

Relazione annuale - Presentazione del Presidente R. Rustichelli

Signor Vice Presidente del Senato, Autorità, Signore e Signori,

desidero innanzitutto illustrare un importante cambiamento intervenuto dal 1° gennaio nell'assetto organizzativo dell'Autorità al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia del nostro lavoro¹.

Nel disegnare la nuova struttura, che è stata innovata attraverso l'istituzione di 9 Dipartimenti, si è tenuto conto, in particolare, delle sempre maggiori e complesse competenze attribuite nel tempo all'Istituzione, nonché delle evoluzioni, soprattutto di natura tecnologica e digitale, che caratterizzano i mercati, non solo nei settori dell'*high tech*, ma anche nei comparti più tradizionali dell'economia.

Più nel dettaglio, nel nuovo organigramma vi sono due Dipartimenti competenti in materia di concorrenza, di cui il primo si occupa di cartelli, piattaforme digitali, concessioni e servizi pubblici locali, e il secondo di tutti gli altri settori dell'economia. Analogamente, per le competenze in materia di tutela del consumatore sono stati previsti due Dipartimenti, organizzati dal punto di vista settoriale in maniera speculare rispetto a quelli di concorrenza. È stato poi istituito il Dipartimento *compliance* che si occupa di *rating* di legalità e conflitto di interessi.

Inoltre, il Dipartimento affari legali, che cura gli affari giuridici, le garanzie procedurali, il contenzioso nonché gli studi giuridici e l'analisi della legislazione, e il Dipartimento analisi economiche e di mercato, che assicura l'approfondimento economico e le indagini conoscitive, forniscono alle altre unità organizzative il necessario supporto giuridico ed economico con l'obiettivo di offrire al Collegio una sempre maggiore accuratezza, tempestività e qualità delle informazioni su cui basare la decisione dei casi.

Completano il nuovo assetto organizzativo il Dipartimento per i servizi informativi e la digitalizzazione e il Dipartimento amministrazione.

1. Le vulnerabilità del mercato unico europeo: sussidi pubblici alle imprese e concorrenza fiscale sleale

Una delle maggiori sfide che occorre affrontare per il pieno dispiegarsi delle potenzialità dell'Europa unita riguarda la salvaguardia del mercato unico: un mercato finora fortemente ancorato al principio di concorrenza, che ha consentito a persone, beni,

¹ Delibera AGCM 25 ottobre 2022, n. 30446 - *Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.*

servizi e capitali di muoversi liberamente, garantendo sviluppo e prosperità per quasi settant'anni.

Tuttavia, mai come oggi il mercato unico è esposto a pericoli e a rischi di frammentazione.

Il drastico peggioramento del contesto geopolitico e la vulnerabilità delle catene globali del valore hanno prodotto cambiamenti rilevanti nella politica industriale dei paesi, con la riemersione di linee di intervento che, pur volte a favorire anche processi evolutivi come la transizione ecologica, presentano tratti e risvolti marcatamente protezionistici.

Emblematico è l'*Inflation Reduction Act* statunitense, che destina la cospicua somma di circa 400 miliardi di dollari a sostegno della riconversione tecnologica delle imprese che operano sul territorio americano e incentiva l'acquisto di vetture elettriche prodotte negli Stati Uniti, con componenti prevalentemente americane, come pure il *Chips and Science Act*, che destina circa 52 miliardi di dollari di aiuti ed introduce uno sconto fiscale del 25% a imprese americane che producono semiconduttori: entrambi i provvedimenti sono destinati a spiegare incisivi e negativi effetti sulla competitività di molte industrie e imprese europee.

Di fronte alle dinamiche che vanno affermandosi sullo scenario globale e alla ricerca di un nuovo equilibrio tra l'imperativo di un mercato aperto e integrato e la necessità di sostenere la resilienza dell'economia europea, il tema dei sussidi pubblici alle imprese e del *level playing field* nel mercato interno si impone come uno snodo cruciale.

La risposta alle nuove sfide non può ridursi tuttavia al frammentato sovvenzionamento delle imprese da parte di ciascun paese, attraverso l'erogazione di fondi che si sottrae alla disciplina degli aiuti di Stato.

Non va dimenticato, infatti, che questa è servita ad evitare distorsioni della concorrenza, a garantire parità di condizioni e a far funzionare il mercato unico, generando molto più benessere di quanto avrebbero recato sussidi e finanziamenti in favore di produzioni e imprese selezionate dalla politica. Resta cruciale, dunque, che la soluzione alle criticità proprie dell'attuale congiuntura non siano date a livello nazionale, mediante politiche di sovvenzione da parte dei singoli governi statali.

Detto sovvenzionamento potrebbe infatti ridurre, peraltro soltanto a favore di alcuni Stati membri, il divario rispetto alle altre aree economiche internazionali, al costo, tuttavia, di accentuare quello interno, di provocare una grave segmentazione del mercato unico e, in definitiva, di indebolire la capacità delle imprese di stare sul mercato in maniera efficiente e competitiva.

La direzione da intraprendere è invece quella di sviluppare un'autentica politica industriale comune per dare una risposta collettiva, organica e strutturale, alle sfide provenienti dall'economia americana e da quelle asiatiche, mantenendo il tenore

concorrenziale nel mercato interno e così “**allenando**” il sistema imprenditoriale europeo a meglio fronteggiare la competizione internazionale.

