

Relazione annuale - Presentazione del Presidente R. Rustichelli

Signor Presidente del Senato, Autorità, Signore e Signori,

l'illustrazione dell'attività svolta dall'Autorità nel corso del 2024 non può prescindere dalla considerazione dei recenti eventi che paiono segnare l'eclissi del processo di globalizzazione.

Il sistema del commercio internazionale, a lungo fondato sull'integrazione produttiva e sul libero scambio, è oggi scosso dall'introduzione di un pervasivo reticolo di dazi e di altre misure non tariffarie, gravemente distorsivi del confronto concorrenziale tra imprese e tra Paesi.

1. Nuovi equilibri globali e competitività UE. La centralità del mercato unico.

In un contesto di relazioni commerciali tese, la tradizionale vocazione agli scambi internazionali e la stretta integrazione nelle filiere produttive globali rendono l'economia europea particolarmente esposta alle fluttuazioni dei mercati e alle nuove spinte protezionistiche.

Per questo, la crescita nell'attuale scenario è sempre più legata al rafforzamento del modello europeo di sviluppo affinché, valorizzando pienamente il mercato unico, si riducano le vulnerabilità strutturali e la dipendenza da fattori esterni, colmando il divario di produttività e innovazione rispetto ad altre economie.

In tale prospettiva, assume nuova centralità il tema della competitività, da perseguire soprattutto accrescendo le conoscenze e le competenze che consentono di creare valore attraverso l'innovazione e lo sviluppo tecnologico, mettendo in campo le misure necessarie a garantire un sistema economico sempre più autonomo e resiliente¹.

Si tratta di sfide tecnologiche e geopolitiche che possono essere affrontate con successo solo bilanciando correttamente una “nuova politica industriale” con il funzionamento di un mercato aperto, integrato e concorrenziale che è condizione indispensabile per favorire la crescita delle imprese europee.

Una moderna politica industriale non può, infatti, consentire l'affermazione di forme di potere monopolistico, ma deve, viceversa, essere funzionale allo sviluppo organico dei settori strategici in cui sono presenti fallimenti di mercato.

I processi di integrazione del mercato unico vanno orientati, dunque, anche nella direzione di un rafforzamento delle dinamiche concorrenziali, imprescindibili per sostenere la

¹ Commissione europea (2025), *A Competitiveness Compass for the EU*.

produttività e la crescita economica, incentivando l'efficienza, consentendo la riallocazione delle risorse a favore delle imprese più produttive e incoraggiando l'innovazione².

Del resto, le evidenze economiche dimostrano ampiamente che una maggiore concorrenza non solo produce prezzi più bassi, ma tende anche a stimolare gli investimenti.

L'applicazione efficace delle regole di concorrenza non ostacola la necessaria integrazione dei mercati nazionali nell'Unione, e non è in conflitto con l'esigenza delle imprese europee di avere una scala sufficiente per competere con i grandi *player* americani e cinesi.

La competitività delle nostre imprese in un contesto globale è, invece, positivamente collegata alla concorrenza nel mercato interno.

In primo luogo, un'effettiva concorrenza nei mercati dei fattori produttivi ha un effetto positivo sulle esportazioni, abbassando il prezzo e migliorando la qualità degli input utilizzati dalle imprese europee, così consentendo ad esse di essere più competitive sui mercati internazionali. In secondo luogo, numerosi studi documentano come le imprese che si trovano ad affrontare una concorrenza efficace nel mercato interno si sforzeranno di essere più efficienti, di rendere la propria offerta più attraente per i clienti attraverso l'innovazione e la differenziazione dei prodotti, e saranno quindi meglio attrezzate per competere con i loro rivali internazionali.

Pertanto, una incisiva politica pro-concorrenziale deve restare una componente fondamentale di ogni nuova virtuosa politica industriale.

2. L'orizzonte nazionale. Il contributo della concorrenza alla crescita economica e al benessere dei cittadini

In un contesto generale segnato da rapide trasformazioni tecnologiche, tensioni geopolitiche e crisi economico-ambientali, anche le prospettive di ripresa dell'economia nazionale sono strettamente connesse alla capacità di mettere in campo risposte all'altezza delle sfide.

Questo significa, anzitutto, affrontare con decisione i nodi strutturali che frenano, non da oggi, la crescita italiana.

Prioritario è, dunque, rilanciare la produttività.

Tale obiettivo può essere raggiunto stimolando gli investimenti in tecnologia, eliminando le barriere all'entrata e all'uscita, migliorando l'efficienza del settore pubblico e del sistema giudiziario, nonché riducendo la complessità normativa che caratterizza l'ordinamento nazionale³.

Le evidenze disponibili confermano, in particolare, l'esigenza di una riforma regolamentare in direzione pro-concorrenziale, che favorisca l'imprenditorialità e la riallocazione delle risorse alle attività più produttive⁴.

² Commissione europea (2024), *Protecting competition in a changing world. Evidence on the evolution of competition in the EU during the past 25 years*.

³ Fondo Monetario Internazionale (2022), *Productivity in Italy: Scope for Improvement*.

⁴ OCSE (2023), *Economic Policy Reforms 2023: Going for Growth*.

