

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XLV
n. 5

RELAZIONE

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

(Anno 2021)

(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
(GAROFOLI)**

Comunicata alla Presidenza il 19 aprile 2022

PAGINA BIANCA



Relazione annuale sull'attività svolta

31 marzo 2022



PAGINA BIANCA



PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

COMPONENTI
Elisabetta Iossa
Michele Ainis

SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

CAPO DI GABINETTO
Maria Tuccillo

Indice

Capitolo 01

Politica della concorrenza e tutela del consumatore nell'ordinamento nazionale.

Linee generali e profili evolutivi

	4
1. Il contesto macroeconomico	5
2. Gli sforzi messi in campo per la ripresa: il disegno di legge annuale per la concorrenza 2021	8
3. I principali sviluppi normativi	11
4. L'attività a tutela della concorrenza. Le linee generali di intervento	13
5. L'attività a tutela del consumatore. Le linee generali di intervento	17

Capitolo 02

Attività di tutela e promozione della concorrenza

	20
1. Dati di sintesi	21
2. L'attività di tutela della concorrenza	25
2.1 Intese e abusi di posizione dominante	25
2.2 Le concentrazioni	38
3. L'attività di promozione della concorrenza	43
3.1 L'attività di <i>advocacy</i> svolta nel corso del 2021	43
3.2 I profili anticoncorrenziali segnalati	44
4. I nuovi poteri dell'Autorità	58
5. Analisi di impatto e monitoraggio degli esiti dell'attività di tutela e promozione della concorrenza	60
5.1 L'analisi di impatto degli interventi antitrust	60
5.2 Monitoraggio dell'attività di <i>advocacy</i>	64
6. Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela della concorrenza	65
7. L'attività internazionale in materia di concorrenza	75

Capitolo 03

Attività di tutela del consumatore

	82
1. Dati di sintesi	83
2. I principali interventi	88
2.1 Industria primaria, energia, trasporti e commercio	88
2.2 Comunicazioni, finanza e assicurazioni, posta e immobiliare	98
2.3 Industria, agroalimentare, farmaceutico, turismo e servizi	104
3. Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela del consumatore	109
4. Attività internazionale in materia di tutela del consumatore	114



Capitolo 04

Rating di legalità	118
1. L'attività svolta	119
2. Principi giurisprudenziali	127

Capitolo 05

Profili organizzativi e di gestione	130
1. Misure per l'anticorruzione e la trasparenza	131
2. Misure di contenimento della spesa e di miglioramento dell'efficienza	133
3. Assetto organizzativo e gestione del personale	138

Indice dei Focus

CAPITOLO 2

Sostenibilità Ambientale e concorrenza	27
“Ecosistemi digitali” e interventi dell'Autorità	28
L'abuso di dipendenza economica: il caso Poste Italiane (A539)	35
Le Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza – Anno 2021	45
Il recepimento della direttiva ECN+	58
Alterazione dell'autonomia decisionale delle imprese nel settore delle gare pubbliche indette per la gestione dei rifiuti pericolosi	65
Attività del G7 nel settore digitale	76

CAPITOLO 3

Trasparenza delle offerte di energia elettrica e gas sul mercato libero	88
Utilizzo dei dati personali dei consumatori a fini commerciali	103
Ostacoli all'esercizio dei diritti contrattuali dei consumatori nel settore della sanità integrativa	105
Transizione ecologica “a costo zero” e oneri a carico del consumatore	109
Attività nell'ambito dell'UNCTAD	116

CAPITOLO 4

Rating di legalità	121
--------------------	-----

D1

**Politica della concorrenza
e tutela del consumatore
nell'ordinamento nazionale.
Linee generali e profili evolutivi**



1.

Il contesto macroeconomico

Nel 2021, l'andamento dell'economia globale è stato caratterizzato da una marcata ripresa: la crescita ha raggiunto il 5,5%¹, e il prodotto interno lordo di molti Paesi OCSE ha superato il livello raggiunto alla fine del 2019², mostrando una tendenza alla convergenza verso il percorso di crescita pre-Covid.

Sebbene l'impatto diretto delle ondate pandemiche sull'economia si sia complessivamente ridotto, sussistono accentuate differenze tra Paesi, che riflettono diverse condizioni sanitarie nazionali, politiche pubbliche e composizioni settoriali dell'economia.

Le disegualianze internazionali nella capacità di rispondere all'emergenza sanitaria e di recuperare le dinamiche di crescita si sono coniugate con alcune evidenti tensioni macro-economiche, che hanno generato squilibri nelle catene degli approvvigionamenti e hanno indebolito la stabilità della ripresa. La rapida crescita della domanda, infatti, si è scontrata con le dinamiche più lente nell'evoluzione della capacità produttiva globale in diversi settori chiave, generando gravi strozzature nelle filiere produttive e diffuse pressioni inflazionistiche.

In particolare, nonostante la domanda sia risultata ancora inferiore rispetto al volume registrato prima della pandemia, nel corso dell'anno i prezzi delle materie prime sono aumentati significativamente. Ad esempio, i prezzi del petrolio sono più che raddoppiati tra giugno 2020 e fine novembre 2021, un periodo in cui la produzione globale era costantemente al di sotto dei livelli del 2019³. Andamenti simili si sono verificati per il carbone, alcuni metalli e varie materie prime agricole e industriali.

Aumenti estremamente significativi dei prezzi derivanti dagli squilibri globali tra domanda e offerta hanno interessato anche due settori chiave per l'economia quali il gas e l'elettricità, con gravi ripercussioni sull'attività produttiva delle imprese e sui redditi delle famiglie.

L'innalzamento del costo dell'energia grava sulle catene di approvvigionamento in Europa e nel mondo, provocando ricadute negative in termini di produzione, occupazione e prezzi. Particolarmente colpite sono le industrie ad alta intensità energetica, il settore dei trasporti e della mobilità, l'offerta di materie prime e di componenti industriali, ma le ripercussioni dirette e indirette interessano pressoché tutta l'economia.

Le perturbazioni nei mercati dell'energia e delle materie prime, gli squilibri nella produzione di beni intermedi, e le strozzature nelle catene di approvvigionamento fanno sì che diversi comparti economici abbiano risentito di difficoltà produttive, a fronte di una domanda in crescita. Ad esempio, il settore automobilistico è stato particolarmente colpito dalle carenze di semiconduttori e altri beni intermedi, dai ritardi nei tempi di consegna dei fornitori e dai colli di bottiglia nel trasporto internazionale, con grandi tagli alla produzione nonostante la forte domanda globale.

Più in generale, dopo la vivace crescita all'inizio del 2021, anche il commercio globale si è stabilizzato, a causa della riduzione della crescita della domanda di beni scambiati e delle alterazioni delle filiere produttive (la chiusura di fabbriche e porti, gli ostacoli logistici, le carenze di semiconduttori e *container*).

Gli squilibri economici globali si sono manifestati con

1. Cfr. World Bank, Global Economic Prospects, January 2022 (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36519/9781464817601.pdf#page=9&zoom=100,0,0>).

2. Cfr. OECD Economic Outlook, Volume 2021 Issue 2, (<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/66c5ac2c-en/index.html?itemId=/content/publication/66c5ac2c-en>).

3. *Ibidem*.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

forza in evidenti tensioni inflattive. Alla tendenza già emersa nei primi mesi dell'anno si è aggiunta, nei mesi successivi, la componente derivante dalla crescita dei costi dell'energia, che spinge al rialzo i prezzi di beni e servizi in molti settori, nonché il rincaro dei beni alimentari.

Tali tensioni si sono acuite ancor più nei primi mesi del 2022 e, in particolare, a seguito della grave crisi geopolitica internazionale che si è venuta a determinare, comportando significative criticità sia per le famiglie che per le imprese. Le dinamiche dell'economia italiana nel corso del 2021 riflettono le tendenze globali, pur mostrando alcuni aspetti particolarmente positivi.

In Italia, nel 2021, il PIL è cresciuto del 6,2%⁴. La crescita è frutto di una progressione congiunturale ininterrotta nei quattro trimestri del 2021, anche se con un rallentamento nell'ultimo quarto. Tale dinamica ha portato l'Italia a registrare una ripresa tra le più sostenute delle economie dell'Eurozona, che nel complesso sono cresciute del 5,3%⁵.

I dati di contabilità nazionale del 2021 evidenziano un rafforzamento strutturale dell'economia italiana, in particolare a livello della produzione dell'industria manifatturiera. Nel 2021, quest'ultima è cresciuta dell'11,8%⁶; si tratta di un incremento nettamente superiore a quelli di Spagna (+7,5%), Francia (+6%) e Germania (+4%), che porta l'Italia più vicino ai livelli pre-crisi di tali Paesi⁷.

Il rafforzamento strutturale dell'economia italiana appare evidente anche per quanto riguarda le esportazioni che, con una crescita del 18,2%, hanno raggiunto un nuovo

massimo storico di oltre 516 miliardi di euro⁸.

Anche l'Italia, tuttavia, risente degli squilibri economici globali, derivanti dalla robusta ripresa della domanda internazionale in un contesto caratterizzato da strozzature nelle catene di approvvigionamento, che danno luogo a decise pressioni al rialzo sui prezzi. In particolare⁹, i prezzi dei beni energetici sono cresciuti in media d'anno del 14,1% (da -8,4% del 2020), registrando la variazione più elevata nel quarto trimestre (+28,3%). Nel corso dell'anno, tale andamento ha trainato l'aumento dell'1,9% dei prezzi al consumo, il più ampio dal 2012 (+3,0%).

I crescenti aumenti tendenziali registrati nel corso del 2021 si sono amplificati all'inizio del 2022, a causa della crisi geopolitica internazionale che ha innescato un'ulteriore accelerazione dei prezzi delle *commodity* energetiche e alimentari. A febbraio, l'indice armonizzato dei prezzi al consumo IPCA ha segnato un aumento tendenziale del 6,2%¹⁰.

Le imprese italiane hanno dovuto fronteggiare carenze che ostacolano l'attività produttiva nel settore manifatturiero e, in particolare, insufficienze degli impianti, dei materiali e dei beni intermedi, nonché difficoltà nel trovare manodopera e competenze adeguate¹¹. Per quasi un quarto delle imprese l'indebolimento della domanda e gli ostacoli nell'acquisire gli *input* produttivi costituiscono fattori di rischio per la crescita¹².

In tale contesto, il tratto distintivo della ripresa prevista per gli anni 2022-2024 è costituito, in primo luogo, dal

4. Cfr. Istat, Conti Economici Trimestrali. IV Trimestre 2021.

5. Cfr. Eurostat, *Real GDP growth rate – volume*.

6. Cfr. Istat, *Produzione Industriale*, Dicembre 2021.

7. Cfr. Eurostat, *Production in industry – annual data*.

8. Cfr. Istat, *Commercio con l'Estero e Prezzi all'Import*, Dicembre 2021.

9. Cfr. Istat, *Prezzi al Consumo*, Dicembre 2021.

10. Cfr. Istat, *Nota mensile sull'andamento dell'economia italiana*, febbraio 2022.

11. Cfr. Istat, *Fiducia dei consumatori e delle imprese*, luglio 2021.

12. Cfr. Istat, *Situazione e prospettive delle imprese dopo l'emergenza sanitaria Covid-19*, 4 febbraio 2022.

Politica della concorrenza e tutela del consumatore nell'ordinamento nazionale. Linee generali e profili evolutivi



forte aumento degli investimenti alimentato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), e dagli effetti delle riforme previste, non solo quale strumento per riparare i danni economici e sociali della crisi pandemica, ma soprattutto per contribuire ad affrontare le debolezze strutturali dell'economia italiana.

Le aspettative in merito all'impatto del PNRR sulla crescita economica e della produttività sono significative: secondo le previsioni governative, infatti, nel 2026 il Pil sarà di 3,6 punti percentuali più alto rispetto a uno scenario di base che non include l'introduzione del Piano.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

2.

Gli sforzi messi in campo per la ripresa: il disegno di legge annuale per la concorrenza 2021

Uno dei punti qualificanti del PNRR è la promozione di una più incisiva concorrenza quale strumento per conseguire non solo l'efficienza economica del sistema nazionale, ma anche una maggiore giustizia sociale al fine di proteggere in modo più incisivo gli interessi non economici della comunità e delle persone più vulnerabili. Con tale duplice obiettivo il Governo ha presentato il disegno di legge relativo alla legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, attualmente all'esame del Senato¹³. Si tratta di un passaggio strategico per il sistema Paese, non solo considerando che lo strumento della legge annuale, introdotto nel 2009¹⁴, è stato fino ad oggi adottato soltanto una volta, nel 2017¹⁵. Nell'attuale fase storica, il ddl Concorrenza acquista una ulteriore accresciuta importanza, atteso che l'iniziativa di legge costituisce - come detto - un elemento centrale della politica economica nazionale: con essa, infatti, l'Italia si conforma agli obblighi in materia di concorrenza assunti con il PNRR, la cui previsione ha costituito condizione necessaria per l'approvazione del Piano in sede europea e il cui adempimento è indispensabile per ottenere i previsti finanziamenti¹⁶.