Il recente Regolamento sulle sovvenzioni estere, entrato in vigore a gennaio 2023, rappresenta un primo e fondamentale passo² perché, integrando il novero degli strumenti già messi in campo negli anni scorsi, consentirà all’Unione Europea di rimanere aperta agli scambi e agli investimenti, garantendo al contempo condizioni di parità per tutte le imprese che operano nel mercato unico. Tale condizione, seppure sicuramente necessaria, non è però sufficiente.

I tradizionali presidi antitrust contro l’abuso del potere di mercato possono garantire certamente pari opportunità alle imprese e con ciò favorire il gioco competitivo, ma sovente non bastano da soli a far nascere imprese innovative o a consentire a quelle esistenti di reggere la concorrenza di colossi extraeuropei, talvolta fortemente sostenuti dai rispettivi paesi.

Per questo serve una forte iniziativa politica condivisa a livello europeo.

La Commissione Europea ha dimostrato di averne chiara consapevolezza, tant’è che lo scorso 1° febbraio ha presentato **il Piano industriale del *Green Deal per l’era a zero emissioni nette***, al fine di promuovere lo sviluppo delle tecnologie pulite e l’autonomia strategica dell’Unione, riducendo la sua dipendenza dai paesi terzi³.

Nella relativa Comunicazione, la Commissione prevede di concentrarsi, nel breve periodo, su strumenti esistenti (RePowerEU, InvestEU e Fondo innovazione), e di elaborare, guardando ad un orizzonte più ampio, una risposta strutturale al fabbisogno di investimenti attraverso la costituzione di un fondo sovrano europeo.

È una strada da percorrere con coraggio e determinazione, mettendo da parte il più semplice, ma effimero ricorso a misure di sostegno nazionali, a maggior ragione in un frangente in cui il quadro della competizione internazionale si fa più sfidante e, dunque, occorre proseguire gli sforzi corali per dotarsi di strumenti adeguati.

Questa è la direttrice da seguire perché l’Europa possa rispondere alle nuove sfide in modo coordinato e mantenere così un ruolo da protagonista sullo scenario globale.

Allo stesso modo, la concorrenza fiscale sleale tra gli Stati membri continua ad essere una forma di sovvenzione indiretta che costituisce uno dei più gravi fattori di distorsione del *level playing field* e, quindi, una minaccia ad eque condizioni competitive all’interno del mercato unico.

² Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno.

³ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Un piano industriale del Green Deal per l’era a zero emissioni nette*, COM (2023) 62 final, 1° febbraio 2023.

L'introduzione di una *global minimum tax* pari ad almeno il 15% a carico delle imprese di maggiori dimensioni, con cui si era chiuso il vertice del G20 a Venezia nel luglio 2021, non ha finora prodotto i risultati attesi.

È un tema che ho posto con forza sin dal mio insediamento e che a tutt'oggi riveste carattere di urgenza.

L'Autorità continua ad auspicare un più deciso impegno sull'armonizzazione fiscale dei Paesi membri poiché questo preliminare ostacolo alla leale competizione non lede soltanto il confronto tra le imprese, ma mina alla radice la solidità del progetto europeo.

2. Il contesto macroeconomico e l'attività dell'Autorità

Nel corso del 2022, l'attività dell'Autorità si è dispiegata in un quadro macroeconomico segnato da molteplici tensioni globali ove permangono incertezze in merito alla futura evoluzione degli scenari geopolitici, all'andamento delle dinamiche inflattive, alle prospettive di crescita e alla stabilizzazione delle nuove catene globali del valore.

Nel 2022, il prodotto interno lordo dell'Italia ha recuperato pienamente i livelli pre-pandemici, ma gli squilibri tra domanda e offerta di materie prime - e, in particolare, di quelle energetiche - hanno contribuito ad alimentare una dinamica inflattiva progressivamente crescente, anche se gli interventi di politica monetaria consentono di intravedere i primi segnali di normalizzazione.

Nel mese di maggio, si è registrato un rallentamento dell'inflazione di fondo (+6,1% al netto degli energetici e degli alimentari freschi), della crescita dei prezzi del "carrello della spesa" (+12,6%) e dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo su base annua (+7,6%)⁴.

Ma tensioni inflattive ancora importanti impongono che l'attenzione della politica economica continui a essere rivolta anche alla figura del consumatore.

In questo contesto, la tutela del suo benessere assume una dimensione non solo individuale, e non solo economica, ma anche collettiva e sociale, soprattutto quando aumentano le disuguaglianze e si ampliano le fasce di povertà nella popolazione.

È noto, infatti, che l'inflazione grava più sulle famiglie che hanno una minore capacità di spesa; come ripetono spesso gli economisti è la "tassa più odiosa": colpisce i bisognosi più dei ricchi, riduce il valore dei risparmi e pesa particolarmente sui lavoratori a reddito fisso.

Infatti, per il 20 % delle famiglie meno abbienti, l'inflazione effettiva arriva a essere quasi il doppio di quella delle famiglie più ricche⁵.