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 servizi⁵. Nel 2024, il livello generale di regolamentazione dell'economia italiana è lievemente migliorato in senso pro-concorrenziale rispetto al 2018⁶. D'altra parte l'Italia, pur avendo una *performance* migliore della media dei Paesi OCSE, è leggermente peggiorata nel confronto internazionale: mentre nel 2018 si collocava alla quattordicesima posizione su 38 Paesi OCSE in termini di regolamentazione favorevole alla concorrenza, nel 2024 è scesa alla diciottesima posizione⁷.

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.

Inoltre, la riduzione delle barriere regolamentari all'entrata nei mercati dei servizi è stata associata a una diminuzione dei prezzi pari al 6,5%⁸.

In tale quadro, è importante inoltre sottolineare che la promozione della concorrenza non è funzionale soltanto alla crescita economica.

Come riconosciuto dalla Corte Costituzionale⁹, esiste un legame profondo e virtuoso tra la promozione del mercato concorrenziale e i diritti dei cittadini.

Il corretto funzionamento dei meccanismi concorrenziali può dare, infatti, un contributo prezioso alla tutela di alcuni diritti fondamentali che vanno oltre il tradizionale perimetro del consumo di beni e servizi, per attingere a sfere più ampie di partecipazione civile e sociale.

Ne costituiscono riprova, ad esempio, gli interventi dell'Autorità in materia di accesso ai farmaci, dal quale dipende il concreto soddisfacimento del diritto alla salute.

Come confermato dalla giurisprudenza, *“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”*¹⁰.

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 ... di erogare servizi innovativi, accresce il grado di effettività della libertà di*

⁵ OCSE (2023), *cit.*

⁶ OCSE, *Product Market Regulation Indicator*.

⁷ Se si considerano gli Stati membri dell'Unione europea, l'Italia è passata dalla dodicesima posizione nel 2018 alla quindicesima posizione nel 2024. OCSE, *Product Market Regulation (PMR) Indicator: how does Italy compare?*

⁸ Cintolesi, A., Mocetti, S., Roma, G. (2024), *Productivity and entry regulation: evidence from the universe of firms*, Banca d'Italia Working Paper, 1455.

⁹ Corte Costituzionale, sentenza n. 36/2024. In particolare, essa *“si estrinseca, in via prioritaria, nell'ampliamento dell'area di libera scelta sia dei cittadini che delle imprese”* e *“la ricerca e l'impiego di innovazioni rivestono un ruolo essenziale (...) in un mercato efficiente e attento ai bisogni dei consumatori”*.

¹⁰ Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 2967/2024, che ha confermato una decisione dell'Autorità in tema di abuso di posizione dominante per prezzi iniqui nel settore farmaceutico, mutuando le parole dell'Avvocato generale della Corte di giustizia nelle Conclusioni presentate il 16 luglio 2020 nella causa C-372/2019, *Belgische Vereniging van Auteurs, Componisten en Uitgevers Cvba (SABAM) vs. Weareone, World Bvba, Wecadence Nv*.

circolazione di cui all'articolo 16 della Costituzione, 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"¹¹.

In conclusione, assumendo un valore che trascende il benessere del consumatore, obiettivo tradizionale della disciplina a tutela della concorrenza, il mercato efficiente non è funzionale soltanto allo sviluppo economico, ma amplia i diritti e le libertà fondamentali dei cittadini.

3. Promozione della concorrenza e ruolo dell'Autorità. L'attività svolta nel 2024

Nella consapevolezza del contributo benefico che la promozione della concorrenza può dare sui diversi versanti, l'Autorità ha svolto un'intesa attività di *advocacy* nel corso del 2024, indirizzando ai legislatori ed alle pubbliche amministrazioni oltre 100 segnalazioni e pareri.

Tali interventi, frutto dell'osservazione quotidiana dei mercati, costituiscono un patrimonio prezioso di indicazioni tecniche per una riforma della regolazione ispirata a principi pro-concorrenziali.

Per tale ragione, la funzione di *competition advocacy* continua a costituire un complemento essenziale dell'*enforcement antitrust* e richiede una costante funzione di stimolo e di impulso per la tutela dell'interesse pubblico alla concorrenza, che il legislatore ha soggettivizzato in capo all'Autorità¹².

Nel quadro dell'attività svolta, un rilievo peculiare per l'ampiezza dei settori considerati e per la stretta connessione con gli impegni assunti dal Paese nell'ambito del PNRR, assumono le "*Proposte di riforma concorrenziale dei mercati ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza*"¹³, che l'Autorità ha trasmesso agli organi titolari dell'indirizzo politico.

In tale contesto, sono state individuate tre aree prioritarie e strategiche per la crescita economica del Paese sulle quali occorrerebbe intervenire, ovvero: *i)* le infrastrutture energetiche e portuali; *ii)* i servizi pubblici locali; *iii)* il trasporto pubblico.

Nel novero di tali ambiti, particolarmente incisiva è stata l'attività svolta in materia di **servizi pubblici locali**, che costituiscono una delle ultime roccaforti nelle quali i principi concorrenziali incontrano diffuse resistenze.

¹¹ Corte Costituzionale, sentenza n. 36/2024. Considerazioni analoghe hanno ispirato la sentenza n. 137/2024 relativa ad una norma introduttiva di un blocco temporaneo del rilascio di nuove licenze per NCC, laddove il Giudice delle leggi ha affermato che la norma 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*". 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*".

¹² Consiglio di Stato, sez. V, sentenza n. 803/2025.

¹³ 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.