L'Autorità ha voluto essere parte attiva e propositiva in questo processo e, accogliendo l'invito rivolto ad essa dal Presidente del Consiglio nelle proprie dichiarazioni programmatiche del febbraio 2021, ha presentato, nel marzo 2021, le proprie *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza*¹⁷. Nel complesso, le indicazioni formulate dall'Autorità nell'occasione, oltre a voler favorire una modernizzazione e semplificazione della pubblica

amministrazione quale pre-condizione per lo sviluppo competitivo dell'economia italiana, interessano alcuni snodi cruciali dell'economia nazionale, declinando in termini pro-competitivi i temi della regolazione dei servizi, della riforma degli appalti pubblici, le infrastrutture strategiche, la digitalizzazione, la sostenibilità ambientale e diversi altri ambiti da sempre attenzionati dall'Autorità per le persistenti vischiosità concorrenziali.

Il disegno di legge Concorrenza presentato alle Camere prevede il conferimento di numerose deleghe al Governo per la stesura di riforme "di sistema" che riguardano, oltre che i regimi concessori di beni pubblici, i servizi pubblici locali, il trasporto pubblico non di linea, la revisione dei procedimenti amministrativi, la semplificazione dei controlli sulle attività economiche, di vigilanza del mercato, di conformità dei prodotti. Altre previsioni riguardano il gas naturale, la sostenibilità ambientale, la gestione dei rifiuti, la tutela della salute e la distribuzione dei farmaci, le comunicazioni elettroniche e il servizio universale in materia postale. Molte delle proposte riprendono i suggerimenti formulati dall'Autorità nel corso degli anni e, da ultimo, proprio con la citata segnalazione ai fini della legge annuale 2021. Per questo, l'Autorità, sentita in audizione nel febbraio 2022, ha espresso un generale apprezzamento sia per l'impianto del disegno presentato sia per quella che risulta esserne la filosofia di fondo, valorizzando efficacemente il ruolo e lo spazio che la concorrenza dovrà assumere nell'uscita dall'emergenza sanitaria¹⁸.

13. A.S. 2469 Disegno di legge recante *Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*.

14. Art. 47 della Legge 23 luglio 2009, n. 99 recante *Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*.

15. Legge 4 agosto 2017, n. 124, recante *Legge annuale per il mercato e la concorrenza*.

16. In tal senso, v. relazione illustrativa ad A.S. 2469, cit., pag. 4.

17. AGCM, Segnalazione AS 1730 del 22 marzo 2021, in *Boll.* 13/2021.

18. Audizione dell'AGCM dinanzi alla X Commissione Industria del Senato, 22 febbraio 2022.

Politica della concorrenza e tutela del consumatore nell'ordinamento nazionale. Linee generali e profili evolutivi



Più specificamente, l'Autorità ha accolto con favore la delega al Governo a procedere alla mappatura delle concessioni, in modo da rendere pienamente conoscibile e trasparente lo stato di tutti i regimi concessori di beni pubblici esistenti in Italia. Pur ricordando che regimi concessori maggiormente coerenti con i principi concorrenziali sono preziosi per garantire ai cittadini una gestione dei beni pubblici e un'offerta di servizi più efficiente e di migliore qualità, ha ritenuto a ogni modo che una banca dati quale quella contemplata dal disegno di legge possa costituire un utile strumento per individuare più facilmente e tempestivamente le problematiche sottese a numerosi rapporti concessori. In merito alle concessioni portuali, le previsioni sembrano rispecchiare in gran parte i suggerimenti dell'Autorità che, tuttavia, ha evidenziato come l'affidamento tramite gara dovrebbe essere accompagnato anche dallo strumento della revoca delle concessioni, ove gli affidatari non rispettino le condizioni definite nel contratto di affidamento. La previsione, inoltre, del divieto di scambio di manodopera tra le diverse aree demaniali date in concessione alla stessa impresa o a soggetti comunque alla stessa riconducibili è apparsa idonea a limitare la possibilità di generare efficienze ed economie di scala nei porti aperti alla competizione internazionale. Analoghe considerazioni sono state espresse con riguardo alla previsione che riduce ingiustificatamente la possibilità per i vettori marittimi di ricorrere all'autoproduzione nelle operazioni portuali, confinandola a ipotesi meramente residuali.

Anche in merito alle concessioni idroelettriche, una parte significativa delle proposte contenute nella segnalazione dell'Autorità risulta recepita, atteso che criteri di natura concorrenziale nell'affidamento delle concessioni compaiono direttamente nella normativa primaria di legge delle gare. Il disegno di legge non ha tuttavia recepito uno dei punti qualificanti della riforma auspicata dall'Autorità, ovvero la riattribuzione allo Stato della competenza legislativa sugli affidamenti, devoluta alle Regioni e alle Province Autonome nel 2018. La delega in materia di servizi pubblici locali si pone

il virtuoso obiettivo di riordinarne la disciplina, coordinandola con la normativa in materia di contratti pubblici e di società a partecipazione pubblica per gli affidamenti in autoproduzione, oltre che con le discipline settoriali. In merito all'affidamento dei servizi *in house* l'Autorità ha, in particolare, ribadito che il ricorso a tale strumento dovrebbe essere ammesso soltanto in presenza di effettive ragioni di convenienza economica e di qualità del servizio; soprattutto, la relativa motivazione dovrebbe essere illustrata già nel momento in cui l'amministrazione decida di optare per il regime di autoproduzione rispetto a quello di esternalizzazione, per poi essere ulteriormente articolata nel provvedimento di affidamento del servizio tenendo conto delle osservazioni pervenute. È essenziale inoltre che tali obblighi motivazionali siano prescritti anche per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale. Per il trasporto pubblico non di linea, l'Autorità ha valutato positivamente la nuova norma di delega in quanto, da un lato, prevede una riforma complessiva del settore, dall'altro, integra i criteri direttivi di delega prevedendo quello della riduzione degli adempimenti amministrativi a carico degli esercenti degli autoservizi pubblici non di linea, la razionalizzazione della normativa nonché la promozione della concorrenza anche in sede di conferimento delle licenze.

Quanto al tema dell'affidamento delle stazioni di ricarica in ambito autostradale, è risultato apprezzabile l'introduzione di un obbligo puntuale in capo ai concessionari autostradali di affidare le aree adibite a ricarica tramite procedure trasparenti e non discriminatorie. Auspicabile, tuttavia, appare per l'Autorità l'eliminazione ad opera del disegno di legge della previsione di una regolazione del prezzo delle ricariche elettriche.

In materia di rifiuti, le relative previsioni potrebbero essere integrate specificando che la stazione appaltante che intendesse procedere a un affidamento competitivo di un servizio integrato, debba prevedere, come requisito di partecipazione delle imprese integrate, la certificazione di avere costi per lo svolgimento di quelle fasi uguali o inferiori alle soglie definite dal regolatore.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

In merito all'accreditamento e al convenzionamento delle strutture sanitarie private, sebbene l'autorizzazione alla realizzazione e al relativo esercizio continui a essere condizionato a una preventiva valutazione in rapporto al fabbisogno complessivo regionale, il ddl ha accolto tutte le altre proposte dell'Autorità che, nel complesso, ha giudicato il nuovo assetto soddisfacente; come pure soddisfacente l'Autorità ha ritenuto il contenuto delle nuove disposizioni in materia di medicinali e farmaci, pur non rinunciando a ribadire l'importanza della promozione delle dinamiche competitive nel mercato dei farmaci biologici, dato il loro peso significativo sulla spesa sanitaria pubblica, con lo stimolo dell'uso dei biosimilari, attraverso l'adozione di una disciplina che faccia leva sul criterio dell'equivalenza terapeutica. In materia di telecomunicazioni, l'Autorità ha ribadito che, nell'ambito degli obblighi in capo a un operatore designato come avente un significativo potere di mercato, la regolazione delle tariffe all'ingrosso dovrebbe comunque mantenere il legame con i costi e evitare ogni forma di incentivo ad aggregazioni non necessarie che rischierebbero di risolversi in una riduzione dell'efficienza allocativa sia in senso statico che dinamico. Quanto poi agli interventi di realizzazione delle reti in fibra ottica, la previsione della obbligatorietà del coordinamento tra il gestore di infrastrutture fisiche e ogni operatore di rete che esegue direttamente o indirettamente opere di genio civile, introduce ad avviso dell'Autorità elementi che rischiano da un lato di rendere ancora più complessa e macchinosa la realizzazione delle nuove infrastrutture e, dall'altro, di facilitare un coordinamento delle politiche di investimento o di generare atteggiamenti opportunistici che disincentivano gli investimenti e riducono la concorrenza infrastrutturale. Degne di nota sono apparse anche le misure volte a semplificare le procedure amministrative per l'esercizio delle attività economiche private, tutte finalizzate, in chiave pro-concorrenziale, a rimuovere ingiustificate

barriere all'ingresso e rendere più efficaci ed efficienti gli adempimenti amministrativi, nel rispetto del principio di proporzionalità.

Infine, l'Autorità non ha potuto che apprezzare come nel ddl Concorrenza, per meglio fronteggiare le sfide poste dall'economia digitale e non solo, sia stata recepita la quasi totalità delle proposte da essa formulate con riguardo ai poteri dell'Autorità e alle suggerite modifiche alla legge 10 ottobre 1990, n. 287 (*Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*).

Particolarmente positivo è risultato, in particolare, il recepimento dei suggerimenti in materia di controllo di concentrazioni e di raccolta di informazioni in fase pre-istruttoria, anche se resta, sul primo versante soprattutto, un punto particolarmente rilevante, che l'Autorità non ha mancato di evidenziare, relativo alla durata del procedimento per la valutazione delle concentrazioni, oggi limitata a 45 giorni. La crescente complessità di alcune operazioni e la frequente necessità di valutare in tempi stretti rimedi di carattere strutturale e/o comportamentale (spesso di carattere squisitamente tecnico) rendono particolarmente importante estendere detto termine ad almeno 90 giorni dall'avvio dell'istruttoria.

Quanto al rafforzamento dei poteri di acquisizione di informazioni e documenti al di fuori dei procedimenti istruttori, con relativa possibilità per l'Autorità di irrogare sanzioni amministrative in caso di rifiuto o ritardo nel fornire le informazioni o documenti richiesti o in presenza di informazioni ingannevoli od omissive, la scelta del legislatore è stata ritenuta quanto mai opportuna nell'ottica di consentire un più efficace intervento dell'Autorità sia nella repressione di intese e abusi che nel controllo delle concentrazioni.

Meritevoli di condivisione, infine, sono apparsi anche il rafforzamento della disciplina in materia di abuso di dipendenza economica così come l'introduzione di una specifica procedura per la presentazione di proposte transattive da parte delle imprese attraverso previsioni del tutto coerenti con quanto auspicato dall'Autorità.

Politica della concorrenza e tutela del consumatore nell'ordinamento nazionale. Linee generali e profili evolutivi



3. I principali sviluppi normativi

Il recepimento nel diritto nazionale della direttiva (UE) 2019/1, operato con il decreto legislativo n. 185 dell'8 novembre 2021, segna la più ampia e incisiva riforma del quadro normativo in materia di concorrenza dall'istituzione dell'Autorità.

Le nuove disposizioni, che modificano in misura significativa l'impianto della l. 287/1990, rafforzano l'Autorità nella propria azione di contrasto degli illeciti antitrust, accentuando la convergenza delle norme interne con il paradigma dell'*acquis* euro-unitario. L'intervento del legislatore si articola su una pluralità di direttrici: si puntellano le garanzie di indipendenza dell'Autorità, codificandone l'autonomia gestionale e di giudizio; si amplia il perimetro dei poteri investigativi e decisori conferiti all'Autorità per assicurare l'efficace svolgimento dei propri compiti istituzionali; si accresce la certezza giuridica degli operatori economici introducendo norme armonizzate per l'accesso al trattamento favorevole; infine, si prevedono forme nuove di assistenza investigativa reciproca tra le autorità nazionali di concorrenza dell'Unione Europea. L'Autorità saluta con favore questa 'modernizzazione', necessaria e a lungo auspicata, degli strumenti applicativi del diritto della concorrenza, che le consentirà di adeguare la propria attività istruttoria all'evoluzione del contesto sociale e tecnologico in cui si svolge l'attività economica. Sotto tale profilo, di particolare rilievo risultano le disposizioni che attribuiscono all'Autorità il potere di svolgere ispezioni domiciliari e codificano la prassi applicativa che differisce a una fase successiva al momento dell'accesso ispettivo l'analisi dei documenti acquisiti su supporto digitale. Infatti, il ricorso sempre più diffuso a modalità flessibili di esecuzione della prestazione lavorativa – amplificata negli anni della emergenza epidemiologica – comporta il rischio che l'accesso ai soli locali commerciali non permetta di scoprire le evidenze dell'ipotizzata infrazione, che potrebbero invece rinvenirsi nei

dispositivi custoditi presso l'abitazione dei soggetti interessati. Per altro verso, la digitalizzazione delle interazioni professionali e degli archivi determina la necessità di acquisire in sede ispettiva una mole a volte considerevole di documenti conservati su supporti digitali, il cui esame presso la sede dell'impresa comporterebbe per quest'ultima e per l'Autorità oneri amministrativi sproporzionati.