⁴ ISTAT, Prezzi al consumo (dati provvisori), maggio 2023.

⁵ ISTAT, Prezzi al consumo (dati definitivi), dicembre 2022.

Tuttavia, l'inflazione da costi, derivante in particolare dai rincari energetici, pesa anche sul mondo delle imprese - soprattutto su quelle di piccole dimensioni - per le quali ha comportato generalmente una riduzione dei margini di profitto⁶.

All'uopo basti pensare che i costi di elettricità e gas per le imprese del settore terziario sono aumentati dai 13,4 miliardi del 2019 ai 32,9 miliardi del 2022⁷.

Solo una parte delle imprese - soprattutto quelle che operano nel settore manifatturiero - ha potuto reagire all'aumento dei costi trasladolo, almeno parzialmente, sui prezzi.

E, in effetti, i dati Istat⁸ mostrano che, nel 2022, il margine operativo lordo (MOL) è diminuito per oltre la metà delle unità del comparto manifatturiero e per il 45,3% delle imprese del terziario. Solo l'8,8% e il 12,8% delle imprese nei due comparti registra, invece, un aumento dei margini.

L'impatto delle dinamiche inflattive su famiglie e imprese può essere condizionato anche dal grado di concorrenzialità dei mercati. Ma è bene chiarire che, in generale, una concorrenza inefficace porta a prezzi più alti, ma non necessariamente anche all'aumento continuo e sostenuto dei prezzi nel tempo.

I mercati reali non sono quelli perfettamente concorrenziali della teoria economica, in cui le variazioni dei costi si trasmettono immediatamente e completamente sui prezzi. I processi di aggiustamento possono essere imperfetti e asimmetrici: più veloci quando i costi salgono e meno veloci quando i costi scendono.

Ma il tessuto concorrenziale dell'economia italiana è, nel suo complesso, sano e le dinamiche nazionali non appaiono essere sostanzialmente divergenti da quelle europee.

Ciò non toglie che le imprese attive in alcuni settori dell'economia non solo non abbiano sofferto, ma abbiano addirittura beneficiato dell'attuale congiuntura macroeconomica, incrementando significativamente i livelli di profitto.

Nel settore dell'energia, sono aumentati i prezzi per gli utenti finali e, al tempo stesso, sono cresciuti i margini realizzati dalle grandi società verticalmente integrate nelle fasi a monte della filiera; nel complesso, nel 2022, il MOL delle principali società elettriche del Paese è cresciuto di oltre 16 miliardi di euro (+25% rispetto all'anno precedente).

Anche nel settore bancario, la marginalità delle prime dieci banche italiane è aumentata di circa il 20% rispetto al 2021, raggiungendo i 29 miliardi di euro. Al forte aumento dei tassi praticati a famiglie e imprese per i prestiti bancari, infatti, non è seguito un corrispondente aumento dei tassi di interesse riconosciuti ai depositanti.

La stessa presidente della BCE - Christine Lagarde - ha evidenziato l'esigenza di un dialogo tra banche e clientela che porti a una maggiore remunerazione dei depositi e dei

⁶ ISTAT, Rapporto sulla competitività dei settori produttivi - Edizione 2023.

⁷ Confcommercio - Osservatorio Energia, maggio 2023.

⁸ ISTAT, Rapporto sulla competitività dei settori produttivi - Edizione 2023.

risparmi. Ciò si rende particolarmente necessario anche alla luce del fatto che, nel corso del 2022, oltre la metà delle famiglie (55,5%) ha eroso i propri risparmi a causa dell'aumento generale dei prezzi⁹.

In questo quadro macroeconomico, l'Autorità ha modulato le proprie attività con l'obiettivo prioritario di tutelare i consumatori finali da condotte potenzialmente scorrette, aggressive o abusive che possono incidere sul potere d'acquisto delle famiglie.

Vorrei menzionare, ad esempio, le istruttorie e l'indagine conoscitiva avviate nel settore della distribuzione dei carburanti, i procedimenti di tutela del consumatore relativi alle modifiche dei contratti per la fornitura di energia, l'attività di monitoraggio sulle imprese soggette al prelievo sui sovra-profitti.

Resta fermo, comunque, che l'attività di tutela della concorrenza non è diretta a ridurre le fisiologiche imperfezioni dei mercati, ma è volta ad assicurare che il loro funzionamento non sia distorto da comportamenti patologici delle imprese che configurano precise violazioni di legge.

Del resto, anche in una fase di instabilità macroeconomica, il valore degli interventi a tutela della concorrenza va letto in una prospettiva di medio periodo. In quest'ottica, le numerose istruttorie in corso non hanno solo un valore contingente, ma anche prospettico.

Dalla stima effettuata secondo la consolidata metodologia sviluppata dall'OCSE, emerge che gli interventi dell'Autorità in materia di concorrenza hanno generato benefici a favore delle imprese e dei consumatori di circa un miliardo nel 2022, e di cinque miliardi e mezzo negli ultimi quattro anni.

3. La tutela della concorrenza

Lo scorso anno, l'attività a tutela della concorrenza si è consolidata nel solco delle direttrici di intervento tracciate negli ultimi anni e, al tempo stesso, si è sviluppata in direzioni innovative per le fattispecie trattate e per i settori esaminati, nonché per le tecniche di analisi impiegate.