La riforma introdotta con il decreto legislativo n. 201/2022 intendeva rendere maggiormente trasparenti i risultati delle gestioni. Tuttavia, a oltre due anni dalla sua entrata in vigore, nel settore stentano ad affermarsi dinamiche virtuose.

L'Autorità ha svolto una intensa attività di monitoraggio con riferimento alle ricognizioni che gli enti di maggiori dimensioni devono redigere annualmente e pubblicare sul portale dell'ANAC, valutandone efficienza, qualità e sostenibilità economica.

In particolare, detto monitoraggio ha riguardato le ricognizioni effettuate da 1.576 enti e ha evidenziato numerose criticità, quali: il basso livello di ottemperanza all'obbligo di adozione e pubblicazione delle relazioni (solo il 58% dei Comuni aveva pubblicato la relazione entro maggio 2024), la carenza delle informazioni prescritte, l'insufficiente indicazione delle ragioni che legittimano il mantenimento dell'affidamento del servizio *in house*, la 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 danno un contributo decisivo per il benessere dei cittadini hanno indotto l'Autorità a inviare una segnalazione generale alla Conferenza Stato-Regioni, all'ANCI e all'UPI fornendo indicazioni sulle criticità riscontrate.

Inoltre, sono state sottoposte al legislatore statale alcune proposte di modifica normativa 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, di 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 continuano a presentare criticità in termini di mancata apertura alla concorrenza, scarsa efficienza delle gestioni e insufficiente qualità delle prestazioni erogate agli utenti. Tutto ciò ha indotto l'Autorità a suggerire alcune modifiche normative al fine precipuo di incentivare il ricorso a procedure competitive nella selezione del gestore del servizio, nonché di garantire trasparenza e conoscibilità delle scelte operate dalle Regioni.

Non minore attenzione l'Autorità ha dedicato, infine, al settore del trasporto pubblico non di linea, in considerazione del rilievo che tale servizio riveste per la capacità delle economie locali di attrarre investimenti e flussi turistici, nonché in termini di garanzia del grado di effettività della libertà di circolazione.

L'Autorità, in analogia a quanto fatto in precedenza nei confronti dei Comuni di Roma, Milano e Napoli, ha svolto approfondimenti relativamente al settore dei taxi anche 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 l'utenza finale, attivando, se necessario, le procedure per il rilascio di nuove licenze.

Come rilevato, l'Autorità aveva in precedenza adottato un parere analogo nei confronti dei Comuni di Roma, Milano e Napoli, invitandoli ad adeguare il numero delle licenze alla richiesta effettiva del servizio taxi - di cui una parte significativa era risultata costantemente insoddisfatta - e a predisporre in tempi brevi i relativi bandi di concorso pubblico. L'Autorità aveva, inoltre, suggerito ai medesimi Comuni di collaborare più attivamente con le cooperative e le *app* taxi attive nei propri territori, e di richiedere loro, in maniera sistematica, tutte le informazioni necessarie per verificare l'adeguatezza del servizio, in modo da attivare tempestivamente la procedura per il rilascio di nuove licenze, qualora necessario. Infine, era stato anche raccomandato di rendere più flessibile la disciplina dei turni, fatte salve le tutele in materia di lavoro e gli obblighi dei servizi minimi garantiti.

Da ultimo, 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 fungibilità dei servizi taxi e NCC, prevedendo una rimozione delle barriere all'entrata e dei vincoli non giustificati all'attività degli operatori.

4. L'azione a tutela della concorrenza e del consumatore. Linee generali di intervento

In un contesto segnato da una significativa evoluzione strutturale dei mercati e dall'emergere di nuovi scenari macroeconomici, l'Autorità ha impiegato sinergicamente gli strumenti di *enforcement* e di *advocacy* con l'obiettivo di contribuire allo sviluppo di un'economia efficiente e competitiva, in grado di affrontare le attuali sfide globali tutelando consumatori, cittadini e imprese.

Nel corso del 2024, l'Autorità ha esaminato oltre 100 operazioni di concentrazione, registrando un aumento di circa il 50% rispetto alla media degli ultimi dieci anni, a testimonianza dell'esistenza di un significativo processo di consolidamento in diversi settori dell'economia nazionale (telecomunicazioni, energia, trasporti, porti, distribuzione commerciale al dettaglio).

Cinque operazioni critiche - che hanno interessato mercati con una dimensione complessiva superiore a 11 miliardi di euro - sono state autorizzate imponendo specifiche misure, strutturali e comportamentali, necessarie a preservare condizioni di concorrenza effettiva.

Anche due ulteriori concentrazioni nel settore del gas, il cui esame si è concluso nei primi mesi di quest'anno, hanno richiesto l'imposizione di adeguate misure correttive.

In 7 casi, l'Autorità ha esercitato il potere di richiedere la notifica della concentrazione ai sensi dell'articolo 16, comma 1-*bis*, della legge n. 287/1990.

La richiesta di notifica dell'acquisizione di una *startup extra-UE* da parte di NVIDIA¹⁴ - *leader* globale nella produzione di GPU¹⁵ - evidenzia il rilievo sistemico che tale norma,

¹⁴ C12672 - NVIDIA / Run:AI.

¹⁵ *Graphics Processing Unit*, ovvero unità di elaborazione grafica.

introdotta nel 2022¹⁶, ha anche a livello europeo. L'operazione, infatti, è stata poi trasmessa alla Commissione europea ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento sulle concentrazioni¹⁷.