Anche le norme che potenziano i meccanismi di assistenza investigativa reciproca in seno alla rete europea della concorrenza riflettono l'accresciuta interconnessione tra le economie dei Paesi membri che discende dai processi di digitalizzazione – e dunque l'emersione di pratiche anticoncorrenziali i cui effetti di perturbazione del mercato si producono in una pluralità di giurisdizioni. L'Autorità riceve regolarmente richieste di cooperazione formulate da altre autorità nazionali di concorrenza, intese all'acquisizione di informazioni o allo svolgimento di ispezioni sul territorio nazionale. In futuro, la possibilità di prestare assistenza anche per la notifica di atti amministrativi e per l'esecuzione di decisioni sanzionatorie che abbiano superato il vaglio giurisdizionale di legittimità consentirà di superare gli attuali limiti di territorialità della giurisdizione esecutiva, scongiurando il rischio che gli autori dell'illecito possano sfuggirne le conseguenze in ragione soltanto del proprio Paese di stabilimento. Considerazioni in certa misura analoghe possono svolgersi in relazione all'intervenuta codificazione nell'ambito della l. 287/1990 della disciplina relativa alla concessione del beneficio clemenziale alle imprese che collaborino con l'Autorità, favorendo la scoperta e la repressione dei cartelli segreti. La scelta in questione – pur foriera di talune rigidità, nella misura in cui preclude futuri adeguamenti del programma di clemenza mediante fonti sub-primarie – si rivela necessaria al fine di assicurare l'uniformità delle norme in materia di trattamento favorevole

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

sull'intero territorio dell'Unione Europea. Infatti, eventuali divergenze tra i programmi di clemenza nazionali avrebbero potuto incidere negativamente, nel caso di cartelli multi-giurisdizionali, sugli incentivi dei potenziali richiedenti a cooperare con le autorità di concorrenza, pregiudicandone la capacità di venire a conoscenza e perseguire questi illeciti.

In relazione al trattamento clemenziale, si segnala poi l'intervento inteso alla creazione di un collegamento esplicito tra la concessione del beneficio dell'immunità in sede amministrativa e l'esclusione della eventuale responsabilità penale in capo agli amministratori e ai dipendenti dell'impresa per le medesime condotte oggetto dell'accertamento dell'Autorità.

Si tratta di uno sviluppo normativo già negli anni scorsi fortemente caldeggiato dall'Autorità. Infatti, nei sistemi giuridici (come quello italiano) in cui talune violazioni del diritto antitrust possono integrare fattispecie di reato per le persone fisiche che vi abbiano partecipato, le potenziali conseguenze penali per i dipendenti dell'impresa costituiscono un freno significativo all'adesione ai programmi di trattamento favorevole. Ne discende un affievolimento della capacità delle autorità di contrastare efficacemente i cartelli segreti. Peraltro, l'impatto di tale disincentivo si produce proprio in relazione alla tipologia di illeciti – l'alterazione delle procedure di gara pubbliche – che l'Autorità ha ripetutamente individuato tra le proprie priorità di intervento.

Il testo novellato realizza, ad avviso dell'Autorità, un bilanciato contemperamento dell'esigenza di garantire l'efficacia dell'azione repressiva con la necessità di assicurare un livello adeguato di certezza giuridica dei soggetti coinvolti. Pertanto, la non punibilità in sede penale delle persone fisiche che abbiano materialmente posto in essere l'illecito concorrenziale rimane condizionata alla qualità e alla tempestività della collaborazione da essi prestata all'Autorità e al Pubblico Ministero. In particolare, la domanda di trattamento favorevole deve intervenire prima che i soggetti interessati abbiano notizia delle indagini penali a proprio carico, al fine di evitare che l'accesso al programma di clemenza sia

meramente strumentale all'elusione della responsabilità penale; ed è necessario che essi forniscano al Pubblico Ministero indicazioni utili e concrete per assicurare la prova del reato e individuare gli altri responsabili.

Il recepimento della direttiva (UE) 2019/1 ha inoltre fornito al legislatore nazionale l'occasione di una revisione profonda dell'impianto sanzionatorio che correda i divieti antitrust, nel senso di una piena convergenza rispetto al modello del Regolamento (CE) 1/2003. Sotto questo aspetto, la principale novità riguarda certamente la determinazione delle sanzioni per gli illeciti procedurali, per le quali il massimo edittale è ora individuato in funzione del fatturato totale realizzato dall'impresa interessata, amplificando l'effetto dissuasivo della sanzione.

Il medesimo obiettivo di deterrenza dei comportamenti illeciti è perseguito anche mediante l'introduzione dell'istituto della penalità di mora, inteso ad assicurare la corretta e tempestiva ottemperanza alle decisioni dell'Autorità, prevedendo una sanzione commisurata al fatturato totale dell'impresa interessata per ogni giorno di ritardo.

Da ultimo, l'armonizzazione del regime sanzionatorio interno a quello euro-unitario ha consentito al legislatore di colmare una lacuna più volte oggetto di segnalazione da parte dell'Autorità, relativa al trattamento delle associazioni di imprese coinvolte in illeciti concorrenziali.

La normativa previgente, infatti, individuando nel monte dei contributi associativi il parametro in relazione al quale calcolare il massimo edittale, nei fatti comprometteva la capacità dell'Autorità di comminare sanzioni effettivamente deterrenti nei confronti delle associazioni. Il testo novellato, includendo nel computo del fatturato rilevante ai fini dell'individuazione del massimo edittale anche il fatturato delle imprese associate e coinvolgendo queste ultime nella fase esecutiva con il vincolo della solidarietà qualora il patrimonio dell'associazione risulti incapiante, allinea anche sotto tale aspetto la disciplina interna alle norme euro-unitarie.

Politica della concorrenza e tutela del consumatore nell'ordinamento nazionale. Linee generali e profili evolutivi



4.

L'attività a tutela della concorrenza. Le linee generali di intervento

Il percorso di crescita e di sviluppo lungo le direttrici definite nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza alimenta alcune dinamiche di cambiamento strutturale dell'economia già in atto, che si intrecciano strettamente con l'attività dell'Autorità: la digitalizzazione e l'innovazione; la rivoluzione verde e la transizione ecologica; lo sviluppo delle infrastrutture per una mobilità sostenibile; le tematiche legate all'inclusività della crescita economica.

L'innovazione e la digitalizzazione sono motori fondamentali dello sviluppo e della competitività delle imprese, e integrano una dimensione sostanziale della concorrenza dinamica che interessa diffusamente non solo i settori *high-tech*, ma anche i comparti più tradizionali dell'economia.

La tutela della concorrenza si confronta con le sfide dell'innovazione a più livelli: la definizione delle priorità di intervento, l'adeguamento delle tecniche di analisi, l'identificazione degli strumenti più adeguati a risolvere le criticità concorrenziali che ostacolano il corretto svolgimento del processo concorrenziale in mercati altamente dinamici. Si tratta di questioni che investono tutte le aree di intervento, e impongono un continuo adeguamento dell'*enforcement* e dell'*advocacy* antitrust all'evoluzione dei mercati derivanti dall'emergere di nuovi prodotti e servizi, di nuovi modelli di *business* e di nuove abitudini di consumo.

Ad esempio, i processi di creazione, diffusione e fruizione di infrastrutture e servizi ad alto contenuto tecnologico chiamano spesso in causa l'esigenza di bilanciare i possibili benefici derivanti dalla collaborazione, o addirittura dall'integrazione, tra imprese (concorrenti) e i rischi insiti nelle eventuali riduzioni dei vincoli competitivi tra gli operatori coinvolti. Occorre infatti assicurare che fenomeni di collaborazione o di concentrazione creino effettivamente sinergie ed efficienze idonee ad accelerare i processi di cambiamento, garantendo nel contempo che i mercati

rimangano aperti e competitivi e, dunque, efficienti sia sotto il profilo statico che dinamico.

La cooperazione negli investimenti infrastrutturali, in particolare attraverso forme di co-investimento, può incidere profondamente sull'evoluzione del settore delle telecomunicazioni. In tale quadro, l'Autorità ha esaminato in dettaglio il nuovo progetto di sviluppo delle reti fisse di nuova generazione che si snoda attraverso accordi tra alcune delle principali società di telecomunicazione, autorizzando - all'inizio del 2022 - l'intesa tra quest'ultime a fronte degli impegni presentati dalle Parti. La decisione è indicativa del bilanciamento tra le diverse esigenze che l'Autorità assicura in tali circostanze, perseguendo la finalità di preservare al massimo la concorrenza infrastrutturale nelle aree in cui è sostenibile, favorendo al contempo gli investimenti tramite la riduzione dei costi che può derivare dalla collaborazione, e garantendo i benefici per la collettività attraverso l'individuazione di stringenti scadenze temporali e obiettivi di copertura per lo sviluppo della rete.

L'esigenza di disporre di reti efficienti e aperte è stata affrontata dall'Autorità anche nella valutazione di un'importante operazione di concentrazione nel settore delle infrastrutture dedicate all'ospitalità di impianti di diffusione di servizi di telecomunicazione, che è stata autorizzata condizionatamente al rispetto di condizioni volte ad assicurare la possibilità per gli operatori alternativi di accedere alle infrastrutture per la trasmissione del segnale su tutto il territorio nazionale. L'Autorità, inoltre, ha supportato i processi di sviluppo infrastrutturale connessi alle reti 5G attraverso i propri poteri di *advocacy*, evidenziando l'esigenza di agevolare e semplificare i procedimenti per l'ottenimento dei permessi di installazione degli impianti e di consentire agli operatori la programmazione degli investimenti in un quadro regolamentare certo, trasparente e non discriminatorio, soprattutto in relazione alla gestione delle risorse frequenziali.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

Il rapporto tra concorrenza e innovazione è stato esaminato anche con riferimento agli investimenti in infrastrutture per una mobilità sostenibile, in occasione dell'analisi di una *joint venture* per lo sviluppo delle reti di impianti per la ricarica dei veicoli elettrici, autorizzata senza condizioni. Si tratta di un chiaro esempio della capacità con cui l'analisi della concorrenza si adegua a diversi contesti economici, cogliendo anche le dinamiche di mercati altamente innovativi. L'istruttoria, infatti, ha riguardato un mercato ancora in fase embrionale di sviluppo, ma alla vigilia di una forte espansione. La valutazione degli effetti, dunque, si è fondata sugli sviluppi attesi a medio termine dell'attività della *joint venture* e delle Parti, per confrontarli con un controfattuale prospettico, definito sulla base delle informazioni acquisite nel corso dell'istruttoria, circa l'evoluzione attesa delle dimensioni e della struttura dei mercati interessati nel loro complesso.

Tutelare l'interazione virtuosa tra innovazione e tutela della concorrenza non incide solo sull'analisi degli accordi e delle concentrazioni, ma comporta anche decisi interventi nei casi in cui i processi di innovazione sono ostacolati da condotte restrittive della concorrenza adottate da soggetti in posizione dominante.

Viene in rilievo, in particolare, il procedimento per abuso di posizione dominante nel settore degli ecosistemi digitali che ha interessato lo sviluppo di servizi per la mobilità urbana. L'Autorità ha affrontato il tema dell'accesso all'ecosistema da parte delle applicazioni innovative sviluppate da terzi, al fine di evitare condotte di *pre-emption* del gestore in posizione dominante.

Anche in questo caso, sotto il profilo dell'analisi del mercato e degli effetti delle condotte, l'Autorità ha svolto le proprie valutazioni sulla base di un impianto analitico idoneo a cogliere le dinamiche future legate all'evoluzione di nuovi servizi, e ha adottato puntuali misure comportamentali al fine di garantire l'effettiva apertura del mercato.

Non sono sempre le grandi piattaforme, tuttavia, ad adottare condotte restrittive della concorrenza nel settore digitale. L'Autorità interviene pure al fine di assicurare che l'innovazione digitale non sia ostacolata

da condotte abusive adottate dagli operatori *incumbent* tradizionali. Ad esempio - in linea con casi analoghi svolti precedentemente - l'Autorità ha accertato un abuso di posizione dominante da parte di una cooperativa radiotaxi, consistente nella previsione di clausole volte a ostacolare l'ingresso di piattaforme concorrenti nel mercato delle prenotazioni delle corse. Si tratta di innovazioni di particolare interesse per i consumatori, sempre più orientati ad avvalersi di servizi di intermediazione digitale.