In particolare, l'Autorità ha concluso 12 procedimenti per intese restrittive della concorrenza, riconducibili, in funzione della natura dell'accordo e dell'esito dell'istruttoria, a tre macro-aree.

La prima macro-area di intervento concerne la lotta ai cartelli - che, da sempre, riveste un ruolo di rilievo primario nell'ambito dell'attività istruttoria dell'Autorità - e ha interessato in larga parte la collusione in occasione di gare pubbliche.

Il *bid-rigging* è stato oggetto di tre procedimenti, conclusi con l'accertamento dell'infrazione e l'imposizione di una sanzione, che hanno interessato una varietà di settori e procedure competitive quali

⁹ Censis e Confcommercio, Outlook Italia - Clima di fiducia ed aspettative delle famiglie italiane, 2023.

L'acquisto di contatori d'acqua; il servizio di manutenzione della rete stradale; l'affidamento delle forniture di abbigliamento professionale per i dipendenti di enti pubblici.

L'attenzione prestata dall'Autorità a tale fattispecie è confermata anche dalle numerose istruttorie in corso, che riguardano settori particolarmente sensibili, non solo in termini di spesa pubblica, come le gare di acquisto e fornitura di radiofarmaci, nonché gli appalti banditi dall'arsenale della marina militare.

La seconda macro-area di intervento comprende due istruttorie concluse con l'accettazione di impegni, volti a rimuovere i possibili effetti restrittivi della concorrenza di specifiche intese denunciate all'Autorità.

Il primo intervento ha portato alla rimozione dei rischi concorrenziali derivanti dallo scambio indiretto di informazioni relativo alle polizze RC Auto tra la maggior parte delle principali imprese assicurative attive in Italia, realizzato per il tramite delle principali società che offrono servizi *online* di comparazione di prezzo. Il secondo procedimento, nel settore dell'editoria scolastica, ha portato all'eliminazione delle cosiddette "clausole di gradimento" presenti nei contratti tra editori e promotori, assicurando che il mercato rimanga aperto all'entrata e alla crescita di nuovi editori.

La terza macro-area di intervento riguarda l'esame di due accordi che configurano dei progetti idonei a incidere prospetticamente sul funzionamento di alcuni importanti settori dell'economia.

Il primo accordo concerne un progetto di investimento nelle telecomunicazioni e va inquadrato nell'ambito del processo di sviluppo delle reti di accesso di nuova generazione, che costituisce un importante capitolo del progetto di ammodernamento tecnologico e infrastrutturale del Paese, previsto anche dal PNRR.

Nell'esame dell'intesa, l'Autorità è stata chiamata a bilanciare con attenzione i benefici in termini di condivisione degli investimenti con i rischi di restrizioni che possono derivare da una riduzione della concorrenza infrastrutturale. Il procedimento si è concluso mediante l'adozione di impegni che assicurano una sufficiente contendibilità della domanda e favoriscono l'infrastrutturazione e la concorrenza basata sugli investimenti.

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

Alcuni dei descritti interventi sono stati affiancati - in una relazione di complementarità sotto il profilo settoriale e/o sostanziale - da due istruttorie per abuso di posizione dominante.

Proprio nel settore dei pagamenti, sono state affrontate, per la prima volta in un procedimento per abuso di posizione dominante, le ricadute concorrenziali della trasformazione digitale che sta investendo il settore. L'istruttoria ha riguardato, in particolare, l'interazione tra le regole dei circuiti di pagamento e i vincoli tecnologici posti dai sistemi operativi dei dispositivi mobili, che necessariamente si integrano per rendere possibile il funzionamento delle carte tramite *smartphone*.

L'Autorità ha reso obbligatori impegni che garantiscono al mercato la libertà di decidere come impostare i POS per i pagamenti tramite *smartphone*, in base a scelte orientate unicamente da dinamiche imprenditoriali e concorrenziali.

Il secondo procedimento si colloca nell'ambito del quadro sistematico degli interventi più tradizionali volti a tutelare i benefici della concorrenza *per* il mercato, avendo avuto ad oggetto le condotte ostruzionistiche e dilatorie che hanno determinato un ritardo pluriennale nel subentro del nuovo gestore dei servizi di trasporto pubblico locale su gomma in Toscana.

Nell'ambito degli interventi di repressione degli abusi di posizione dominante, sono state altresì concluse quattro istruttorie che sviluppano due importanti direttrici di intervento dell'Autorità: il legame tra tutela della concorrenza e sostenibilità ambientale e la fattispecie dell'abuso di sfruttamento.

Tutela della concorrenza e sostenibilità ambientale presentano spesso profili di marcata complementarità, come dimostrano anche gli interventi del 2022, che hanno interessato condotte potenzialmente escludenti nella filiera del riciclo dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, nonché in quella del riciclo dei rifiuti di beni in polietilene. In entrambi i casi, l'Autorità ha accettato e reso vincolanti gli impegni presentati dalle parti.

