
Totale	115	72	17	204

Rispetto al 2023, si conferma la prevalenza del personale di genere femminile, sia nella qualifica di impiegato che nella qualifica di funzionario, oltre ad una sostanziale parità di genere a livello dirigenziale.

Tabella 3 - Personale in servizio presso l'Autorità al 31 dicembre 2024 suddiviso per qualifica e genere

	TOTALE	DIRIGENTI	FUNZIONARI	IMPIEGATI	COMMESSI	AUTISTI
Uomini	136	16	81	30	5	4
Donne	182	15	103	63	1	0
Totale	318	31	184	93	6	4

Personale in assegnazione temporanea da altre amministrazioni

Al 31 dicembre 2024, risultavano complessivamente 25 unità in assegnazione temporanea da altre amministrazioni. In particolare, 11 posizioni erano occupate ai sensi dell’art. 9, comma 1, della l. 215/2004²¹;

1 posizione ai sensi dell’art. 5 del d.l. 68/2006²²; 3 posizioni ai sensi dell’art. 8, comma 16, del d.lgs. 145/2007²³. Nel totale sono incluse 10 unità al di fuori di detti contingenti, di cui 7 appartenenti alla Guardia di Finanza, 1 appartenente ad altre Forze Armate e 2 appartenenti ad altre Amministrazioni.

21. Legge 20 luglio 2004, n. 215, recante “Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi”.

22. Decreto-legge 6 marzo 2006, n. 68, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2006, n. 127, recante “Misure urgenti per il reimpiego di lavoratori ultracinquantenni e proroga dei contratti di solidarietà, nonché disposizioni finanziarie”.

23. Decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145, recante “Attuazione dell’articolo 14 della direttiva 2005/29/CE che modifica la direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole”.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

Impiego delle risorse

Quanto all'impiego delle risorse, si evidenzia che nel 2024 il 71% del personale è stato impegnato nello svolgimento o a supporto delle attività necessarie all'espletamento delle competenze dell'Autorità in materia di tutela del consumatore, concorrenza, rating di legalità e conflitto di interessi. Il 29% è stato impegnato, invece, in attività *no core*.

Praticantato

Nel corso del 2024 sono state bandite ed espletate le selezioni per l'ammissione di 16 praticanti con elevata formazione giuridica e 10 praticanti con elevata formazione economica per lo svolgimento di un praticantato della durata di 18 mesi in Autorità. È stata inoltre bandita una selezione pubblica per 50 giovani laureati, in materie giuridiche, economiche e statistiche, interessati a svolgere un periodo di praticantato di 12 mesi.

Tutte e tre le selezioni si sono concluse, con approvazione e pubblicazione delle rispettive graduatorie nel mese di dicembre 2024 e ingresso dei praticanti nel 2025.

Nel corso dell'anno, 31 giovani laureati (con formazione giuridica, economica, statistica e in materie relative all'archivistica e biblioteconomia) hanno svolto periodi di praticantato a seguito delle selezioni bandite per 50 praticanti nel corso del 2023; nel medesimo periodo, 16 praticanti con elevata formazione giuridica hanno svolto un periodo di praticantato della durata di 18 mesi, ad esito delle selezioni bandite nel 2023.

Nell'anno 2024 sono stati, inoltre, attivati 7 tirocini formativi a seguito di convenzioni siglate con alcune università.

Formazione del personale

Nel corso del 2024 è proseguita l'attività di formazione per il personale dell'Autorità, prevalentemente attraverso l'organizzazione di seminari interni, anche in lingua inglese, riguardanti tematiche di interesse istituzionale, con il coinvolgimento sia di professionalità presenti nella struttura, sia di docenti esterni (personale proveniente da istituzioni europee e università).

Nello specifico, sono stati organizzati complessivamente 21 seminari di formazione e aggiornamento, a cadenza bimensile, tenuti sia dal personale interno che esterno all'Autorità, i quali hanno interessato numerose e diversificate tematiche di interesse per l'Istituzione, con rilevanti risvolti applicativi.