Nel corso del 2021 - anche a seguito degli effetti derivanti dalla crisi pandemica e dei cambiamenti, in parte strutturali, nelle abitudini di acquisto dei consumatori - è proseguita la crescita del commercio elettronico, che incide sull'evoluzione dell'intero comparto della distribuzione commerciale e si pone al centro di diversi interventi dell'Autorità.

In particolare, per il rilievo delle condotte contestate e del loro impatto sul mercato, si evidenzia la decisione adottata nei confronti dell'operatore che gestisce il principale *marketplace* italiano per aver indebitamente avvantaggiato i propri servizi di logistica. Si tratta di una forma di *self-preferencing* ritenuta restrittiva della concorrenza, idonea a ostacolare concorrenti potenzialmente altrettanto efficienti nell'offerta di servizi di logistica, e a rafforzare la posizione dominante del gestore del *marketplace*. Ad esito dell'istruttoria, l'Autorità ha imposto dettagliate misure comportamentali, volte a garantire che i consumatori (e le imprese che vendono sul *marketplace*) possano usufruire di servizi di consegna di elevata qualità, senza indebite preclusioni nei confronti dell'attività degli operatori che offrono servizi di logistica analoghi a quelli offerti dallo stesso gestore della piattaforma. La Commissione europea sta attualmente svolgendo un'istruttoria su condotte parzialmente coincidenti adottate dallo stesso operatore negli altri Paesi europei. Nel settore del commercio elettronico, inoltre, l'Autorità ha valutato diversi accordi contenenti restrizioni alla vendita *online* di prodotti. Di particolare rilievo è l'istruttoria svolta in merito all'accordo di "*brand-gating*" concluso tra due giganti tecnologici, che

Politica della concorrenza e tutela del consumatore nell'ordinamento nazionale. Linee generali e profili evolutivi



L'Autorità ha ritenuto restrittivo della concorrenza; anche tale accordo è attualmente al vaglio di altre autorità di concorrenza europee. Ulteriori procedimenti in tale ambito hanno riguardato accordi verticali attraverso i quali alcuni produttori imponevano ai propri distributori restrizioni ingiustificate e limitazioni agli sconti praticabili sulle vendite *online*.

Nel corso dell'anno, la diffusione delle piattaforme *online*, rispetto al *broadcasting* tradizionale, ha interessato anche il settore della distribuzione dei contenuti audiovisivi. Un elemento trainante di tale crescita è riconducibile alla trasmissione delle dirette degli incontri di calcio in esclusiva su internet, che ha inciso anche sulle dinamiche concorrenziali nel settore delle telecomunicazioni, in considerazione dell'accordo siglato dal nuovo detentore dei diritti audiovisivi con il principale operatore delle telecomunicazioni italiano. A fronte delle possibili criticità concorrenziali derivanti da tale accordo rilevate dall'Autorità, gli operatori coinvolti hanno adottato misure volte a evitare possibili condotte escludenti derivanti da vendite abbinate, a garantire al titolare dei diritti una piena libertà nell'applicare sconti e promozioni, nonché a garantire la fruizione del servizio senza discriminazioni a tutti gli utenti, indipendentemente dal fornitore di servizi di connettività utilizzato.

L'innovazione trainata dai processi di digitalizzazione non interessa un settore circoscritto dell'economia, ma ha un impatto ampio e diffuso di cui l'Autorità tiene conto adeguando l'analisi dei mercati ai mutamenti in atto. Ad esempio, recenti processi di innovazione hanno interessato l'industria dei sistemi di pagamento e ne hanno modificato le dinamiche concorrenziali. La forte crescita della componente tecnologica nell'industria dei pagamenti e la presenza di una significativa spinta verso l'innovazione di processo e di prodotto hanno, da un lato, reso molto articolata la filiera produttiva del settore e, dall'altro lato, agevolato l'attività transfrontaliera da parte delle imprese in esso attive. In questo contesto, l'Autorità ha autorizzato, con condizioni, un'importante operazione di concentrazione che interessa numerose attività nell'ambito dei pagamenti digitali. Le misure

imposte dall'Autorità sono volte a garantire ai potenziali nuovi entranti nel mercato la possibilità di operare efficacemente a livello commerciale e a prevenire eventuali discriminazioni.

Infine, si rileva come l'evoluzione dell'economia digitale renda l'acquisizione e l'analisi dei dati sempre più centrale nel processo competitivo in una varietà di settori economici. In diverse occasioni, l'Autorità si è confrontata con l'esigenza di garantire che l'utilizzo dei dati non generi criticità concorrenziali, tenendo altresì conto dei potenziali benefici offerti dall'analisi dei *big data*. Tale bilanciamento è esemplificato dall'intervento adottato in relazione a un'intesa nel settore assicurativo riguardante la condivisione dei dati per alimentare un progetto antifrode.

La condivisione di dati può agevolare l'attività antifrode e, dunque, condurre a ingenti risparmi di costo, che possono tradursi in prezzi più convenienti per gli assicurati e in benefici per l'intera collettività. Allo stesso tempo, l'Autorità ha rilevato il rischio che lo sviluppo di algoritmi comuni potesse uniformare le scelte delle compagnie in fasi essenziali dell'attività assicurativa e che la condivisione di un'ampia mole di dati potesse agevolare la collusione. Inoltre, si temeva che non sussistessero sufficienti garanzie di terzietà tali per cui la condivisione dei dati potesse essere effettivamente svolta a beneficio di tutti gli *stakeholder*, con il conseguente rischio, tra gli altri, di una preclusione anticoncorrenziale. Il bilanciamento tra le diverse esigenze è stato garantito tramite l'accettazione di impegni che circoscrivono i possibili usi delle banche dati, prevedono presidi volti a garantirne il corretto utilizzo e consentono la più ampia adesione al progetto. Un'altra istruttoria è stata avviata, nello stesso settore, nei confronti di diverse piattaforme digitali di comparazione dei prezzi e di imprese assicurative, in relazione a uno scambio di dati e informazioni sensibili sulle condizioni economiche di vendita delle polizze per la responsabilità civile auto che può essere potenzialmente restrittivo della concorrenza. La dimensione della sostenibilità ambientale si affianca all'innovazione e alla digitalizzazione come tratto

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

distintivo dello sviluppo economico di questi anni. L'Autorità ha da sempre prestato particolare attenzione alle filiere della gestione dei rifiuti urbani e, in particolare, ai servizi di avvio a recupero e riciclo. Nel corso del 2021, un procedimento – chiuso con l'accettazione di impegni – ha riguardato un'intesa nel settore della raccolta e il riciclo delle batterie esauste consistente nella definizione congiunta dei prezzi di acquisto delle batterie esauste e nel coordinamento delle quantità di rifiuti da acquistare. Si tratta di condotte idonee a incidere sul corretto funzionamento delle dinamiche di concorrenza tra i principali acquirenti di accumulatori al piombo esausto presenti in Italia nonché tra sistemi di raccolta attivi sul territorio nazionale. Le criticità concorrenziali sono state superate attraverso un impegno strutturale, ritenuto pienamente efficace rispetto al fine di eliminare in radice una distorsione strutturale della filiera del recupero del piombo esausto, nonché una serie di impegni comportamentali di rilevante valenza pro-competitiva. L'esigenza di salvaguardare lo sviluppo concorrenziale nelle filiere del riciclo è alla base di altri due procedimenti avviati dall'Autorità, per possibili condotte escludenti, nei settori dei rifiuti da apparecchiature elettriche e dei rifiuti derivanti da prodotti in polietilene. Ulteriori interventi dell'Autorità hanno interessato il settore energetico e, in particolare, la distribuzione del gas naturale e la tutela della concorrenza in occasione delle gare d'ambito. Un procedimento per abuso di posizione dominante si è concentrato sulla mancata trasmissione da parte del gestore uscente delle informazioni necessarie a consentire alla stazione appaltante di completare gli elaborati di gara per l'affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale e procedere così alla loro successiva pubblicazione. Il procedimento si è concluso con l'accettazione di impegni idonei a superare gli ostacoli all'indizione della gara in questione, nonché a produrre un effetto positivo per future gare d'ATEM. Nello stesso settore, l'Autorità è intervenuta autorizzando un'operazione di concentrazione

con l'imposizione di misure strutturali volte ad assicurare il mantenimento di un sufficiente grado di concorrenza attesa nelle gare future.

L'azione dell'Autorità diretta ad assicurare la concorrenzialità dei mercati non poggia soltanto sul tradizionale apparato di *antitrust enforcement*, ma può far leva anche sull'utilizzo di uno strumento che è stato, negli anni più recenti, oggetto di riscoperta e valorizzazione da parte dell'Autorità. Si fa riferimento alla fattispecie dell'abuso di dipendenza economica, di cui all'articolo 9, comma 3-bis, della legge 18 giugno 1998, n. 192 (*Disciplina della subfornitura nelle attività produttive*).

L'intervento dell'Autorità in questi casi è volto non solo a tutelare il contraente debole nei rapporti economici caratterizzati da asimmetria contrattuale, nell'ottica di favorire uno sviluppo più equo e inclusivo, ma soprattutto a riequilibrare disparità derivanti da un eccessivo potere di mercato dal lato della domanda che possono, nel medio-lungo termine, danneggiare il lato dell'offerta in termini di innovazione e varietà, con evidenti ricadute sul piano concorrenziale.

Nel corso del 2021 l'Autorità ha confermato la propria rinnovata attenzione verso lo strumento in oggetto, tenuto conto della sua particolare utilità a contrastare le condotte inique di imprese che, pur non trovandosi in posizione dominante sul mercato, dispongono di un elevato potere di mercato.

In particolare, l'Autorità ha concluso un'istruttoria nel settore postale, accertando che l'operatore storico del settore ha imposto un insieme di clausole ingiustificatamente gravose nei contratti con un operatore che aveva svolto per diversi anni, in favore del primo, il servizio di distribuzione e raccolta di corrispondenza in ambito locale.

Ha inoltre aperto ulteriori procedimenti nel settore della ristorazione veloce (c.d. *fast-food*) e della distribuzione al dettaglio di prodotti di abbigliamento aventi a oggetto condizioni e obblighi ingiustificatamente gravosi che possono essere stati imposti ai distributori, condizionandone indebitamente l'attività.

Politica della concorrenza e tutela del consumatore nell'ordinamento nazionale. Linee generali e profili evolutivi



5.

L'attività a tutela del consumatore. Le linee generali di intervento

Anche nel corso del 2021 l'attività di *enforcement* della disciplina in materia di tutela del consumatore è stata particolarmente intensa e si è contraddistinta sia per l'adozione di un approccio integrato che ha valorizzato le sinergie tra i diversi strumenti di contrasto dei comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori (pratiche scorrette, *consumer right* e clausole vessatorie), sia per la graduazione degli interventi svolti (*moral suasion*, impegni e diffide) in funzione dell'effetto utile desiderato. L'obiettivo generale sotteso all'operato dell'Autorità in questo ambito è il perseguimento di un elevato livello di trasparenza e di correttezza nelle distinte fasi in cui si articola il rapporto di consumo al fine di garantire la libertà di scelta da parte del consumatore in un quadro in cui il suo esercizio, pieno e consapevole, è spesso minato dall'esistenza di asimmetrie informative nel rapporto con il professionista. In linea con tale impostazione, che risulta funzionale anche ad accrescere la fiducia del consumatore nelle transazioni commerciali, l'attività di *enforcement* dell'Autorità ha interessato nel corso dell'anno sia i settori tradizionali del mercato sia i nuovi contesti legati al mondo digitale.