Il potenziamento degli strumenti di intervento e di indagine ha contribuito a consolidare anche l'attività di *enforcement* nella lotta ai cartelli: l'Autorità ha avviato 4 procedimenti ed è stata impegnata complessivamente in 8 istruttorie riguardanti altrettanti settori merceologici ed oltre 30 società.

L'intensificazione dell'attività di contrasto a quelle che sono le violazioni più gravi del diritto *antitrust* è riconducibile anche all'istituzione della piattaforma di *whistleblowing*, che ha ricevuto oltre 200 segnalazioni, e all'istituto della clemenza, di recente rafforzato.

Anche in materia di abuso di posizione dominante, l'Autorità è intervenuta in diversi settori strategici per la produttività e la competitività dell'economia italiana - come le telecomunicazioni, i porti e l'energia - con l'obiettivo di salvaguardare dinamiche concorrenziali fondamentali per la crescita economica e, allo stesso tempo, di assicurare l'accesso di consumatori, cittadini e imprese a servizi essenziali a condizioni trasparenti e competitive.

Infrastrutture di telecomunicazioni efficienti - strumentali alla digitalizzazione, all'innovazione e alla connettività globale - sono indispensabili per garantire un'economia competitiva e una società aperta.

In un settore la cui fisionomia è stata profondamente trasformata dallo scorporo della rete fissa di TIM e da importanti operazioni di consolidamento, mercati aperti e concorrenziali continuano ad essere fondamentali non solo per assicurare servizi accessibili, ma anche per stimolare gli investimenti nelle nuove reti in fibra ottica e 5G.

In questa prospettiva, seguendo le dinamiche evolutive del settore, è stata avviata un'istruttoria¹⁸ per valutare gli accordi conclusi tra FiberCop e TIM ad esito della separazione della rete, al fine di garantire che detti accordi non disincentivino gli investimenti e non ostacolino l'ingresso e la crescita di altri operatori.

Inoltre - in applicazione del nuovo *test* sostanziale nell'esame delle operazioni di concentrazione, allineato all'omologa previsione europea - l'Autorità ha subordinato l'acquisizione di Vodafone Italia, da parte di Swisscom, al rispetto di un ampio pacchetto di misure correttive¹⁹.

Negli ultimi anni, anche le infrastrutture portuali sono state interessate da un'evoluzione strutturale, spesso caratterizzata dall'integrazione verticale "a monte" di operatori che esercitano un notevole potere nei mercati del trasporto marittimo.

Le operazioni più recenti hanno riguardato, dopo Trieste, alcuni *terminal* nei porti di Livorno e Genova.

¹⁶ Legge 5 agosto 2022, n. 118 "Legge annuale per il mercato e al concorrenza 2021".

¹⁷ Regolamento (CE) n. 139/2004 relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese.

¹⁸ I874 – Master Service Agreement TIM-FiberCop.

¹⁹ C12659 – Swisscom Italia / Vodafone Italia.

Proprio la concentrazione che ha interessato il porto di Genova ha reso necessaria l'imposizione di misure correttive al fine di garantire la parità di trattamento dei clienti, nonché di prevenire il deterioramento delle condizioni di fornitura nel mercato dei servizi di *terminal* merci su rotabili²⁰.

L'utilizzo efficiente di tali infrastrutture può essere ostacolato anche da condotte restrittive della concorrenza. Nel porto di Napoli, ad esempio, l'Autorità ha accertato la sussistenza di un'intesa illecita tra i terminalisti, che hanno concordato l'introduzione di una nuova voce tariffaria per i *container* in importazione, stabilendone l'importo e le modalità di applicazione²¹.

La tutela della concorrenza tra porti e tra operatori all'interno dei singoli scali costituisce uno strumento fondamentale non solo per favorire lo sviluppo di tali *hub* logistici, affrontando le sfide legate alla competitività internazionale, ma anche per garantire corrette dinamiche competitive nei servizi di trasporto marittimo di merci e di passeggeri. Proprio con riferimento a quest'ultimi, è stata avviata anche un'istruttoria riguardante una possibile intesa restrittiva della concorrenza su alcune rotte tra il continente e le isole maggiori²².

Anche il settore aereo nazionale è stato interessato da un riassetto significativo, culminato con l'acquisizione di ITA da parte di Lufthansa, che è stata subordinata dalla Commissione europea a un pacchetto di misure correttive.

Tenuto conto dell'importanza di garantire collegamenti aerei con le Isole che siano efficienti e accessibili, l'Autorità sta svolgendo un'approfondita indagine sul funzionamento degli algoritmi utilizzati dalle compagnie aeree per la definizione dei prezzi dei voli²³.

Nello stesso settore, istruttorie nei confronti di Wizzair, Vueling e Ryanair hanno riguardato l'inadeguatezza delle informazioni fornite ai consumatori in merito alle condizioni applicabili al *check-in online* e alle modalità di promozione di alcuni servizi accessori²⁴.

Al pari dei servizi di trasporto, l'accesso a servizi energetici affidabili, sostenibili ed economici riveste un'importante dimensione sociale, in particolare nei periodi caratterizzati da significative dinamiche inflattive, come evidenziano le tre istruttorie relative ai prezzi eccessivi dei servizi di teleriscaldamento, due delle quali hanno condotto all'accertamento di un abuso di sfruttamento.