Parallelamente all'attività di formazione organizzata all'interno dell'Autorità, nel corso del 2024 è proseguita altresì l'attività di formazione esterna destinata al personale, il quale ha partecipato a diversi corsi presenti nel catalogo formativo della SNA, ad alcuni corsi proposti da società private, nonché ad un'attività formativa posta in essere dalla Commissione UE in tema di concentrazioni. Nel mese di novembre è iniziato, nell'ambito della Convenzione tra la Banca d'Italia e l'Autorità finalizzata alla formazione e allo sviluppo professionale del personale, un programma di *coaching* individuale destinato ai capi dipartimento, ai dirigenti e ai funzionari responsabili di direzioni e uffici, con l'obiettivo di consentire ai partecipanti di sviluppare le proprie capacità manageriali in coerenza con il ruolo specifico e con le caratteristiche del contesto lavorativo.

Allo scopo di garantire la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, in ottemperanza alle disposizioni di cui al d.lgs. 81/2008, nel corso dell'anno sono stati infine organizzati 17 corsi base e di aggiornamento, in videoconferenza e in presenza, specificatamente dedicati ai lavoratori, ai Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza e ai componenti della Squadra di Emergenza dell'Autorità.

Rinnovo e aggiornamento dei protocolli d'intesa

L'Autorità, nel corso del 2024, ha rinnovato e aggiornato i protocolli d'intesa con la Guardia di Finanza, l'Autorità di regolazione dei trasporti (ART), l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) e con l'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni (IVASS), per tenere conto delle modifiche intervenute nella rilevante normativa di riferimento. I nuovi Protocolli ribadiscono la centralità della collaborazione interistituzionale anche oltre i limiti imposti dalle varie disposizioni normative, in quanto espressione dei più generali principi di leale collaborazione

Profili organizzativi e di gestione



tra pubbliche istituzioni e di buon andamento dell'azione amministrativa. Essi, pertanto, non solo formalizzano con maggiore dettaglio le modalità di interazione per la resa della pareristica di competenza, per la condivisione d'informazioni e per lo svolgimento di ispezioni congiunte, ma prevedono anche un più intenso dialogo per l'approfondimento scientifico nelle materie oggetto di collaborazione istituzionale, per il monitoraggio dei mercati e per la formazione del personale.

Per perseguire tali obiettivi, i Protocolli con le Autorità di regolazione settoriale prevedono l'istituzione di un apposito tavolo tecnico quale sede privilegiata di coordinamento periodico (ART e IVASS) o la possibilità di concludere accordi integrativi per definire i dettagli tecnici delle modalità esecutive della reciproca collaborazione (ANAC). I Protocolli con le Autorità di regolazione, inoltre, non prevedono più un periodo di validità degli stessi, ma un più agile meccanismo di integrazione e modifica dei relativi testi attivabile, di comune accordo tra le Parti, ogni volta che le stesse ne ravvisino la necessità in considerazione di intervenute modifiche legislative o di sopravvenute esigenze di coordinamento. Il Protocollo con la Guardia di Finanza, infine, conferma l'importanza fondamentale della collaborazione con il Corpo per lo svolgimento efficace, ordinato e corretto di tutte le competenze dell'Autorità in ogni fase preparatoria e procedimentale.

Rapporti di collaborazione con la Guardia di Finanza

Nell'ambito dei consolidati rapporti di collaborazione tra l'Autorità e la Guardia di Finanza, quale polizia economico-finanziaria del Paese, nel 2024 si è registrato un ulteriore sviluppo delle attività di supporto per la tutela del mercato, tanto nel settore della concorrenza quanto in ambito consumeristico, nonché per l'attribuzione del rating di legalità. Fulcro di tale significativo apporto è il Nucleo Speciale Antitrust, unità specializzata preposta all'espletamento delle investigazioni economico-finanziarie finalizzate ad agevolare lo svolgimento delle attività istruttorie e ispettive dell'Autorità. Importanti e crescenti energie sono state dedicate,

in particolare, al versante dell'accesso alle risorse informatiche, implementando, parallelamente, l'azione di ricerca e di analisi delle informazioni presenti sul web e gli strumenti ispettivi e di controllo a disposizione degli addetti alle indagini, al fine di intercettare preventivamente le situazioni sintomatiche di condotte illecite.