Considerato il protrarsi dell'emergenza sanitaria da Covid-19 anche nel 2021, una delle linee direttrici che hanno ispirato l'azione dell'Autorità è stata anzitutto il contrasto e la repressione di quelle condotte che, approfittando delle vulnerabilità indotte dalla situazione pandemica, facevano indebitamente leva sulle nuove esigenze di consumo e sull'alterata capacità di valutazione economica da parte dei consumatori. In tale quadro, alcuni filoni innovativi che erano stati inaugurati dall'Autorità all'indomani dell'erompere della crisi epidemiologica hanno trovato conferma e consolidamento. In particolare, l'Autorità ha continuato a intervenire per interrompere la promozione e la commercializzazione *online* di varie tipologie di prodotti, con asserite caratteristiche terapeutiche o protettive nei confronti del Coronavirus, in assenza di ogni riscontro di

natura scientifica. In particolare, su tale terreno, l'Autorità ha svolto un'intensa attività di *moral suasion* nei confronti di numerosi professionisti operanti nella produzione e commercializzazione di sanificatori d'aria e/o di mascherine protettive, invitandoli a rimuovere alcuni profili di ingannevolezza e aggressività presenti nella promozione dei rispettivi prodotti, suscettibili di rappresentare un potenziale pericolo per la salute dei consumatori. Un'ulteriore conferma dell'attenzione rivolta dall'Autorità rispetto all'eliminazione delle ripercussioni negative per i diritti dei consumatori derivanti dalla pandemia è data dagli interventi svolti nei confronti di compagnie aeree e operatori del servizio di trasporto su autobus e ferroviario, con riguardo alla cancellazione dei viaggi, alla limitazione dei servizi e/o all'aumento dei prezzi in ragione dell'emergenza sanitaria da Covid-19. In tale ambito, l'Autorità ha concluso, tra l'altro, otto procedimenti istruttori, nei confronti di altrettanti operatori, in relazione all'attività di vendita di biglietti per servizi di trasporto che sono stati cancellati a causa della pandemia da Covid-19 da alcuni vettori aerei, da un operatore del trasporto extra-urbano e da una compagnia marittima. Alla medesima finalità di repressione di eventuali comportamenti opportunistici associati all'emergenza epidemiologica si ricollega un'indagine di mercato svolta nei confronti di numerosi operatori della Grande Distribuzione Organizzata sull'andamento dei prezzi medi di vendita al dettaglio e dei costi medi di acquisto di prodotti alimentari e di prima necessità durante il periodo del c.d. *lockdown*. Ad esito dell'indagine, l'Autorità ha avviato dodici procedimenti istruttori per verificare gli aumenti di prezzi medi di vendita, presso alcuni punti vendita di nove primari operatori della GDO, che non sembravano trovare corrispondenza nell'aumento dei costi medi di approvvigionamento. Le istruttorie concluse hanno permesso di escludere l'esistenza di fenomeni generalizzati di aumento dei margini percentuali applicati, essendo emerso che gli

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

amenti dei prezzi medi riscontrati erano in larga parte dovuti al c.d. “effetto di composizione” e, pertanto, non riconducibili a pratiche commerciali scorrette. Sotto altro profilo, la determinazione e l’impegno profuso dall’Autorità nel garantire un livello elevato di protezione dei consumatori emergono con evidenza dalle decisioni che hanno riguardato l’ambiente digitale, ove l’attività di *enforcement* nel 2021 è risultata particolarmente intensa, anche alla luce della crescita esponenziale che l’utilizzo del canale *online* da parte dei consumatori ha conosciuto a seguito dell’emergenza sanitaria. Il consolidarsi di tale dinamica ha condotto l’Autorità a focalizzare la propria attenzione, tra l’altro, sulle modalità di offerta di taluni servizi digitali, divenuti ormai indispensabili per le attività quotidiane di ciascuno, sia di natura professionale che personale. È noto che lo sviluppo dell’economia digitale ha condotto all’affermazione di nuovi modelli di *business* e di nuovi mercati (c.d. a due versanti), caratterizzati essenzialmente dalla presenza di figure terze rispetto ai protagonisti della transazione, le piattaforme *online*, la cui attività ha fatto emergere in passato un utilizzo non sempre corretto dei dati personali forniti dai consumatori. In questa cornice, l’Autorità ha ritenuto anzitutto prioritario continuare a vigilare sulle condotte di mercato e ha concluso nel corso dell’anno due procedimenti istruttori nei confronti di due importanti operatori digitali, sanzionati con il massimo edittale per due distinte violazioni del Codice del Consumo, una per carenze informative, un’altra per pratiche aggressive con riguardo all’acquisizione e all’utilizzo dei dati dei consumatori. Nella consapevolezza, infatti, che il patrimonio informativo costituito da tali dati assume nella nuova economia c.d. *data driven* (anche) un valore economico idoneo a configurare un rapporto di consumo, come riconosciuto da una importante pronuncia del Consiglio di Stato del 2021¹⁹, è indispensabile che i consumatori possano effettuare le loro scelte in merito all’utilizzo

dei propri dati in maniera pienamente informata e consapevole e in assenza di condizionamenti di sorta. Parallelamente, l’attività di *enforcement* dell’Autorità ha incisivamente interessato il commercio elettronico con l’obiettivo precipuo di garantire la correttezza del rapporto di consumo nell’ambito di transazioni che vedono spesso il consumatore in una posizione di inevitabile asimmetria informativa. Su tale versante l’Autorità è ripetutamente intervenuta nei confronti degli operatori dell’*e-commerce* al fine di assicurare *in primis* la correttezza delle relazioni commerciali attraverso una chiara e completa rappresentazione della identità dei venditori, nonché delle caratteristiche delle offerte che si pubblicizzano e del conseguente vincolo contrattuale, e dei diritti dei consumatori. Particolare attenzione è stata rivolta altresì all’analisi delle clausole contrattuali dei fornitori di servizi digitali, al fine di rinvenire eventuali situazioni di squilibrio a svantaggio degli utenti, quali la facoltà dell’impresa di interrompere il rapporto contrattuale in via unilaterale, di modificarne arbitrariamente i termini e di sottrarsi alla propria responsabilità in caso di inadempimento o danno procurato al consumatore. La diffusione degli strumenti digitali anche nei settori finanziari ha indotto l’Autorità a indagare con particolare attenzione alcune pratiche scorrette attuate in sede di fornitura di preventivi di prestiti personali e polizze assicurative. La complessità dei prodotti finanziari richiede, infatti, una particolare diligenza nell’operare su canali, quali quelli digitali, in cui il consumatore non ha sempre a disposizione un operatore che lo possa assistere nelle sue scelte. Proseguendo un filone già intrapreso negli anni precedenti nel settore delle vendite *online*, l’Autorità ha continuato altresì la propria attività di repressione della pratica consistente nell’applicazione di supplementi di prezzo in funzione del sistema di pagamento utilizzato dai consumatori (*credit card surcharge*), in violazione

19. V. Consiglio di Stato, sent. 2631/2021.

Politica della concorrenza e tutela del consumatore nell'ordinamento nazionale. Linee generali e profili evolutivi



dell'art. 62 del Codice del Consumo.

Nell'ambito dei servizi di *public utilities*, l'attività dell'Autorità a tutela dei diritti dei consumatori ha riguardato sia il settore energetico sia il settore idrico, attraverso interventi istruttori di accertamento e sanzione di pratiche scorrette, nonché mediante un ampio ricorso allo strumento della *moral suasion* per indurre i professionisti a eliminare omissioni e ambiguità informative in relazione alla presentazione delle offerte e alla corretta applicazione delle voci tariffarie.

In particolare, nel settore dell'energia e in linea con gli obiettivi del PNRR, l'Autorità ha continuato a svolgere la sua azione di repressione delle pratiche commerciali scorrette nella fase propedeutica alla prossima liberalizzazione del servizio di fornitura di energia elettrica, assicurando che, nonostante l'asimmetria informativa tipica di questo settore, le modalità di pubblicizzazione delle relative offerte commerciali da parte dei vari operatori consentissero di comprendere correttamente i termini essenziali delle proposte e di compararle fra di loro.

A tal fine, l'Autorità ha chiuso tredici istruttorie, svolto quattordici interventi di *moral suasion* e avviato altri sette procedimenti aventi ad oggetto l'insufficiente o incompleta indicazione del prezzo di offerta da parte dei fornitori di energia elettrica e gas sul mercato libero, al fine di assicurare la trasparenza delle relative proposte commerciali e la non imposizione di oneri impropri, nonché per consentire ai consumatori di scegliere le migliori condizioni di offerta.

Nell'ambito dei servizi idrici, inoltre, l'Autorità si è attivata con una *moral suasion* nei confronti di alcuni gestori, invitandoli a verificare l'effettivo svolgimento del servizio di depurazione per tutte le utenze allacciate alla rete idrica e, in caso contrario, stornare le relative tariffe applicate agli utenti. Tutti gli operatori si sono conformati all'invito dell'Autorità, adottando ulteriori misure informative e invitando gli utenti a presentare

richieste di storno dal pagamento delle tariffe di depurazione qualora non allacciati alla rete fognaria.

La grave crisi economica conseguente alla situazione pandemica ha reso opportuno incrementare ulteriormente l'attività di vigilanza dell'Autorità anche sulla correttezza dei comportamenti degli operatori del settore creditizio, non solo come soggetti incaricati dallo Stato di dare attuazione alle misure di sostegno a famiglie e imprese previste dai vari decreti emergenziali²⁰, ma anche quali controparti nei rapporti intercorsi con i propri clienti al di fuori delle misure introdotte dal Governo.

L'Autorità, in particolare, al fine di garantire in questo settore un utile servizio ai consumatori, ha più volte accettato il ricorso allo strumento degli impegni. In tal modo, le imprese hanno potuto presentare proposte non solo per porre fine alle condotte contestate, ma anche per eliminare gli effetti dei medesimi comportamenti e per risarcire i consumatori di quanto loro dovuto.

L'eliminazione di inutili vincoli alla fruizione libera dei servizi offerti dagli operatori ha caratterizzato anche l'attività di *enforcement* nel settore del turismo ove l'Autorità è intervenuta contro pratiche commerciali scorrette, consistenti nel frapporre ostacoli all'esercizio dei diritti contrattuali dei consumatori acquirenti di pacchetti turistici successivamente annullati. In tale contesto, sono stati conclusi due procedimenti istruttori relativi alle modalità con cui gli operatori hanno gestito le richieste di rimborso pervenute dai consumatori per voli e viaggi cancellati a causa della situazione pandemica.

L'Autorità ha, infine, continuato anche nel 2021 a monitorare il settore della manutenzione di ascensori, in relazione al quale aveva svolto nel 2020 un'estesa e importante attività di *moral suasion* nei confronti di numerosi professionisti, nonché delle loro associazioni di categoria, riguardo alla previsione per i servizi di manutenzione di numerose clausole vessatorie vietate ai sensi dell'art. 33 del Codice del Consumo.

20. Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020 e Decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante *Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*, convertito con modificazioni dalla legge n. 40/2020.

02

**Attività di tutela
e promozione
della concorrenza**



1.

Dati di sintesi

Nel corso del 2021 sono stati condotti complessivamente 25 procedimenti istruttori in applicazione della normativa a tutela della concorrenza di cui alla legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Norme per la tutela della concorrenza e del mercato). Un'istruttoria ha riguardato l'abuso di dipendenza economica ai sensi dell'art. 9, comma 3-bis, della legge 18 giugno 1998, n. 192 (Disciplina della

subfornitura nelle attività produttive). In 15 casi è stata data applicazione alla disciplina di cui all'art. 62 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito con modificazioni dalla l. 27/2012, in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari¹. Sono stati, inoltre, realizzati 95 interventi di segnalazione e consultivi pubblicati.

PROCEDIMENTI ISTRUTTORI, DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVI	2020	2021
Intese	4	7
Abusi	4	7
Concentrazioni (istruttorie)	6	6
Separazioni societarie	-	-
Inottemperanze alla diffida o all'obbligo di comunicazione preventiva	1	3
Rideterminazione sanzioni	6	2
Mancato rispetto degli impegni	-	-
Abuso di dipendenza economica	-	1
Relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari	-	15
Indagini conoscitive	-	-
Interventi di <i>advocacy</i>	80	95

Per le istruttorie concluse con l'accertamento dell'illecito, sono state complessivamente irrogate sanzioni amministrative pecuniarie per 1.416.600.051 euro (di cui 1.405.259.191 euro per istruttorie volte ad accertare intese restrittive della concorrenza o abusi di posizione dominante). In due casi, l'Autorità ha concluso i procedimenti senza accertare l'infrazione, ritenendo che le evidenze agli atti non fossero tali da dimostrare che le società avessero

posto in essere le condotte abusive ipotizzate in sede di avvio (A517 e A537).

Nel corso del 2021, l'Autorità ha inoltre chiuso un procedimento (A542), ai sensi dell'articolo 11, comma 6, del Regolamento (CE) n. 1/2003, a seguito dell'avvio da parte della Commissione Europea di una procedura per l'applicazione dell'articolo 102 del TFUE per comportamenti coincidenti con quelli esaminati dall'Autorità.

1. L'art. 62 del d.l. 1/2012 è stato successivamente abrogato a opera dell'art. 12, comma 1, lett. a), d.lgs. 8 novembre 2021, n. 198 (Attuazione della direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare nonché dell'articolo 7 della legge 22 aprile 2021, n. 53, in materia di commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

Le intese esaminate

Istruttorie per intesa concluse nel 2021 suddivise per esito

VIOLAZIONE DELL'ART. 101 TFUE	VIOLAZIONE DELL'ART. 2 DELLA L. 287/1990	ACCETTAZIONE IMPEGNI	TOTALE
1	1	5	7
N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie

Istruttorie per intesa con violazione nel 2021 (settore e sanzioni)

TELECOMUNICAZIONI	INDUSTRIA PETROLIFERA	TOTALE
1	1	2
N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie
173.274.411	1.258.144	174.532.555
Sanzioni	Sanzioni	Sanzioni

In un caso l'Autorità ha irrogato una sanzione pari a 5.000 euro per inottemperanza a una precedente diffida ai sensi dell'art. 15, comma 2 della l. 287/1990.