In questi casi, infatti, i prezzi praticati, privi di una ragionevole relazione con i costi sottostanti, sono stati ritenuti iniqui, anche perché hanno impedito ai cittadini di

²⁰ C12586 – Ignazio Messina & C. / Terminal San Giorgio.

²¹ I865 – Terminalisti porto di Napoli / Energy surcharge.

²² I872 – MSC / Moby.

²³ IC56 - Algoritmi di prezzo nel trasporto aereo passeggeri sulle rotte nazionali da e per la Sicilia e la Sardegna.

²⁴ PS12650 – Vueling / Prezzi di acquisto bagagli a mano, PS12674 – Wizzair / Prezzi servizi accessori, PS12689 – Ryanair / Prezzi servizi accessori.

appropriarsi dei benefici economici dell'utilizzo di fonti rinnovabili per la generazione di calore²⁵.

Un mercato efficiente richiede consumatori attivi e informati, capaci di individuare, confrontare e selezionare le migliori offerte disponibili.

Nel quadro del processo di completamento della liberalizzazione del mercato dell'energia elettrica, l'Autorità ha svolto un ampio monitoraggio in merito alla trasparenza, alla chiarezza e alla completezza delle offerte di energia dei principali fornitori.

Sono stati effettuati tredici interventi di *moral suasion* nei confronti di altrettanti operatori che non rappresentavano correttamente le diverse componenti del prezzo per l'energia e/o che utilizzavano asserzioni ambientali generiche e prive di riscontri adeguati²⁶.

In particolare, una sanzione di circa 1,5 milioni di euro è stata comminata a un sito di comparazione di offerte commerciali di servizi energetici che diffondeva messaggi pubblicitari non trasparenti in merito ai criteri utilizzati per calcolare i risparmi ottenibili²⁷.

Nel corso del 2024 è stato altresì avviato un procedimento nei confronti di Enel²⁸, che avrebbe significativamente incrementato il prezzo delle forniture di gas ed energia elettrica senza averne preventivamente informato i consumatori o a seguito di comunicazioni omissive e/o fuorvianti.

Lungo il percorso intrapreso dall'Europa verso un'economia sostenibile, diverse iniziative dell'Autorità evidenziano la complementarità tra tutela della concorrenza e del consumatore da un lato e, dall'altro, il raggiungimento degli obiettivi sociali legati alla protezione 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 nel mercato di prodotti analoghi e meno costosi²⁹.

Un procedimento per abuso di posizione dominante ha contribuito all'apertura del settore del riciclo degli oli usati, assicurandone il conferimento anche a soggetti diversi dai rigeneratori³⁰.

Inoltre, l'istruttoria riguardante un possibile abuso di Bosch nel mercato degli ABS per le biciclette elettriche ha garantito l'interoperabilità tra il sistema di elettrificazione dell'impresa dominante e i sistemi di frenata sviluppati dai concorrenti³¹.

La crescente importanza assunta dalla sostenibilità ambientale nelle dinamiche competitive in diversi mercati, che porta a una comunicazione commerciale sempre più incentrata su

²⁵ A564 – Hera / Prezzo del teleriscaldamento, A565 – Comocalor / Prezzo del teleriscaldamento.

²⁶ 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.

²⁷ PS12578 – Supermoney / Offerte gas e luce.

²⁸ PS12743 – Enel Energia / Modalità comunicazione rinnovi.

²⁹ A573 – Shopper bio-compostabili.

³⁰ A569 – Consorzio Nazionale Oli Usati CONOU / Condotte restrittive nel settore della rigenerazione.

³¹ A567 – Mercato degli ABS nelle e-bike.

questo aspetto qualitativo dei beni e dei servizi offerti, ha indotto l’Autorità ad avviare numerosi procedimenti aventi ad oggetto vanti ambientali generici, vaghi o fuorvianti.

Una sanzione di 8 milioni di euro è stata irrogata alla società di logistica GLS per aver presentato il proprio programma di sostenibilità ambientale in modo non sufficientemente trasparente, inducendo ad aderirvi a titolo oneroso i clienti abbonati ad alcuni dei servizi della società³².

Nel settore dell’abbigliamento è stata avviata, anche attraverso il coordinamento con le altre autorità della rete europea, un’istruttoria nei confronti di Shein³³, che adotterebbe strategie di comunicazione connotate da asserzioni ambientali generiche e/o fuorvianti, soprattutto tenuto conto dell’impatto ambientale del cosiddetto *fast fashion*.

Nel settore dei beni di lusso sono in corso accertamenti riguardanti le dichiarazioni etiche e di responsabilità sociale relative alle condizioni di lavoro e al rispetto della legalità presso i fornitori³⁴.

L’Autorità è altresì intervenuta nel settore automobilistico, comminando una sanzione di 6 milioni di euro alla società DR per aver indicato, nelle proprie comunicazioni commerciali, l’Italia come luogo di produzione effettiva delle autovetture vendute, quando, in realtà, in Italia venivano svolti solo interventi marginali di rifinitura e di completamento delle auto prodotte in Cina³⁵.

Nello stesso settore, lo scorso febbraio sono state avviate quattro istruttorie nei confronti di alcuni dei principali produttori di auto elettriche (Byd, Stellantis, Tesla e Volkswagen), al fine di verificare la correttezza e la completezza delle informazioni fornite in merito alla autonomia di percorrenza chilometrica dei veicoli, alla perdita di capacità delle batterie e alle limitazioni di operatività della relativa garanzia convenzionale.