Gli impegni resi obbligatori dall'Autorità sono volti a garantire ai sistemi collettivi concorrenti di avvantaggiarsi pienamente di eventuali efficienze generate nello svolgimento delle proprie attività, qualora si traducano in ribassi dei contributi ambientali offerti ai produttori, rendendo questi ultimi pienamente contendibili e assicurando alle imprese la possibilità di scegliere liberamente il proprio fornitore del servizio di *compliance*.

Sono stati conclusi, invece, con l'accertamento e l'irrogazione della sanzione, due procedimenti per abuso di posizione dominante per prezzi eccessivi. Il primo ha riguardato una strategia abusiva concernente un farmaco orfano per la cura di una malattia ultra-rara; il secondo ha avuto ad oggetto le condizioni di offerta del servizio di traghettamento sullo Stretto di Messina.

Rimane altresì elevata l'attenzione che l'Autorità rivolge alle piattaforme digitali e, in particolare, alle modalità di raccolta e di utilizzo dei dati personali.

Mi riferisco all'istruttoria in corso avente ad oggetto il rifiuto di Google di concedere l'interoperabilità nei confronti di un operatore innovativo che consente agli utenti di ottenere una remunerazione dai propri dati, attraverso l'esercizio del diritto alla loro portabilità.

Le regole che definiscono le modalità di acquisizione dei dati negli ecosistemi digitali sono al centro di una seconda indagine istruttoria, nei confronti di Apple, che sembrerebbe applicare agli sviluppatori di *app* una politica sulla tracciabilità dei dati di navigazione degli utenti più restrittiva di quella applicata a se stessa.

Tutti i casi digitali sono condotti dall'Autorità in stretto e costante coordinamento con la Commissione europea e le autorità degli altri Stati Membri, nell'ambito della Rete Europea di Concorrenza (ECN). È eloquente il fatto che a dicembre 2022 la Commissione abbia reso vincolanti per Amazon in tutta Europa impegni simili ai rimedi comportamentali che l'Autorità gli aveva imposto in Italia l'anno prima. Proprio qualche giorno fa, inoltre, la Commissione ha aperto un'indagine formale sulle attività di pubblicità *online* di Google, nella quale è confluita anche un'istruttoria che era stata precedentemente aperta dall'Autorità.

Il Regolamento 1/2003, di cui ricorre il 20° anniversario, ha permesso di consolidare un rapporto di fiducia e di continuo interscambio tra le autorità di concorrenza europee.

La visione comune che la rete delle autorità di concorrenza ha consentito di sviluppare sarà importante anche per affrontare le sfide regolatorie poste dall'intelligenza artificiale, innovazione potenzialmente “dirompente” non solo sotto il profilo economico, ma anche sociale e democratico.

Non ho dubbi che le competenze maturate dall'Autorità attraverso i numerosi interventi a tutela della concorrenza e del consumatore nel settore digitale - che la rendono uno dei cardini europei dell'*enforcement* in tale settore - potranno contribuire anche alla *governance* economica di questa nuova frontiera della modernità.

Significativa, a questo fine, è l'individuazione dell'Autorità come autorità nazionale competente in materia di mercati equi e contendibili nel settore digitale ai sensi del *Digital Markets Act*, contenuta nel disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso aprile.

Tra gli strumenti di intervento a disposizione dell'Autorità nell'economia digitale va annoverato anche l'abuso di dipendenza economica, fattispecie rafforzata dalla legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, che ha introdotto una presunzione di dipendenza economica dalle piattaforme digitali.

L'Autorità ha già utilizzato tale previsione nell'istruttoria che ha recentemente avviato - e per la quale ha adottato anche misure cautelari - nei confronti di Meta per accertare un presunto abuso di dipendenza economica a danno di Siae in relazione alle negoziazioni per il rinnovo della licenza d'uso dei diritti musicali.

Nel settore più tradizionale del *franchising*, che costituisce un importante modello di distribuzione commerciale di cui l'Autorità intende preservare l'efficienza, sono state concluse quattro istruttorie per abuso di dipendenza economica, con l'accettazione di impegni volti a bilanciare correttamente il controllo del *franchisor* con l'autonomia dei distributori affiliati alla rete.

Le istruttorie svolte sono relative a specifiche situazioni ritenute potenzialmente patologiche e si sono concluse con l'accettazione di impegni idonei a realizzare un corretto bilanciamento tra l'autonomia dei distributori nella definizione delle proprie scelte imprenditoriali e la legittima pretesa del *franchisor* di impartire alla propria rete direttive sulla gestione dei punti vendita sulla base del *know-how* maturato, nonché a garantire le condizioni essenziali per lo sviluppo di ogni sana attività, quali la trasparenza, la prevedibilità e la ragionevole stabilità nel flusso finanziario in entrata e in uscita.

Infine, per quanto concerne il controllo delle concentrazioni, l'Autorità ha sviluppato la propria prassi analitica e decisionale, anche alla luce del nuovo test introdotto dalla citata legge annuale, che - allineando il quadro nazionale a quello europeo - le consente di intervenire anche sulle concentrazioni che, pur non determinando la creazione di una posizione dominante, costituiscono un ostacolo significativo alla concorrenza effettiva.

Nel periodo gennaio 2022 - maggio 2023, l'Autorità ha esaminato 127 operazioni di concentrazione. Quattro di tali operazioni - nel settore della distribuzione commerciale e della distribuzione di stampa quotidiana e periodica - sono state autorizzate con condizioni.