Gli abusi di posizione dominante esaminati

Istruttorie per abuso di posizione dominante concluse nel 2021 suddivise per esito

VIOLAZIONE DELL'ART. 102 TFUE	ACCETTAZIONE IMPEGNI	NON VIOLAZIONE	NON APPLICABILITÀ	TOTALE
3	1	2	1	7
N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie

Istruttorie per abuso di posizione dominante con violazione nel 2021 (settore e sanzioni)

TRASPORTI	SERVIZI	INFORMATICA	TOTALE
1	1	1	3
N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie	N. di istruttorie
46.046	1.128.596.156	102.084.434	1.230.726.636
Sanzioni	Sanzioni	Sanzioni	Sanzioni

Attività di tutela e promozione della concorrenza



L'Autorità ha, inoltre, irrogato una sanzione pari a 11.296.629 euro per un caso di abuso di dipendenza economica ai sensi dell'art. 9, comma 3-bis, della l. 192/1998 e sanzioni pari, complessivamente, a 27.000 euro per casi di violazione delle disposizioni di cui all'art. 62 del d.l. 1/2012, convertito dalla l. 27/2012, in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari².

Le concentrazioni

Nel corso del 2021, l'Autorità ha esaminato 73 casi di operazioni di concentrazione di cui una comunicata ai sensi dell'art. 75 del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104 (*Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*), convertito con modificazioni dalla l. 126/2020.

In sei casi, relativi a diversi settori merceologici, l'Autorità ha avviato un'istruttoria ai sensi dell'art. 16 della l. 287/1990. In particolare, in cinque casi ha autorizzato l'operazione di concentrazione subordinatamente all'adozione di alcune misure

correttive, mentre in un caso l'istruttoria si è chiusa autorizzando la concentrazione senza condizioni. Un'istruttoria è stata avviata per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva ai sensi dell'art. 19, comma 2 della l. 287/1990, a conclusione della quale l'Autorità ha irrogato una sanzione complessiva pari a 12.231 euro.

Gli accertamenti ispettivi

Pur nel perdurare dell'emergenza sanitaria, nel corso del 2021, l'attività ispettiva dell'Autorità, in rapporto ai procedimenti avviati, è stata significativa. A fronte di 12 procedimenti istruttori avviati in materia di intese e abuso di posizione dominante, l'Autorità ha disposto l'accertamento ispettivo, ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della l. 287/1990, nel 75% dei casi. Il ricorso allo strumento ispettivo per l'accertamento dell'illecito antitrust è, pertanto, risultato di nuovo prevalente. Le sedi ispezionate sono state pari a n. 19 (TABELLA 1).

Tabella 1 - Procedimenti avviati e accertamenti ispettivi effettuati nel 2020 e 2021, in materia di concorrenza³

2020	14	5	36%	21
2021	12	9	75%	19
	Procedimenti avviati (a)	Con accertamento ispettivo (b)	(b)/(a)	Sedi ispezionate (c)

2. Cfr. nota 1.

3. I dati si riferiscono ai procedimenti istruttori avviati ex artt. 2 e 3 della l. 287/1990 e/o artt. 101 e 102 del TFUE.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

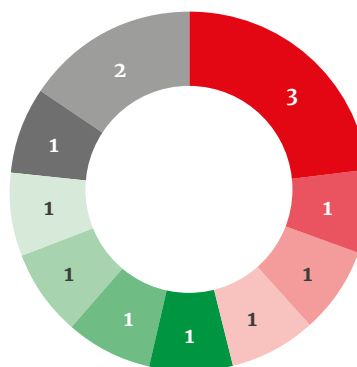
Nel corso del 2021, l'Autorità, inoltre, in applicazione dell'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), si è avvalsa della collaborazione dell'Autorità di concorrenza della Svezia, ai sensi dell'art. 22 del Regolamento (CE) n. 1/2003, per lo svolgimento di attività ispettive nei confronti di due società con sede sul territorio svedese⁴. Infine, l'Autorità ha deliberato il ricorso allo strumento ispettivo in ulteriori 2 procedimenti istruttori avviati nel 2021 per ipotesi di abuso di dipendenza economica (art. 9, comma 3-bis, della l. 192/1998) per complessive 3 imprese ispezionate.

Per ciascuno degli accertamenti, come di consueto, l'Autorità si è avvalsa della collaborazione del Nucleo Speciale Antitrust della Guardia di Finanza.

I nuovi avvisi

Nel corso del 2021 sono state avviate, e sono tuttora in corso, tredici istruttorie per presunte intese restrittive della concorrenza, abuso di posizione dominante o abuso di dipendenza economica in diversi settori di mercato.

Istruttorie per presunte intese restrittive o per abuso di posizione dominate avviate nel 2021, divise per settore:



4. [A538](#) - SISTEMI DI SIGILLATURA MULTIDIAMETRO PER CAVI E TUBI

Attività di tutela e promozione della concorrenza



2.

L'attività di tutela della concorrenza

2.1 Intese e abusi di posizione dominante



SERVIZI ENERGETICI E RIFIUTI

1839 - TRASPORTI SPECIALI INFIAMMABILI E RIFIUTI DA E PER LE ISOLE CAMPANE

L'Autorità, nel dicembre 2021, ha concluso un procedimento istruttorio (1839) accertando la violazione dell'art. 2 della l. 287/1990 in relazione a un'intesa tra società di navigazione attive nel trasporto di prodotti speciali infiammabili e rifiuti. In particolare il procedimento è iniziato su denuncia di alcuni clienti che hanno rilevato, a partire dalla fine del 2018 e nei mesi successivi, la repentina crescita dei prezzi di tali servizi di trasporto e ha riguardato le società Medmar Navi S.p.A., Mediterranea Marittima S.p.A., Servizi Marittimi Liberi Giuffrè & Lauro S.r.l., TraSpeMar. S.r.l., GML Servizi Marittimi S.r.l. e il Consorzio Trasporti Speciali Infiammabili e Rifiuti – COTRASIR.

L'operazione ha interessato i servizi di trasporto di infiammabili e rifiuti da e per le isole campane. Nonostante la diversità dei prodotti trasportati, in termini di domanda e modalità di utilizzo da parte dei consumatori finali, in ragione della pericolosità, tali prodotti vengono trasportati impiegando la medesima tipologia di unità navali. La completa sostituibilità dal lato dell'offerta (confermata dall'utilizzo sostanzialmente intercambiabile del naviglio tra tali tipologie di trasporto da parte degli armatori), ha quindi consentito di definire un mercato rilevante unico. Le condotte oggetto di intesa (incrementi dei prezzi e la costituzione di società comuni e un consorzio unico per i trasporti di infiammabili e di rifiuti) includono allo stesso modo entrambe le tipologie di trasporto. L'Autorità ha accertato la violazione dopo aver rigettato impegni comportamentali proposti dalle Parti ai sensi

dell'art. 14-ter della l. 287/1990. Le condotte contestate sono molteplici e includono, in primo luogo, alcune previsioni del Regolamento ufficiale del consorzio COTRASIR, che racchiudeva tutti gli armatori attivi nel Golfo nei servizi in questione (ossia, come detto, il gruppo Medmar, il gruppo Giuffrè e Lauro e Traspemar). Inoltre, ulteriori accordi di natura anticoncorrenziale tra gli armatori finalizzati, in sostanza, a conseguire: i) una definizione congiunta dei livelli tariffari; ii) una piena e rigida ripartizione delle rotte, con espliciti patti di non concorrenza; iii) una suddivisione complessiva dei ricavi e dei costi di percorrenza tra i tre gruppi armatoriali in base a percentuali predeterminate (e coincidenti con la percentuale storica detenuta da tali gruppi nel triennio 2014-2016). Tali previsioni, delle quali è stata dimostrata la piena attuazione, hanno permesso alle Parti di realizzare notevoli incrementi dei prezzi. L'Autorità ha deciso, tenendo conto anche delle difficoltà associate al periodo pandemico, di comminare sanzioni per un ammontare complessivo pari a circa 1,25 milioni di euro.

1838- RESTRIZIONI NELL'ACQUISTO DEGLI ACCUMULATORI AL PIOMBO ESAUSTI

Nel giugno 2021 l'Autorità ha concluso, con accettazione degli impegni presentati dalle Parti ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della l. 287/1990, un procedimento istruttorio avviato ai sensi dell'articolo 101 TFUE nei confronti delle società COBAT RIPA, COBAT, Fiamm Energy Technology S.p.A., Clarios Italia S.r.l., Eco-bat S.r.l., Piomboghe S.r.l., Piombifera Italiana S.p.A., ESI Ecological Scrap Industry S.p.A. e Società Italiana Accumulatori Produzione Ricerca Avezzano - SIAPRA S.p.A. (1838). L'istruttoria era stata avviata per accertare l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza consistente: i) nel coordinamento del comportamento di acquisto degli

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

accumulatori per veicoli e industriali esausti; *ii*) nella raccolta di informazioni riservate relative ai detentori del rifiuto e nell'offerta ai raccoglitori di prezzi di acquisto differenziati a seconda dell'origine del rifiuto; *iii*) nella previsione di restrizioni all'acquisto di accumulatori esausti da sistemi di raccolta concorrenti; *iv*) nella definizione, in una filiera remunerativa, di contributi ambientali differenziati per le diverse categorie di produttori/importatori.

Il settore interessato dal procedimento è quello della filiera del recupero degli accumulatori al piombo per veicoli e industriali esausti. All'interno della filiera si possono individuare tre mercati rilevanti: *i*) il mercato dell'acquisto degli accumulatori al piombo per veicoli e industriali esausti; *ii*) il mercato dei servizi di intermediazione nel recupero degli accumulatori al piombo per veicoli e industriali esausti, in cui competono fra di loro i sistemi di raccolta nell'offerta ai produttori di servizi di *compliance* agli obblighi ambientali di recupero e riciclo degli accumulatori immessi sul mercato; *iii*) il mercato della raccolta degli accumulatori al piombo per veicoli e industriali esausti, in cui l'offerta è rappresentata dai raccoglitori e la domanda dai sistemi di raccolta.

Nel provvedimento di avvio del procedimento istruttorio l'Autorità aveva ipotizzato l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza che interessava diversi livelli della filiera del recupero degli accumulatori al piombo esausto, secondo una strategia che appariva tesa ad assicurare ai soci storici di COBAT e COBAT RIPA un flusso continuo di rifiuti a prezzi controllati e a escludere dal mercato i sistemi di raccolta concorrenti.

Le Parti hanno presentato impegni, strutturali e comportamentali, finalizzati da un lato a eliminare pregresse distorsioni strutturali suscettibili di impedire il corretto funzionamento della filiera del recupero degli accumulatori esausti in Italia e, dall'altro, a introdurre adeguati presidi di contrasto a eventuali condotte anticoncorrenziali quali quelle ipotizzate nel presente procedimento.

L'Autorità, ritenendo gli impegni presentati dalle Parti idonei a porre rimedio alle preoccupazioni concorrenziali contestate, ha deliberato di renderli obbligatori nei

confronti delle Parti e di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione.

A540 – CONDOTTE ABUSIVE ITALGAS/ATEM VENEZIA 1

Nel febbraio 2021, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio ([A540](#)) accettando gli impegni, presentati da Italgas Reti S.p.A., finalizzati a escludere la possibilità di un presunto abuso di posizione dominante consistente nell'adozione di una strategia escludente nella fornitura del servizio di distribuzione del gas. Il procedimento era stato avviato nel maggio 2020 a seguito di denuncia da parte del Comune di Venezia delle condotte della Italgas Reti S.p.A. (concessionario del servizio di distribuzione del gas in una pluralità dei Comuni che costituiscono l'ATEM Venezia 1) consistenti nel rifiuto o ingiustificato ritardo, da parte di quest'ultimo, nel fornire le informazioni necessarie alla predisposizione del bando di gara relativo al nuovo affidamento del servizio di distribuzione di gas naturale nell'ATEM 2. Tali condotte, secondo il denunciante, avrebbero condizionato negativamente l'attivazione della procedura competitiva per l'assegnazione della concessione d'ATEM.

Il mercato rilevante è quello della distribuzione del gas. Italgas Reti S.p.A. è il monopolista legale del servizio di distribuzione di gas naturale in 4 degli 8 Comuni cui si riferisce il bando di gara e risulta essere il principale operatore non solo nel Comune di Chioggia, ma anche nel Comune di Venezia che rappresenta il Comune più rilevante dell'intero ATEM. Rispetto al mercato suddetto, l'Autorità ha ritenuto che, in considerazione della posizione detenuta nei singoli mercati locali della distribuzione di gas dalla Italgas Reti S.p.A., nonché della circostanza che tale impresa era depositaria di informazioni nella sua esclusiva disponibilità, indispensabili e non altrimenti reperibili ai fini della predisposizione della documentazione di gara, il rifiuto e/o ritardo a fornirle avrebbe potuto integrare un abuso di posizione dominante idoneo a non consentire o a rallentare l'avvio delle procedure di affidamento del servizio di distribuzione del gas. L'Autorità ha ipotizzato che la condotta esaminata potesse rientrare nell'ambito

Attività di tutela e promozione della concorrenza



di applicazione dell'art. 102 del TFUE, in quanto idonea a condizionare la possibilità di partecipazione di qualificati concorrenti nazionali e comunitari alla futura gara relativa all'affidamento del servizio.