Le attività di collaborazione hanno riguardato tutti gli interventi ispettivi, che hanno interessato in prevalenza le aree del Nord Italia, rispetto al Centro e al Sud del Paese (Isole Maggiori comprese). In diversi casi è stato richiesto anche l'ausilio della Componente territoriale del Corpo. Particolarmente intense sono state altresì le verifiche di rilevanza fiscale e contributiva inerenti al rilascio del rating di legalità nonché il monitoraggio sulla permanenza dei relativi requisiti. La collaborazione con l'Autorità si è sviluppata anche attraverso l'invio di segnalazioni, da parte del Nucleo Speciale Antitrust, a seguito dell'attività investigativa svolta dallo stesso, ovvero in collaborazione con i reparti della Componente territoriale della Guardia di Finanza.

I suddetti rapporti di collaborazione sono proseguiti anche sotto l'aspetto della reciproca formazione e dell'aggiornamento professionale.

Attività di comunicazione, relazioni esterne e rapporti istituzionali

Evento di spicco nel 2024 è stato il G7, che ha visto incontrarsi a Roma nelle date del 3-4 ottobre i rappresentanti governativi e delle Autorità di Concorrenza dei Paesi del gruppo, cui si sono aggiunti quelli della Commissione europea. Nel rispetto delle linee guida della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato dunque sviluppato il *concept* dell'evento, nonché organizzati il programma sociale, la logistica e il servizio di accoglienza. Su altro rilevante versante, nell'anno è proseguita l'attenzione dell'Autorità alla tutela dei diritti dei consumatori, attraverso la terza edizione della campagna di comunicazione #convienesaperlo, che come in precedenza ha avuto come protagonisti assoluti gli studenti delle scuole secondarie medie e superiori. Al concorso hanno preso parte 1.019 alunni provenienti da 736 Comuni del territorio nazionale; all'evento finale

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

304 studenti fra cui 126 premiati. A marzo 2024 si è poi tenuta la cerimonia per il conferimento del Premio Antitrust 2023, giunto alla quarta edizione, dedicato alle associazioni di consumatori, alle associazioni di imprese, ai giornalisti e agli studenti universitari. È altresì proseguita l'attività di informazione e di sensibilizzazione sul *teleselling* aggressivo, nell'ambito della campagna Difenditi così (www.difenditicosi.it), partita già nel 2022 in collaborazione con ARERA, tramite la diffusione di uno spot tv trasmesso sulle reti RAI.

Media relations e canali social

Nel 2024 si è intensificata l'attività di diffusione dei comunicati stampa, relativi alle istruttorie, alle

campagne di comunicazione e agli eventi, che sono stati in totale 65 per 1.427 lanci di agenzia.

Le *media relations* hanno consentito una presenza costante dell'Autorità soprattutto sui quotidiani e sul web, ma anche su radio, tv e periodici (tabella 4). A tal proposito si segnala il notevole aumento delle menzioni sul web, quasi il 75% del totale.

L'azione dell'Autorità ha trovato spazio anche sui canali social istituzionali, che hanno visto un incremento del numero dei follower e dei commenti (tabella 5). In particolare, il canale Instagram ha raggiunto 14.664 follower e LinkedIn, di cui da fine 2022 è online la nuova pagina, 8.201. I risultati ottenuti sono frutto di una implementazione di strategie di comunicazione mirate, in atto ormai da diversi anni.

Tabella 4

ESPOSIZIONE SUI MEDIA - ANNO 2024		
	NUMERO MENZIONI	% SUL TOTALE
Carta stampata	5.738	18,7
Web	22.974	74,8
TV	1.355	4,4
Radio	644	2,1
Totale	30.711	100,00

Tabella 5

ESPOSIZIONE SUI SOCIAL – ANNO 2024				
	COPERTURA	VISITE ALLA PAGINA	INTERAZIONI*	NUOVI FOLLOWER
Facebook	3.093.741	40.112	39.775	2.619
Instagram	1.342.982	57.972	53.755	7.350
	IMPRESSION	VISUALIZZAZIONI DI PAGINA	INTERAZIONI	NUOVI FOLLOWER
Linkedin	406.380	9.538	26.142	2.552

* reazioni, commenti, condivisioni e clic

Profili organizzativi e di gestione



Servizi di documentazione e biblioteca

La Biblioteca “*Francesco Saja*” conserva e gestisce materiale informativo e letteratura specialistica, sia a stampa che in versione digitale, relativi a tutti gli ambiti di competenza dell’Autorità.