Rafforzare la fiducia dei consumatori, garantendo loro informazioni trasparenti, complete e comprensibili sulle caratteristiche delle auto elettriche, è un fattore essenziale per lo sviluppo di questo settore.

È proseguita, infine, l’attività nei mercati digitali, che sempre più richiede uno stretto coordinamento istituzionale tra autorità nazionali ed europee.

Un esempio della virtuosa complementarità che può caratterizzare il rapporto tra la normativa *antitrust* e la regolazione UE si rinviene nell’istruttoria per abuso di posizione dominante nei confronti di Booking³⁶, che ha portato l’operatore ad adottare impegni coerenti con gli obblighi e i divieti previsti dal DMA in materia di clausole di parità dei prezzi.

Il legame sinergico tra gli interventi dell’Autorità e la regolamentazione europea caratterizza anche il procedimento avviato ai sensi del Codice del Consumo nei confronti di Google, avente ad oggetto le modalità con cui la società ha redatto e distribuito la

³² PS12525 – Servizi di spedizione / Green claims.

³³ PS12709 – Shein / Claim ambientali.

³⁴ PS12793 – Armani / Sostenibilità, PS12805 – Dior / Sostenibilità.

³⁵ PS12638 – DR Automobiles / Problematiche varie.

³⁶ A558 – Booking / Programmi offerti alle strutture ricettive italiane e concorrenza tra le OTA.

richiesta di consenso ai propri utenti per l'uso combinato e incrociato dei loro dati personali tra i diversi servizi erogati³⁷.

Sotto altro profilo, le profonde trasformazioni tecnologiche ed i recenti interventi del legislatore euro-unitario hanno indotto l'Autorità a focalizzare la propria attenzione sui temi connessi all'impiego dell'intelligenza artificiale.

Infatti, in tale contesto è cruciale che i mercati rilevanti, caratterizzati da un significativo livello di integrazione verticale e suscettibili di evolvere verso ecosistemi chiusi, rimangano pienamente contendibili dai nuovi entranti.

Inoltre, le imprese che vi operano devono assicurare un elevato livello di trasparenza e garantire il rispetto dei diritti e delle aspettative dei consumatori.

Proprio con l'intento di approfondire la portata dei rischi associati all'utilizzo di tali sistemi, l'Autorità ha ospitato a ottobre 2024 il Summit G7 Concorrenza dedicato all'intelligenza artificiale, all'esito del quale le Autorità di concorrenza dei Paesi partecipanti hanno adottato una importante dichiarazione congiunta, impegnandosi ad applicare in modo vigoroso e tempestivo le norme *antitrust*, al fine di “*salvaguardare la concorrenza leale nei mercati digitali e dell'intelligenza artificiale e garantire che i relativi benefici siano pienamente realizzati e distribuiti nelle nostre economie e nelle nostre società*”.

La dichiarazione congiunta ha individuato, in particolare, tre snodi concorrenziali particolarmente critici della filiera dell'IA, ovvero: *i*) il controllo degli *input*, in particolare dati e infrastrutture di *cloud* e di *cloud computing*, 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.

Nell'ambito della repressione delle pratiche commerciali scorrette delle piattaforme digitali - che sfruttano spesso diffusi pregiudizi cognitivi - l'Autorità è altresì intervenuta nei confronti di Amazon, per impedire che i consumatori si trovino a fronteggiare opzioni pre-selezionate scelte dal professionista.

L'Autorità ha accertato e sanzionato la pratica commerciale scorretta consistente nella pre-selezione dell'acquisto periodico per una serie di prodotti offerti sulla piattaforma di Amazon. Su un diverso profilo, sono stati accolti gli impegni proposti da quest'ultima, che si è vincolata a prevedere come opzione di consegna predefinita soltanto quella gratuita, senza pre-selezionare la consegna veloce, ma a pagamento, dei beni acquistati sulla piattaforma³⁸.

In un contesto in cui il *marketing* digitale ha assunto centralità nelle strategie promozionali delle imprese, sono stati effettuati numerosi interventi volti a reprimere il fenomeno delle recensioni e delle valutazioni false, nonché a contrastare i vanti di popolarità alterati dalla presenza di *follower* non autentici³⁹.

³⁷ PS12714 – Google / Consenso per collegamento servizi.

³⁸ PS12585 – Amazon / Preselezione acquisto ripetuto e consegna veloce.

³⁹ PS12665 – Teahupoo / Vendita di apprezzamenti. PS12666 – BCube Agency / Vendita di apprezzamenti. PS12685 – Subito.it / Recensioni.

In continuità con l'attività già svolta nel 2023, inoltre, l'Autorità è intervenuta sull'ingannevolezza di comunicazioni commerciali da parte di *influencer* che fanno leva sulla sensibilità degli utenti per iniziative benefiche⁴⁰.

La digitalizzazione ha acquisito un ruolo cruciale anche nel settore creditizio e dei pagamenti, incidendo sulle modalità di erogazione dei servizi finanziari.

In tale contesto, l'Autorità ha concluso con impegni un'istruttoria relativa alle modalità con cui Intesa Sanpaolo aveva pianificato il trasferimento di circa 2,4 milioni di clienti alla banca *online* Isybank⁴¹.