Italgas ha presentato impegni ai sensi dell'art. 14-ter della l. 287/1990, finalizzati a risolvere le criticità evidenziate nel provvedimento di avvio, impegnandosi a trasmettere alla stazione appaltante tutte le informazioni richieste e nella sua disponibilità, nonché ad agevolare con diverse misure le attività propedeutiche alla

predisposizione dei bandi di gara da parte delle stazioni appaltanti di tutti gli ATEM d'Italia che ricomprendano Comuni in cui il servizio di distribuzione del gas naturale fosse gestito dalla stessa Italgas. L'Autorità, ritenendo gli impegni presentati idonei a porre rimedio alle preoccupazioni concorrenziali espresse in sede di avvio del procedimento, peraltro in parte già attuati, ha deliberato di rendere obbligatori tali impegni e di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della l. 287/1990.

FOCUS *Sostenibilità Ambientale e concorrenza*

Nel luglio 2021 è stato istituito un Gruppo di Lavoro per analizzare i rapporti tra politiche della concorrenza e sostenibilità ambientale.

La questione della sostenibilità ambientale delle attività umane è di stringente attualità per la grave crisi climatica in atto determinata dal surriscaldamento dell'atmosfera terrestre a causa dell'eccessiva emissione dei c.d. gas serra. Essa - se non affrontata rapidamente con misure concrete - comporterà mutamenti irreversibili e imprevedibili sugli equilibri naturali, con conseguenze sociali, politiche ed economiche di enorme portata, come sottolineato anche dal Segretario Generale dell'ONU in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite Cop26 che si è svolta a Glasgow nel mese di novembre 2021.

L'Unione Europea ha dato seguito agli obiettivi di sviluppo sostenibile adottati nel 2015 dalle Nazioni Unite (*2030 Agenda for Sustainable Development*) con l'iniziativa del *Green Deal Europeo*, ponendosi l'obiettivo di azzerare le emissioni di gas-serra entro il 2050. Come ricordato dalla Commissione europea⁵, è in questo contesto che si colloca la riflessione circa il ruolo e il contributo della politica di concorrenza nelle profonde trasformazioni economiche verso modalità maggiormente sostenibili da un punto di vista ambientale, in coerenza con l'art. 3(3) del Trattato sull'Unione Europea e dell'art. 11 TFUE.

5. Relazione della Commissione europea sulla politica di concorrenza 2019 (9.7.2020 - COM(2020) 302 def.): "Nel dicembre 2019 la Commissione ha adottato la comunicazione "Il Green Deal europeo", in cui definisce le iniziative politiche volte a raggiungere l'obiettivo di azzeramento delle emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2050 e ad affrontare le sfide ambientali. La politica di concorrenza proprio come tutte le altre politiche della Commissione contribuirà al raggiungimento di questi ambiziosi obiettivi" (punto 4, pag.13).

6. Sul presupposto che "La concorrenza, pur non avendo il precipuo scopo di promuovere lo sviluppo sostenibile, può contribuire, integrando gli strumenti esistenti quali la regolamentazione e la tassazione, a favorire il processo di transizione verso un modello di crescita sostenibile sotto il profilo ambientale", l'Autorità "è pronta ad applicare il diritto della concorrenza in termini evolutivi e a valutare, in coordinamento con la Commissione europea e le altre autorità dei Paesi membri, l'eventuale ampliamento degli strumenti a disposizione per accompagnare uno sviluppo che sia sostenibile e competitivo al tempo stesso" Rel. Annuale 2020, Capitolo 1, par. 4, "Il contributo della concorrenza allo sviluppo sostenibile".

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

La questione del rapporto tra concorrenza e sostenibilità ha costituito elemento programmatico della stessa Autorità⁶ ed è oggetto di attenzione di numerose altre autorità di concorrenza nazionali dell'UE nonché della Commissione europea, che fornirà appositi indirizzi applicativi con riguardo ai c.d. “*sustainable agreements*”, nell'ambito del processo di revisione del Regolamento di esenzione sugli accordi orizzontali e delle relative linee guida, da completarsi entro il dicembre 2022.

La predetta tematica va analizzata tenendo conto del PNRR e dell'esperienza maturata dalla Commissione europea, dall'Autorità e da altre autorità nazionali nell'applicare le norme antitrust. Particolare attenzione meritano le problematiche relative all'applicabilità delle norme sulle intese e alle condizioni di esenzione *ex art. 101(3) TFUE*, senza trascurare le pratiche c.d. di *greenwashing*, rilevanti non solo sotto il profilo antitrust ma anche della tutela del consumatore, in una visione fortemente sinergica tra i due ambiti, entrambi oggetto di intervento da parte dell'Autorità.

I primi esiti dell'analisi svolta dal Gruppo di Lavoro evidenziano che parte integrante dell'analisi del rapporto fra concorrenza e sostenibilità è, inoltre, la promozione di iniziative di informazione e sensibilizzazione dei consumatori e delle imprese, riguardante anche le tematiche del *greenwashing*.



MERCATI DIGITALI

FOCUS “Ecosistemi digitali” e interventi dell'Autorità

Nel corso del 2021 l'Autorità ha portato a termine rilevanti procedimenti nei mercati digitali, nei confronti di alcune delle maggiori piattaforme *online* attive primariamente nell'intermediazione per la vendita di beni o servizi. In particolare, si sono conclusi i casi nei confronti di Amazon ([A528](#) FBA Amazon e [1842](#) Amazon - Apple) e Google ([A529](#) Google - Compatibilità App Enel X), con accertamento dell'infrazione, l'imposizione di sanzioni e misure di natura comportamentale. Si tratta di mercati caratterizzati da un elevato tasso di innovazione, da significativi effetti di rete e di *lock-in* e dalla centralità di dati relativi a concorrenti e consumatori. Tali caratteristiche hanno favorito il raggiungimento, da parte di alcuni gruppi, di dimensioni economiche e di una presenza ramificata nel tessuto industriale italiano tali da assumere - in qualche caso - la natura di *gatekeeper*, in grado di controllare l'accesso ai mercati da parte di concorrenti e consumatori.

Le strategie commerciali attuate da questi gruppi risultano articolate, spesso improntate al *self-preferencing* e capaci di far leva sul possesso di un'impareggiabile mole di informazioni su *partner* e consumatori e sulla natura di “ecosistemi”, denotati da un'offerta pervasiva di beni e servizi in molteplici mercati interconnessi. In virtù delle peculiarità dei mercati digitali, gli effetti di tali strategie possono prodursi e amplificarsi con estrema rapidità e

Attività di tutela e promozione della concorrenza



rischiano di determinare l'uscita di operatori nascenti o imprese altamente innovative. In tale contesto, un'analisi statica del grado di efficienza raggiunto - o raggiungibile - dai diversi operatori può mancare di cogliere l'effetto netto sul benessere del consumatore in termini dinamici.

Nei casi che hanno coinvolto Google e Amazon, l'Autorità - accertata la posizione di assoluta dominanza di tali società e la natura restrittiva delle condotte - ha ritenuto necessario, in una prospettiva di tutela della concorrenza dinamica, affiancare alla sanzione l'imposizione di misure correttive, per garantire massima e immediata efficacia all'intervento istruttorio e favorire il ripristino di condizioni di libera concorrenza in tempo utile a prevenire il deterioramento irreparabile del processo competitivo e garantire la contendibilità dei mercati interessati. Un secondo aspetto che assume rilievo nasce dal carattere sovranazionale dei gruppi societari coinvolti e dall'adozione in molti mercati europei delle condotte oggetto di indagine: le peculiarità dei mercati nazionali e le specificità locali delle condotte assunte dalle imprese possono richiedere che la tutela dei processi competitivi sia perseguita dalle autorità più prossime ai mercati interessati, in grado di garantire un'azione efficace e tempestiva a tutela del benessere dei consumatori, e giustificano, pertanto, l'applicazione decentrata del diritto della concorrenza da parte dell'autorità nazionale meglio posizionata, in un modello flessibile di allocazione delle competenze.

Al contempo, l'uniforme applicazione del diritto europeo della concorrenza e la coerenza degli interventi delle varie autorità nazionali rendono indispensabile un coordinamento costante ed efficace con la Commissione europea e con le altre autorità nell'ambito della rete ECN.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

**Caso**FBA Amazon [\[A528\]](#)**Profili e
valutazione**

È stato accertato un abuso della posizione dominante *ex art. 102 TFUE* nel mercato dei servizi d'intermediazione sulla piattaforma per il commercio elettronico *Amazon.it*, che ha ristretto significativamente la concorrenza nel mercato dei servizi di logistica per venditori *e-commerce* e permesso di rafforzare la propria dominanza nel mercato dei servizi d'intermediazione su *marketplace*, a danno delle piattaforme concorrenti e dei consumatori finali. Amazon ha realizzato un legame esclusivo tra un insieme di benefici 'chiave' per il successo dei venditori terzi sul proprio *marketplace* - in particolare l'accesso alla clientela Prime e migliori *chance* di aggiudicarsi la cosiddetta *Buybox* - e la sottoscrizione del proprio servizio di logistica integrata FBA (*Fulfillment by Amazon*). In tal modo, ha ostacolato gli operatori di logistica per *e-commerce* concorrenti di FBA nell'offerta di servizi di pari livello ai venditori attivi su *Amazon.it*. L'abuso ha prodotto effetti anche nei confronti dei *marketplace* concorrenti, in quanto, a causa del costo di duplicazione dei magazzini, i venditori che adottano la logistica di Amazon sono scoraggiati dall'offrire i propri prodotti su altre piattaforme *online*, perlomeno con la stessa ampiezza di gamma.

**Sanzioni
e misure**

L'Autorità ha imposto alle società del gruppo Amazon una sanzione in solido pari a euro 1.128.596.156,33 in considerazione degli effetti della condotta, della sua gravità e durata, e delle dimensioni del gruppo. Per il ripristino tempestivo di condizioni concorrenziali nei mercati interessati, l'Autorità ha ritenuto necessaria e proporzionata l'imposizione di misure correttive di natura comportamentale, tese a consentire ai venditori un'effettiva possibilità di scelta di servizi di logistica concorrenti, potendo accedere ai medesimi vantaggi di vendita sulla piattaforma quando siano in grado di dimostrare il rispetto di standard equi e non discriminatori di evasione degli ordini fissati da Amazon. Amazon dovrà definire e pubblicare tali standard e, a far data da un anno dall'assunzione della decisione, astenersi dal negoziare con i vettori *e/o* con gli operatori di logistica concorrenti - per conto dei venditori - tariffe e altre condizioni contrattuali applicate per la logistica dei loro ordini su *Amazon.it*, al di fuori di FBA. Il rispetto di tali misure sarà affidato alla supervisione di un *monitoring trustee*.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



Il caso A528 ha visto il coordinamento tra l'Autorità e la Commissione europea, che hanno mantenuto un costante scambio di informazioni sui rispettivi casi in corso nei confronti di Amazon.



Caso

Apple Amazon [\[1842\]](#)



Profili e valutazione

Il procedimento, ai sensi dell'art. 101 TFUE, ha riguardato accordi restrittivi della concorrenza conclusi tra Amazon e Apple che impediscono a rivenditori che legittimamente esercitano l'attività di rivendita di prodotti Apple e Beats genuini di accedere ai servizi di intermediazione del marketplace Amazon.it. Il canale di vendita individuato come il marketplace di Amazon.it, è il più importante, e pressoché totalitario, marketplace in Italia, nonché il più rilevante e diffuso strumento per i consumatori italiani di acquisto dei prodotti di elettronica di consumo online. L'accordo per escludere dal marketplace alcuni soggetti era idoneo a ridurre la concorrenza per l'innalzamento di barriere allo sbocco dei mercati della vendita online a danno dei rivenditori non ufficiali, costituiti solitamente da piccole e medie imprese che effettuano appunto vendite sul web utilizzando i servizi di marketplace. Di conseguenza l'Autorità ha ritenuto che l'accordo impedisse a un consistente numero di rivenditori di prodotti a marchio Apple e Beats di accedere a un canale di distribuzione qualificato, che costituisce un imprescindibile sbocco per le vendite online, soprattutto per gli operatori di piccole e medie dimensioni, con significativi effetti sulla concorrenza.