Si tratta di una biblioteca altamente specializzata che vanta un patrimonio complessivo di oltre 9000 volumi, a cui si aggiungono 117 riviste, disponibili in versione stampa e/o in formato elettronico, e 30 banche dati online di contenuto giuridico ed economico. Nel corso del 2024 il patrimonio è ulteriormente cresciuto mediante l’acquisizione di circa 90 nuove risorse, tra le quali diverse pubblicazioni monografiche e periodiche nonché banche dati online. Allo stesso tempo si è provveduto alla razionalizzazione dello stesso, tramite apposita procedura di scarto delle risorse duplicate e/o obsolete. La Biblioteca lavora in stretta collaborazione con la realtà bibliotecaria nazionale attraverso la rete NILDE (*Network Inter Library Document Exchange*), tramite la quale è possibile accedere al catalogo delle altre biblioteche nazionali aderenti.

Le risorse informative detenute sono messe a disposizione sia del personale interno che degli utenti esterni. Dal 2024 la Biblioteca è dotata di un sistema di controllo del patrimonio librario (c.d. “*anti-taccheggio*”)

dell’Autorità attraverso sistemi RFID (*Radio Frequency Identification*), in linea con l’esperienza delle principali biblioteche pubbliche e private. Nel corso dello stesso anno è entrato in funzione anche il sistema di “*auto-prestito*”, mediante il quale il personale interno può, tramite un lettore-badge, fare ingresso nella Biblioteca e accedere al prestito autonomamente.

Nel novero dei servizi informativi e di aggiornamento a beneficio del personale dell’Autorità, rilevano, altresì, l’*Alert Antitrust*, quale selezione quindicinale di articoli rilevanti pubblicati sulle riviste in abbonamento, che confluisce in una banca dati, a uso interno ed esterno, indicizzata e interrogabile tramite chiavi di ricerca; i *Dossier tematici*, elaborati con cadenza settimanale su argomenti di interesse istituzionale al centro del dibattito pubblico e alimentati attraverso articoli di stampa e documenti di analisi di varia provenienza; il Monitoraggio dei lavori parlamentari, nonché quello relativo agli sviluppi della giurisprudenza euro-unitaria e costituzionale.

Sito Internet

Il sito istituzionale è attualmente composto da 12.445 pagine *web* e da circa 10.200 documenti, a cui si sommano le oltre 31.400 delibere dell’Autorità nelle materie di competenza.

Nel corso del 2023 sono state registrate circa 1,3 milioni di visite e 4 milioni di pagine visualizzate, mediante accesso da *personal computer* (69%) o da dispositivi mobili (30% da *smartphone* e 1% da *tablet*).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

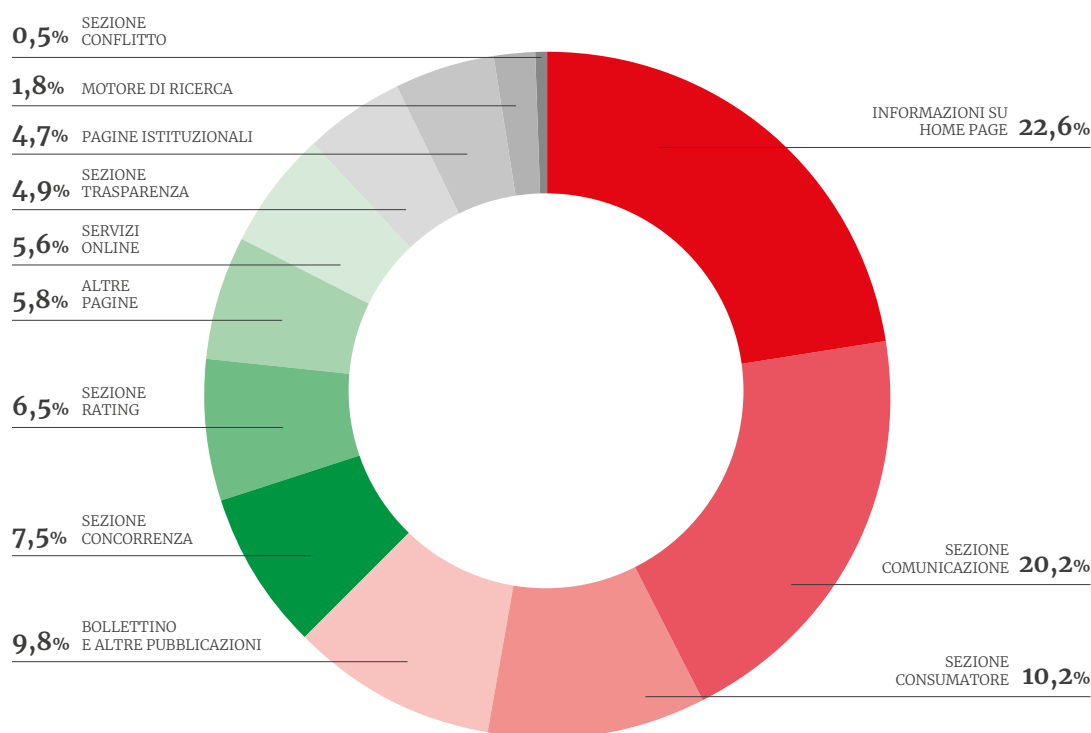
Nel 2024 la [home page](#) del portale, dalla quale è possibile consultare le informazioni più recenti come gli ultimi comunicati stampa, le news più attuali, gli avvisi al mercato di operazioni di concentrazione, i market test sugli impegni presentati dalle imprese e le consultazioni pubbliche, risulta la sezione più visitata (22,6%), seguita dalla sezione dedicata alla [Comunicazione](#) (20,2%), dove è possibile trovare l'archivio di tutti comunicati stampa diffusi, quello delle news, le campagne di comunicazione e i contenuti multimediali.