Anche in questo settore, è fondamentale che il processo di digitalizzazione garantisca totale trasparenza e consapevole autodeterminazione dei consumatori.

Nell'ambito della mediazione del credito, inoltre, l'Autorità ha condotto quattro procedimenti in materia di clausole vessatorie, esercitando (per la prima volta) i poteri sanzionatori e inibitori conferiti dalla legge n. 238/2021⁴².

Infine, l'Autorità ha inflitto una sanzione di oltre 2,5 milioni di euro a Mooney, accertandone la corresponsabilità nel fenomeno delle richieste di pagamento ingannevoli inviate a microimprese da soggetti terzi, agevolate proprio dall'uso di carte prepagate della società in mancanza di controlli efficaci sulla loro emissione e utilizzo⁴³.

5. Il *rating* di legalità

Nell'ordinamento italiano il *rating* di legalità opera in piena sinergia con i compiti di tutela del mercato demandati all'Autorità, in quanto costituisce una leva competitiva fondata sui meriti, incentivando le imprese a operare secondo elevati *standard* di correttezza e di sostenibilità.

Esso costituisce, oramai, un fondamentale misuratore della *compliance* d'impresa, intesa come rispetto dei valori e dei principi di legalità ed etica aziendale.

Il *rating*, inoltre, è una certificazione dinamica che, per la sua intera durata, impone all'impresa obblighi informativi la cui violazione può comportarne la revoca, oltre all'impossibilità di richiederne nuovamente il rilascio per un determinato periodo di tempo.

Sempre più stazioni appaltanti lo prevedono come requisito premiale, contribuendo a diffondere la cultura della legalità nel mondo delle imprese.

⁴⁰ PS12699 – Cerealitalia - Tbs Crew-Fenice / Sostegno a I Bambini delle Fate.

⁴¹ PS12660 – Intesa Sanpaolo-Isybank / Trasferimento conti correnti.

⁴² CV235 – Toscano Mutui / Clausole di esclusiva, CV236 – 24Max / Clausole di esclusiva, CV237 – Link Soluzioni / Clausole di esclusiva, CV238 – Monety / Clausole di esclusiva.

⁴³ PS12604 – Mooney / Carta con IBAN.

Ad oggi, sono circa 15.000 i soggetti titolari di *rating* di legalità e, a riprova dell'importanza dello strumento, tale numero è in costante crescita (16% in più rispetto all'anno precedente).

Nel periodo gennaio 2024 - marzo 2025, le decisioni in materia di *rating* sono state 10.294 ed ognuna di esse ha richiesto una approfondita istruttoria, svolta con la collaborazione dell'Arma dei Carabinieri, per gli accertamenti sui requisiti di legalità, e della Guardia di Finanza, per i profili di rilevanza fiscale e contributiva.

Nello stesso periodo, i dinieghi sono stati 280, determinati soprattutto dalla commissione di reati riguardanti tre ambiti: salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, tributario e ambientale.

6. Il *refit* del quadro istituzionale

Le coordinate normative che orientano l'azione dell'Autorità, pur fondate su clausole generali che hanno saputo duttilmente adeguarsi alla rapida - e talora improvvisa - evoluzione delle tecniche e dei mercati, subiscono nel tempo un incessante processo adattivo, come accade per gli organismi viventi, volto ad assicurarne la capacità di operare efficacemente in mutati contesti.

Nel corso degli ultimi anni, numerosi interventi legislativi hanno ulteriormente arricchito lo strumentario a disposizione dell'Autorità, sia consolidando il percorso di convergenza dell'ordinamento nazionale verso il paradigma euro-unitario; sia attingendo alle migliori pratiche ed esperienze internazionali per dotare l'Istituzione di poteri investigativi e decisori particolarmente incisivi e penetranti.

Alla luce di queste profonde innovazioni del quadro normativo, l'Autorità ha avviato un'ampia revisione dei regolamenti di procedura e delle comunicazioni di volta in volta adottate in relazione a taluni istituti, al fine di verificare l'esigenza di apportarvi degli aggiustamenti per mantenerli efficaci e adeguati allo scopo.

L'iniziativa in questione, nel rispetto dei principi di qualità della regolazione, ha coinvolto i portatori di interessi attraverso processi di consultazione pubblica tempestivi, trasparenti e inclusivi, intesi ad assicurare che ogni decisione sia assunta sulla scorta del più completo bagaglio informativo.

Di particolare rilievo, sotto questo profilo, risulta l'aggiornamento del programma di clemenza e delle linee guida per la quantificazione delle sanzioni in materia *antitrust*. Infatti, una politica sanzionatoria certa e proporzionata non solo assicura la deterrenza dei comportamenti illeciti di più elevata gravità, ma contribuisce anche a favorirne la scoperta e la repressione, amplificando gli incentivi delle imprese a cooperare con l'Autorità in modo celere ed efficace.

Nel corso del 2024, è stata pubblicata una versione aggiornata della comunicazione relativa al controllo delle operazioni di concentrazione al di sotto delle soglie di fatturato ordinarie, chiarendone gli aspetti procedurali e dissipando le relative incertezze interpretative.

L'Autorità ha inoltre adottato, in esito ad un articolato confronto con i rappresentanti delle imprese e della professione forense, una comunicazione sulla applicazione della nuova disciplina in materia di indagini conoscitive, che le consente di imporre in tale contesto le misure strutturali e comportamentali necessarie per assicurare il ripristino delle corrette dinamiche concorrenziali sui mercati interessati.