L'Autorità ha vietato, invece, un'operazione di concentrazione che avrebbe determinato la costituzione di una posizione dominante nella produzione e nell'approvvigionamento all'ingrosso di energia elettrica, nonché il rafforzamento di una posizione dominante nel mercato dei servizi di dispacciamento nella macro-zona Sicilia.

Il sistema di controllo delle concentrazioni si è arricchito, tra l'altro, della facoltà che ci è stata concessa di richiedere la notifica di operazioni che, seppur non soggette al relativo obbligo, appaiono potenzialmente idonee a sollevare criticità concorrenziali. L'Autorità ha prontamente adottato una comunicazione che ne definisce le regole procedurali, fornendo altresì alcuni chiarimenti sul relativo ambito di applicazione temporale e sostanziale, anche al fine di dare alle imprese indicazioni chiare e trasparenti¹⁰.

In via complementare all'attività di *enforcement*, l'Autorità ha proseguito nella propria attività di *advocacy*, con 72 interventi volti a promuovere la concorrenza e a segnalare le restrizioni concorrenziali ingiustificate contenute in disposizioni di legge o in provvedimenti amministrativi.

4. Rating di legalità e conflitto di interessi

¹⁰Delibera AGCM 13 dicembre 2022, n. 30407 - *Comunicazione relativa all'applicazione dell'articolo 16, comma 1-bis, della legge 10 ottobre 1990, n. 287.*

Accanto all'*enforcement* della disciplina antitrust, in una ottica di complementarità per favorire il buon funzionamento dei mercati, l'Autorità attribuisce il *rating* di legalità, uno strumento di natura premiale volto a riconoscere benefici alle imprese che operano nel rispetto di stringenti standard di legalità, incentivando i comportamenti etici in ambito aziendale.

Nel periodo gennaio 2022 - maggio 2023, gli interventi in materia di *rating* di legalità ammontano a 8.794, mentre le imprese attualmente titolari del *rating* sono oltre 11.000, con un aumento del 12% rispetto al valore registrato lo scorso anno.

Sempre in un'ottica di rispondenza a principi etici, la disciplina del conflitto di interessi rappresenta un elemento indispensabile a tutela dell'interesse al corretto e imparziale esercizio dei poteri relativi alle cariche pubbliche.

Al maggio 2023, erano state già esaminate tutte le situazioni di incompatibilità inerenti ai 65 membri del governo in carica, mentre sono attualmente sottoposte a monitoraggio le possibili situazioni di incompatibilità post-carica riguardanti i membri del governo precedente, come documentato nella relazione semestrale sul conflitto di interessi che l'Autorità presenta al Parlamento.

5. La tutela del consumatore

Come sottolineato in precedenza, nell'attuale contesto socio-economico l'applicazione attenta ed efficace delle norme che tutelano gli interessi dei consumatori rappresenta una salvaguardia irrinunciabile per la stessa coesione sociale.

Nel periodo gennaio 2022 - maggio 2023, l'Autorità ha concluso 158 procedimenti in materia di tutela del consumatore, di cui 80 con accertamento dell'infrazione e 66 con l'accoglimento degli impegni.

L'ammontare delle sanzioni irrogate è stato pari ad oltre 90 milioni di euro, mentre 114 sono state le archiviazioni a seguito dell'adeguamento della condotta delle imprese all'attività di *moral suasion* svolta nei casi connotati da minore gravità.

Consapevole del rilievo e della delicatezza della propria missione istituzionale, l'Autorità ha orientato il proprio intervento verso i settori e le fattispecie nei quali più marcatamente si palesa la debolezza del consumatore nei confronti dell'impresa, in quanto la strutturale disparità nell'accesso alle informazioni rilevanti si coniuga con l'impossibilità per lo stesso di influire sulla determinazione del contenuto del contratto.

Le iniziative istruttorie intraprese nel settore del credito e dei servizi bancari, nei mercati dell'assicurazione per la responsabilità civile degli autoveicoli e nei confronti dei gestori pubblici e privati del servizio elettrico ed idrico, risultano tutte orientate a scongiurare rilevanti pregiudizi economici per i consumatori, derivanti da opacità, lacune informative e pratiche aggressive.

In particolare, nel settore creditizio l'Autorità è intervenuta a reprimere condotte idonee ad incidere negativamente sul portafoglio dei risparmiatori mediante la perdita di

risparmi, ovvero attraverso l'ingiustificato addebito di ingenti importi a titolo di interessi nei mutui immobiliari.

L'obiettivo è stato perseguito, in particolare, con la chiusura di due procedimenti finalizzati a garantire trasparenza e completezza informativa, rispettivamente, sulla scadenza dei buoni fruttiferi postali e sulla durata e in merito al tasso applicato ai mutui immobiliari nel periodo di c.d. preammortamento tecnico.

L'attività di vigilanza dell'Autorità ha anche riguardato l'imposizione di servizi di consulenza fiscali e tecnici non desiderati in occasione della fruizione da parte di consumatori e microimprese della cessione del credito di imposta del 110% (il c.d. superbonus edilizio).