A seguire si collocano la sezione dedicata al [Consumatore](#) (10,2%) in cui è possibile accedere alle decisioni adottate dall'Autorità in tale ambito, seguita dalla sezione dedicata al Bollettino settimanale e alle altre [Pubblicazioni](#) (9,8%). Molto seguite risultano anche la

sezione dedicata alla [Concorrenza](#) (7,5%) e la sezione [Rating di legalità](#) (6,5%), dalla quale le imprese possono accedere alla piattaforma Webrating per la presentazione delle domande per l'attribuzione e il rinnovo del rating e per la comunicazione delle variazioni societarie.

Elevate anche le visite registrate per la sezione dei [Servizi online](#) (5,6%), da cui è possibile reperire ad esempio il form per l'invio di segnalazioni per pratiche commerciali scorrette, la sezione dedicata alla [Trasparenza](#) (4,9%), costantemente aggiornata con tutte le informazioni previste dal d.lgs. 33/2013, comprese quelle relative ai concorsi banditi nel corso dell'anno e con i rimandi alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici. Rilevanti anche le visite effettuate alle [pagine istituzionali](#) (4,7%), in cui viene descritta l'attività dell'istituzione.

Figura 1 – Accessi al sito per contenuto delle pagine visualizzate



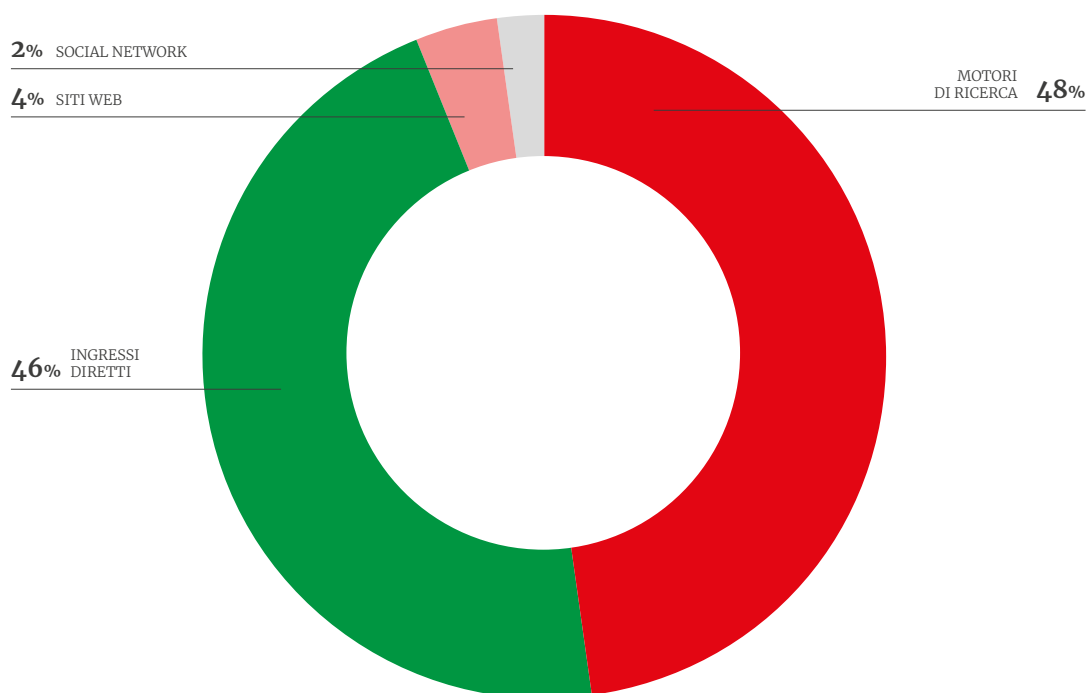
Profili organizzativi e di gestione



In termini di canali di accesso al sito il 48% delle visite si origina da motori di ricerca (Figura 2), il 46% da accessi

diretti al sito, il 4% da collegamenti presenti su altri siti web e il 2% da social network ²⁴.

Figura 2 – Visite per canale di accesso



Nel corso dell'anno è stata svolta un'attività di restyling del sito istituzionale, avente ad oggetto, in particolare: i) la definizione e il *fine tuning* della nuova veste grafica; ii) l'impostazione della nuova alberatura e dell'architettura informativa; iii) la razionalizzazione dei contenuti e delle informazioni; iv) l'elaborazione dei testi delle homepage di sezione.

L'obiettivo dell'Autorità è rendere il sito istituzionale ancora più fruibile per il vastissimo numero di utenti che vi naviga, soprattutto per i consumatori e le imprese.

24. Per questo canale il 51% delle visite è generato da Facebook, il 25% da LinkedIn, il 16% da Instagram, il 4% da X (Twitter) e il restante 4% da altri social network.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2025

Anche nel 2024 il portale istituzionale ha consentito l'utilizzo della piattaforma di *Whistleblowing antitrust*, che consente ai soggetti interessati, in possesso di informazioni riservate su violazioni della concorrenza, di interfacciarsi con le direzioni istruttorie senza dover rivelare la propria identità. Il segnalante che intenda rimanere anonimo ha la possibilità di instaurare un canale di comunicazione diretto con l'Autorità, inviando informazioni, attraverso un canale criptato, in merito alla condotta anticoncorrenziale, alle circostanze che l'hanno prodotta e alle persone coinvolte. Nel 2024 sono state valutate 194 segnalazioni inviate tramite la piattaforma di *Whistleblowing antitrust*.