Allo stesso tempo, nell'ambito della revisione dei regolamenti di procedura in materia di concorrenza, di tutela del consumatore e di indagini conoscitive, l'Autorità ha inteso recepire pienamente gli auspici e le indicazioni, emersi nel contesto dei processi di consultazione e formulati dalla giurisprudenza, volti a sollecitare un irrobustimento ulteriore delle garanzie procedurali in favore delle imprese soggette all'accertamento.

A ben vedere, il pieno rispetto del principio del contraddittorio e le ampie guarentigie della difesa sono iscritti nel codice genetico dell'Autorità, che sin dalla sua istituzione ha modellato le proprie architetture procedimentali sul paradigma del processo.

D'altronde, i presidi di partecipazione delle parti all'accertamento condotto dall'Autorità non valgono soltanto a salvaguardare le imprese dall'ipotetico rischio di indebito esercizio del potere autoritativo, ma concorrono altresì - insieme al sindacato giurisdizionale - a preservare l'indipendenza e a radicare la legittimazione stessa della nostra Istituzione, per sua natura avulsa dal circuito tradizionale della responsabilità politica.

I correttivi da ultimo apportati ai molteplici canoni procedurali che regolano l'esercizio delle competenze dell'Autorità, riflesso della costante interazione con l'ordinamento euro-unitario, mirano dunque ad espandere quello spazio dialogico nell'ambito del quale il privato contribuisce attivamente alla formazione del provvedimento, apportandovi le proprie osservazioni e il proprio patrimonio informativo, preservando al contempo la necessaria agilità ed efficacia dell'azione amministrativa.

Ad esempio, in materia di concorrenza, è stato esteso il termine a disposizione delle imprese per presentare memorie difensive in replica alla comunicazione delle risultanze istruttorie. Per quanto attiene alla tutela dei consumatori, il nuovo regolamento di procedura prevede una formale comunicazione degli addebiti e individua una fase di interlocuzione difensiva di fronte al Collegio, intesa a garantire che le imprese possano rivolgere le proprie deduzioni direttamente all'organo decidente. Infine, la comunicazione in materia di indagini conoscitive prevede 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 ad esito alla pubblicazione del rapporto preliminare.

La funzione difensiva e collaborativa della dialettica procedimentale, sotto tale aspetto, si palesa strumentale all'efficace perseguimento dell'interesse pubblico di rango costituzionale all'imparzialità e al buon andamento dell'amministrazione e, in ultima analisi, costituisce la garanzia che ogni decisione assunta dall'Autorità sia, prima ancora che formalmente corretta, davvero "giusta".

7. Dati sull'attività svolta

Nel periodo gennaio 2024 - marzo 2025, l'Autorità ha ricevuto 1.452 segnalazioni in materia di concorrenza, ha esaminato 121 operazioni di concentrazione, ha concluso 2 procedimenti in materia di intese e 9 in materia di abuso di posizione dominante.

Dalla stima effettuata secondo la metodologia sviluppata dall'OCSE nel 2014, emerge che, nel periodo 2015 - 2024, i benefici a favore delle imprese e dei consumatori derivanti dall'attività dell'Autorità sono stati pari a circa 9,16 miliardi di euro, di cui 729 milioni nell'ultimo anno.

Sono stati svolti, inoltre, 145 interventi di *advocacy*, di cui 74 ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990.

In materia di conflitto di interessi, l'Autorità ha valutato le situazioni di incompatibilità e le attività patrimoniali trasmesse da due Ministri nominati nel corso del 2024, nonché da un Commissario Straordinario di Governo e da un Sottosegretario di Stato.

Inoltre, ha svolto il monitoraggio delle attività *post-carica* in relazione a 6 soggetti interessati, ha rilasciato 2 pareri in materia di compatibilità della carica con determinate situazioni personali o professionali ed ha esaminato 11 denunce relative a presunte situazioni di incompatibilità o conflitti di interesse.

Nel corso dell'anno, inoltre, l'Autorità ha partecipato all'attività svolta dal Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO), istituito nel 1999 per monitorare il rispetto da parte di tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa, degli *standard* e delle norme anticorruzione elaborate dall'organizzazione.

Quanto alla tutela del consumatore, nel periodo gennaio 2024 - marzo 2025, l'Autorità ha esaminato 36.900 segnalazioni, ha concluso 71 procedimenti, di cui 46 con accertamento dell'infrazione, 17 con accoglimento degli impegni e 8 non violazioni.

In 76 casi connotati da minore gravità, l'Autorità ha disposto l'archiviazione a seguito dell'adeguamento delle imprese alle indicazioni formulate in sede di *moral suasion*.

L'attività svolta a tutela dei consumatori nel biennio 2023-2024 ha consentito di generare risparmi superiori a 28 milioni di euro, nonché la restituzione, a 900.000 consumatori, di oltre 150 milioni di euro.

* * *

L'attività dell'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 desidero ringraziare i Componenti del Collegio, il Segretario Generale e il Capo di Gabinetto per l'importante contributo che hanno fornito e continuano a fornire.

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 per l'eccellente qualità del patrocinio, alle altre Autorità consorelle, alla Guardia di Finanza, all'Arma dei Carabinieri e 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 costante con cui seguono la nostra attività e il Presidente della Repubblica, che è il custode dei valori costituzionali e delle nostre Istituzioni.