Nel settore dell'RC Auto, poi, sono stati chiusi con l'irrogazione di sanzioni pari al massimo edittale i procedimenti nei confronti di due delle principali compagnie del settore, riguardanti i ritardi nella liquidazione del danno e l'assunzione della scelta in merito all'offerta risarcitoria o al suo diniego basata su informazioni incomplete.

Nell'ambito della più ampia e tradizionale tematica del sovraindebitamento, si inseriscono quattordici interventi dell'Autorità nel settore dei finanziamenti auto e del *leasing*, finalizzati a garantire ai consumatori piena consapevolezza dell'impegno finanziario richiesto, nonché della sua sostenibilità rispetto ai loro flussi reddituali e alla loro capacità di risparmio.

Nel quadro degli interventi diretti a contrastare le nuove vulnerabilità economiche dei consumatori indotte dalle correnti tensioni inflazionistiche, si collocano anche gli interventi dell'Autorità nel settore energetico e in quello idrico.

Nel primo settore, l'Autorità ha avviato numerosi procedimenti, facendo ricorso in alcuni casi anche alla misura cautelare, nei confronti di società che avevano adottato verso gli utenti condotte considerate *prima facie* aggressive, contravvenendo a quanto stabilito dal legislatore con il decreto legge n. 115 del 9 agosto 2022 (c.d. decreto *Aiuti-bis*)¹¹. Tale decreto - come noto - ha sospeso fino al 30 giugno 2023 l'efficacia delle clausole contrattuali che consentono all'impresa fornitrice di energia elettrica e gas naturale di modificare unilateralmente le condizioni generali di contratto relative alla definizione del prezzo, ancorché sia contrattualmente riconosciuto il diritto di recesso alla controparte.

Ad esempio, la crescente diffusione, da parte delle imprese operanti nel mercato libero dell'energia, di strategie volte ad acquisire indebitamente clienti dal mercato della maggior tutela ha indotto l'Autorità ad intensificare la propria attività di *enforcement*, sia con riguardo alle modalità di pubblicizzazione delle offerte commerciali sotto il profilo della completezza e della correttezza delle condizioni economiche praticate, sia con riguardo

¹¹ Il citato decreto legge è stato convertito, con modificazioni, dalla legge 21 settembre 2022, n. 142 e poi modificato dal decreto legge 29 dicembre 2022, n. 198, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14.

all'adozione di strategie di *marketing* che, nella fase propedeutica alla liberalizzazione, risultano caratterizzate sempre più spesso da profili di aggressività.

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

Nella stessa logica, particolare attenzione è stata rivolta alla corretta applicazione della disciplina sulla prescrizione biennale nel mercato idrico, allo scopo di evitare l'illegittima emissione di fatture di conguaglio relative a consumi risalenti ad oltre due anni prima e, quindi, prescritti.

A tal fine, l'Autorità ha chiuso sette istruttorie e svolto cinque interventi di *moral suasion* nei confronti di altrettanti operatori del settore, aventi ad oggetto la mancata o erronea indicazione in bolletta dell'informazione sui crediti prescrivibili, nonché l'ingiustificato rigetto delle istanze di prescrizione breve sui crediti presenti in bolletta.

Come già nel corso degli ultimi anni, l'Autorità ha dedicato un'attenzione particolare alla protezione degli interessi dei consumatori nel contesto digitale, che genera nuove forme di vulnerabilità.

Nella consapevolezza, ad esempio, che i video, le foto, i *post* e i *tweet* pubblicati sui *social media* sono divenuti strumenti abitualmente utilizzati per comunicare e per realizzare un coinvolgimento emotivo dei destinatari del proprio racconto, l'Autorità si è concentrata sulle caratteristiche dei servizi offerti da una delle principali piattaforme di condivisione particolarmente popolare tra gli adolescenti, nonché sulla necessità da parte della stessa di garantire la massima trasparenza sul contenuto pubblicitario dei *post* pubblicati, anche mediante l'adozione di misure di prevenzione del *marketing* occulto.

Sotto altro profilo, l'Autorità ha svolto un'intensa attività di verifica delle informazioni offerte dai fornitori di connettività sulle *performance* dei servizi di navigazione su Internet.

Nello specifico, è stato concluso un procedimento nei confronti di un importante operatore del settore, sanzionato per le informazioni ingannevoli e le omissioni informative nelle proprie offerte di telefonia fissa, oltre ad essere state intraprese sei iniziative di *moral suasion* nei confronti di altrettanti operatori, concernenti le modalità di pubblicizzazione delle offerte per navigare in Internet attraverso il sistema di connessione in fibra.

In un altro procedimento è stata accertata e sanzionata una pratica commerciale scorretta posta in essere da un altro primario operatore con riferimento alle comunicazioni promozionali relative alle offerte di telefonia mobile con tecnologia 5G inclusa.

I modelli di impresa fondati sulla raccolta e l'aggregazione di enormi quantità di dati, generati o condivisi dagli utenti, consentono ormai una profilazione puntuale dei comportamenti di consumo e per questa via una personalizzazione crescente dei messaggi promozionali, delle offerte commerciali e - più in generale - dell'esperienza digitale di ciascuno.