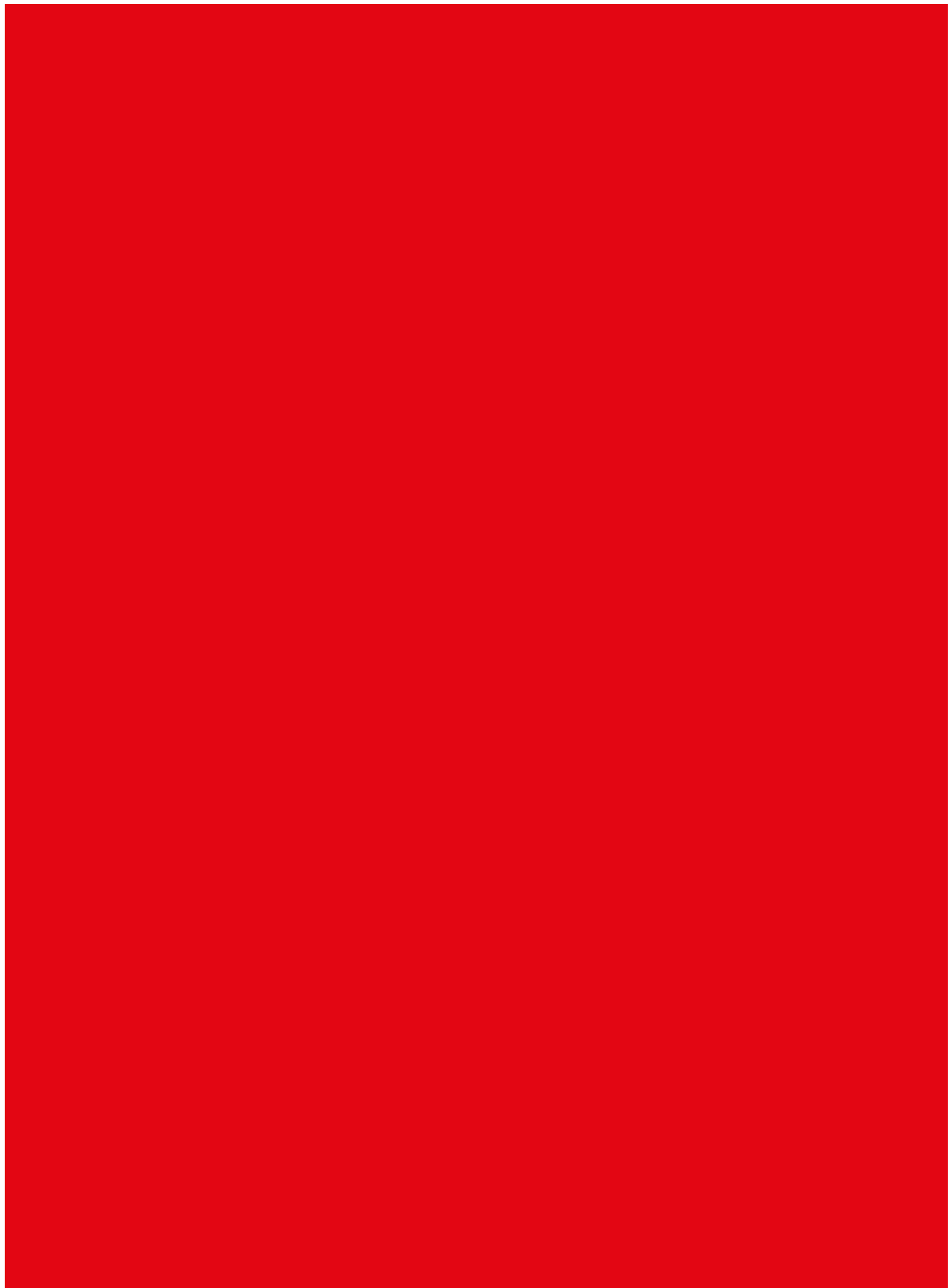
A partire dal mese di giugno 2024, in coerenza con il quadro normativo di recepimento nazionale della direttiva (UE) 2019/1024 (c.d. direttiva Open data) sull'apertura dei dati e il riutilizzo dell'informazione del settore pubblico²⁵, nel sito istituzionale è stato reso disponibile il portale

Open data dell'AGCM, dal quale è possibile accedere a una serie di dati prodotti dall'Autorità in formato aperto suddivisi per aree di attività. Il portale è direttamente accessibile dalla *home page* del sito istituzionale all'indirizzo <https://dati.agcm.it>.

Infine, nel corso del 2024, in un'ottica di agevolazione degli adempimenti di legge per gli enti locali e per le altre amministrazioni interessate, il sito è stato arricchito consentendo una nuova modalità di compilazione e invio – tramite piattaforma *web* e previa autenticazione SPID/CIE/EIDAS – del Formulario per le comunicazioni degli atti deliberativi che le pubbliche amministrazioni devono trasmettere all'Autorità ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. 175/2016²⁶. Rispetto alla precedente versione, la nuova piattaforma consente la compilazione *online* delle diverse sezioni del Formulario, permettendo il salvataggio dei dati inseriti e la compilazione in più momenti, definendo quindi procedure di comunicazione più snelle ed efficienti.

25. La normativa comunitaria è stata recepita tramite il d.lgs. 200/2021 e le successive Linee Guida dell'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) sui dati aperti, emanate nell'agosto 2023 per la definizione delle regole tecniche.

26. Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante “*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*”.



Progetto grafico

www.humancreative.it

Stampa e allestimento

Fotolito Moggio srl

Originale in formato digitale.

Nel rispetto dei CAM di cui al D.M. 17 ottobre 2019 del Ministero dell'Ambiente, questo volume è stato realizzato esclusivamente con materiali rispondenti alle certificazioni di ecosostenibilità sotto riportate.



PAGINA BIANCA