Tuttavia, se il disegno quasi "sartoriale" delle comunicazioni commerciali ne accresce la rilevanza per i destinatari, allo stesso tempo consente agli operatori meno corretti di individuare con maggior precisione le fragilità di ciascun consumatore e di sfruttarle a proprio vantaggio.

L'Autorità è più volte intervenuta per assicurare che ai consumatori siano fornite, sin dal primo contatto e in modo chiaro e comprensibile, tutte le informazioni rilevanti in ordine all'utilizzo dei dati da essi condivisi, i quali costituiscono l'indubbio corrispettivo di un servizio che solo in apparenza è gratuito.

In ambito digitale, acquista altresì rilievo la capacità delle imprese di sfruttare le comuni distorsioni cognitive dei consumatori, al fine di orientarne le decisioni economiche nella direzione voluta, ponendo complesse questioni in ordine alla più appropriata risposta regolatoria.

A tale riguardo, l'esperienza dell'Autorità induce a riflettere sull'opportunità di imporre alle imprese un obbligo generale di correttezza sin dalla ideazione e dalla realizzazione delle interfacce digitali destinate alla interazione con i consumatori.

Tale requisito di "correttezza di concezione" nei settori digitali ha implicazioni che trascendono l'ambito di applicazione dello stesso diritto dei consumatori: la medesima categoria giuridica, come è noto, è stata autorevolmente invocata nel contesto della politica della concorrenza per affrontare le sfide derivanti dalla collusione algoritmica.

La consapevolezza che il processo decisionale dei consumatori non coincide con il modello dell'agente perfettamente razionale ha indotto l'Autorità a tenere in considerazione la loro reale capacità di elaborare criticamente volumi notevoli di informazioni, nonché di percepire i relativi rischi in modo corretto.

Il parametro del consumatore medio si colora e si precisa, quindi, alla luce dei riscontri degli studi di economia comportamentale, incidendo tanto sulla valutazione di liceità delle condotte di impresa, quanto sulla definizione dei rimedi più appropriati per far cessare le infrazioni.

In questo senso, risulta di sicuro rilievo l'esperienza maturata nella valutazione delle comunicazioni di impresa che enfatizzano la sostenibilità ovvero la compatibilità ambientale di beni, servizi e processi produttivi.

L'Autorità è intervenuta nei confronti di pratiche commerciali che, attraverso l'impiego di messaggi generici, imprecisi o fuorvianti, attribuivano indebitamente a taluni prodotti caratteristiche di particolare compatibilità con l'ambiente.

Ad esempio, nel corso del 2022 l'Autorità ha accertato l'utilizzo di indebiti vantii ambientali nell'ambito della prestazione del servizio di intermediazione per l'acquisto del servizio di trasporto a mezzo taxi in Italia.

In questo settore, un controllo che si limiti alla mera veridicità dei vantii prestazionali rischia di rivelarsi insufficiente.

È auspicabile, invece, che il confronto promozionale tra gli operatori presenti sul mercato si orienti su caratteristiche realmente rappresentative dei prodotti e dei servizi interessati, limitando la proliferazione di attestazioni e di certificazioni suscettibili di ingenerare confusione tra i destinatari.

I costi, i tempi e le incertezze correlati all'accesso alla giustizia nel nostro Paese sono ancora tali da indurre molti consumatori a desistere dal richiedere la tutela giudiziale risarcitoria dei propri diritti violati.

Consapevole di questa situazione, l'Autorità ha continuato a valorizzare e a dare piena attuazione al potere di accogliere impegni ristoratori da parte delle imprese a beneficio dei consumatori interessati dall'infrazione, al fine di assicurare con il proprio provvedimento la più ampia e concreta soddisfazione dei danneggiati.

All'uopo, negli ultimi tre anni, 737.000 consumatori hanno ricevuto dalle imprese rimborsi per oltre 40 milioni di euro.

L'attività svolta dall'Autorità non sarebbe stata possibile senza la professionalità e la dedizione delle donne e degli uomini che vi lavorano. A loro va la mia sentita gratitudine, così come devo ringraziare i Componenti del Collegio, il Capo di Gabinetto e il Segretario Generale per l'importante lavoro che hanno svolto e continuano a svolgere.

Nei mesi scorsi ha terminato il proprio mandato il prof. Michele Ainis, Componente del Collegio, che ringrazio per l'importante contributo dato all'attività dell'Istituzione; do il benvenuto al nuovo Componente, l'avv. Saverio Valentino, che si è da poco insediato.

Un sentito ringraziamento va anche ai magistrati del Consiglio di Stato e del Tar Lazio, che con la loro giurisprudenza forniscono all'Autorità utili criteri interpretativi per la propria azione, nonché all'Avvocatura generale dello Stato, alle altre Autorità consorelle, alla Guardia di Finanza, all'Arma dei Carabinieri ed alle altre Forze dell'Ordine, alle Procure della Repubblica, alle Associazioni dei consumatori, alle Direzioni Generali "Concorrenza" e "Giustizia" della Commissione Europea.

Desidero, infine, ringraziare i Presidenti delle due Camere del Parlamento per l'attenzione con cui seguono la nostra attività e, soprattutto, il Presidente della Repubblica, che è il custode dei valori costituzionali e delle nostre Istituzioni.