Sanzioni e misure

Sono state comminate sanzioni ad Apple (114.681.657 euro) e ad Amazon (58.592.754 euro). L'Autorità ha, inoltre, imposto alle Parti di rimuovere e/o modificare le clausole contrattuali oggetto del procedimento, individuando forme distributive che consentano, agli operatori che legittimamente svolgono attività di commercializzazione dei prodotti a marchio Apple e Beats genuini, di accedere al marketplace Amazon.it e di utilizzare i servizi di intermediazione di tale marketplace in maniera non discriminatoria rispetto ad Amazon e agli altri venditori di prodotti Apple e Beats ammessi in Amazon.it, secondo i criteri oggettivi di indole qualitativa, applicati indistintamente e non discriminatori, al tempo stabiliti per le vendite di prodotti Apple e Beats.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

Il procedimento ha visto il coordinamento con la Commissione europea e con altri Stati membri (Germania e Spagna) per i casi avviati nei rispettivi *marketplace* nazionali.



Caso

Google - Compatibilità App
Enel X [[A529](#)]



Sanzioni e misure

Ad esito del procedimento, l'Autorità ha irrogato una sanzione, in solido, di 102.084.433,91 euro alle società coinvolte, e ha imposto a Google di mettere a disposizione di Enel X Italia, così come di altri sviluppatori di *app*, strumenti per la programmazione di *app* interoperabili con Android Auto.



Profili e valutazione

È stato accertato un abuso di posizione dominante in violazione dell'art 102 TFUE da parte delle società Alphabet inc, Google LLC e Google Italy S.r.l.. Il procedimento ha analizzato il rifiuto di Google di rendere disponibile sulla piattaforma Android Auto la *app* JuicePass, sviluppata da Enel X Italia per fornire servizi connessi alla ricarica delle auto elettriche e, in particolare, quelli di ricerca di colonnine di ricarica, navigazione, prenotazione della sessione di ricarica, gestione della stessa (avvio, monitoraggio, conclusione) e pagamento. Google definisce gli strumenti informatici che consentono agli sviluppatori di *app* di creare *app* compatibili con Android Auto e, a fronte della richiesta di Enel X Italia, non aveva approntato le soluzioni informatiche adeguate così ostacolando e procrastinando, ingiustificatamente, la disponibilità della *app* di Enel X Italia su Android Auto. Attraverso il sistema operativo Android e l'*app store* Google Play, Google detiene una posizione dominante che le consente di controllare l'accesso degli sviluppatori di *app* agli utenti finali: in Italia circa i tre quarti degli *smartphone* utilizzano Android. Inoltre Google è un operatore di assoluto rilievo, a livello globale, nel contesto della cosiddetta economia digitale e possiede una forza finanziaria relevantissima. Google, rifiutando a Enel X Italia di rendere disponibile JuicePass su Android Auto, ha ingiustamente limitato le possibilità per gli utenti di utilizzare la *app* di Enel X Italia quando sono alla guida di un veicolo elettrico e hanno bisogno di effettuare la ricarica. In tal modo Google ha favorito la propria *app* Google Maps (*self-preferencing*) che può essere utilizzata su Android Auto e consente servizi funzionali alla ricarica dei veicoli elettrici, attualmente limitati alla ricerca di colonnine di ricarica e alla navigazione ma che in futuro potrebbero comprendere altre funzionalità, per esempio la prenotazione e il pagamento. La condotta poteva, inoltre, influenzare lo sviluppo della mobilità elettrica in una fase cruciale del suo avvio con ricadute negative sulla diffusione dei veicoli elettrici, sull'utilizzo dell'energia "pulita" e sulla transizione verso una mobilità più sostenibile.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



EDITORIA E AUDIOVISIVO

1848 - PROBLEMATICHE CONCERNENTI L'ATTIVITÀ DI PROMOZIONE NEL MERCATO DELL'EDITORIA SCOLASTICA

Nel novembre 2021, l'Autorità ha parzialmente concluso un procedimento istruttorio (1848) avviato nei confronti dei principali operatori del mercato dell'editoria scolastica (De Agostini Scuola S.p.A., Pearson Italia S.p.A., Zanichelli Editore S.p.A., nonché le due società del Gruppo Mondadori Mondadori Education S.p.A. e Rizzoli Education S.p.A.) relativamente alle "clausole di gradimento" presenti nei contratti tra editori e promotori, secondo cui la facoltà del promotore di contrattualizzare un nuovo editore è subordinata alla discrezionale autorizzazione dell'editore che già rappresenta.

Il settore interessato riguarda l'editoria di testi per scuole medie e superiori (scuola secondaria), i quali, benché acquistati dalle famiglie, sono scelti e adottati dagli insegnanti tra le alternative che vengono loro presentate dai promotori editoriali, operatori indipendenti che collaborano con gli editori sulla base di accordi contrattuali e vengono remunerati mediante provvigioni. Il loro ruolo – illustrare le caratteristiche e il contenuto dei libri di testo editi dagli editori che rappresentano – riveste un'importanza cruciale per la capacità di ciascun editore di affermarsi sul mercato. Nel provvedimento di avvio dell'istruttoria si era ipotizzato che le clausole di gradimento, nel conferire all'editore la facoltà di limitare l'ambito di operatività del promotore, avrebbero potuto ostacolare l'accesso al mercato da parte di nuovi editori e/o l'espansione dell'attività di editori minori già presenti, con effetti restrittivi della concorrenza rilevanti ai sensi dell'art. 101 del TFUE.

In risposta a tale criticità di natura concorrenziale sollevata dall'Autorità, quattro degli editori Parti del procedimento – De Agostini Scuola S.p.A., Pearson Italia S.p.A., Mondadori Education S.p.A. e Rizzoli Education S.p.A. – si sono impegnati, ai sensi dell'art. 14-ter della l. 287/1990, a rinunciare, per le prossime cinque campagne adozionali, all'esercizio della c.d. clausola di gradimento presente nei

contratti vigenti con tutti i promotori delle rispettive reti. L'Autorità ha ritenuto che la rinuncia all'esercizio della clausola rappresentasse un impegno idoneo a risolvere in modo proporzionato e tempestivo le criticità concorrenziali evidenziate nel provvedimento di avvio dell'istruttoria e che il relativo periodo di attuazione fosse adeguato ad assicurare la riorganizzazione delle relazioni contrattuali tra editori e promotori secondo modalità potenzialmente meno restrittive della concorrenza. L'Autorità, con decisione del novembre 2021, ha pertanto, concluso il procedimento nei confronti dei menzionati quattro editori, rendendo obbligatori gli impegni presentati. Per contro, il procedimento procede nei confronti di Zanichelli Editore S.p.A., il quale aveva presentato impegni che l'Autorità ha ritenuto di dover rigettare.

Nell'istruttoria sono state coinvolte anche le associazioni rappresentative degli editori e dei promotori (rispettivamente AIE e ANARPE), in quanto firmatarie di un Accordo Economico Collettivo che prevede, tra l'altro, il divieto per il promotore editoriale di assumere mandati da più editori in concorrenza tra loro. Anche nei loro confronti il procedimento è stato concluso a fronte dell'impegno a emendare l'accordo collettivo del menzionato divieto di concorrenza.

1853 - RACCOLTA DIRITTI DI COPIA PRIVATA NEL SETTORE AUDIOVISIVO

Nel novembre 2021, l'Autorità ha concluso con accettazione degli impegni il procedimento (1853), avviato nei confronti di SIAE, ANICA, ANICA Servizi S.r.l., APA, APA Service S.r.l., UNIVIDEO e ASEA S.r.l. (di seguito, le Associazioni), per accertare l'esistenza, in violazione dell'articolo 101 del TFUE, di un'intesa restrittiva volta a ostacolare, per il tramite di un sistema di accordi, la gestione del compenso da copia privata nel settore video, da parte delle c.d. *collecting*.

Il settore interessato riguarda la raccolta e la distribuzione dei compensi da copia privata nel settore video, ovvero la ripartizione agli aventi diritto del corrispettivo spettante loro, a fronte della riproduzione e registrazione, a uso privato, di opere di titolarità degli stessi. In particolare, i mercati relativi: i) alla fase di c.d.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

ripartizione primaria del compenso da copia privata ai produttori di videogrammi e di opere audiovisive che attiene, nella sostanza, a un passaggio di risorse, secondo le quote di pertinenza, dalla SIAE verso le Associazioni di riferimento; ii) alla fase di c.d. ripartizione secondaria, nell'ambito della quale le Associazioni riconoscono alle *collecting* interessate il compenso da copia privata loro dovuto, che poi viene distribuito da queste ultime agli aventi diritto dalle stesse rappresentate.

Al fine di superare le criticità di natura concorrenziale, riconducibili alla chiusura alle *collecting* del segmento della ripartizione primaria, per il tramite di un sistema risalente nel tempo di accordi stipulati tra la SIAE e le Associazioni, i soggetti in questione hanno ritenuto di presentare impegni consistenti, in particolare: nell'unanime volontà, per ciò che riguarda la c.d. ripartizione primaria, di procedere alla risoluzione degli accordi in essere e di strutturare processi condivisi e trasparenti di definizione dei criteri ripartitori che coinvolgano tutti gli attori presenti nel mercato; per quanto riguarda la c.d. ripartizione secondaria, nell'introduzione di misure di *disclosure* informativa e rendicontazione contabile a carico delle Associazioni relativamente allo svolgimento della loro attività nei confronti degli aventi diritto.

Il quadro giuridico di riferimento è stato, poi, oggetto di modifiche di rilievo che hanno ridisegnato il perimetro soggettivo del comparto audio nonché il riparto delle competenze riconosciute in capo a SIAE, con riflessi anche sul procedimento. L'Autorità ha, quindi, ritenuto di accogliere gli impegni presentati.



ASSICURAZIONI

1844 - PROGETTO ANTIFRODE ANIA

Nel settembre 2021 l'Autorità ha concluso, con accettazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della l. 287/1990, un procedimento istruttorio (1844) avviato ai sensi dell'art. 101 TFUE nei confronti di ANIA - Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici. L'istruttoria era stata avviata per accertare la sussistenza di violazioni all'articolo 101 del

TFUE derivanti dall'implementazione del c.d. "progetto antifrode", iniziativa presentata da ANIA finalizzata al contrasto delle frodi assicurative.

I mercati interessati dal procedimento sono quelli della produzione e distribuzione dei prodotti assicurativi nei rami vita e danni, all'interno dei quali, per consolidato orientamento dell'Autorità, i prodotti assicurativi possono essere distinti in funzione del rischio di cui assicurano la copertura. Dal punto di vista della domanda, la sostituibilità tra le diverse tipologie di rischio per le quali si può chiedere una copertura assicurativa risulta estremamente ridotta. Nel provvedimento di avvio del procedimento istruttorio l'Autorità aveva ravvisato il rischio di assenza di garanzie di terzietà, posto che l'attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni fraudolenti nel settore assicurativo dovrebbe essere svolta a beneficio dell'intero sistema assicurativo, potendosi altresì produrre una potenziale preclusione anticoncorrenziale. L'Autorità aveva, inoltre, rappresentato il rischio che lo sviluppo di algoritmi comuni per determinare indicatori del rischio frode omogenei, utilizzabili dalle imprese di assicurazioni sia nella fase liquidativa sia in quella assuntiva, potesse uniformare l'attività delle imprese in fasi essenziali dell'attività assicurativa e, in tale contesto, dar luogo a scambi di informazioni sensibili tra operatori concorrenti. ANIA ha presentato impegni finalizzati a eliminare il rischio di preclusione anticoncorrenziale, in un'ottica di maggiore integrazione dei mercati, consentendo a imprese non italiane, a prescindere dal loro stabilimento sul territorio, di disporre delle stesse informazioni delle imprese italiane da utilizzare per l'attività antifrode. Gli impegni presentati sono risultati idonei a eliminare, altresì, la preoccupazione concorrenziale relativa all'uso di indicatori di rischio frode omogenei che avrebbero potuto uniformare l'attività delle imprese assicurative nella fase liquidativa e assuntiva nonché il rischio di scambio di informazioni sensibili. L'Autorità, ritenendo gli impegni presentati da ANIA idonei a porre rimedio alle preoccupazioni concorrenziali contestate, ha deliberato di rendere obbligatori gli impegni presentati e di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione.

Attività di tutela e promozione della concorrenza

**SERVIZI POSTALI****FOCUS** *L'abuso di dipendenza economica: il caso Poste Italiane (A539)*

Nel luglio 2021 l'Autorità ha accertato che la società Poste Italiane S.p.A. ha posto in essere un abuso di dipendenza economica, ai sensi dell'art. 9, comma 3-bis, della l. 192/1998, nei confronti di Soluzioni S.r.l., una società che per anni ha prestato il servizio di distribuzione e raccolta di corrispondenza e posta non indirizzata nella città di Napoli in virtù di contratti sottoscritti con Poste Italiane.

Si tratta di un caso di applicazione, da parte dell'Autorità, della disciplina relativa all'abuso di dipendenza economica. L'art. 9 della l. 192/1998 vieta l'abuso da parte di una o più imprese dello stato di dipendenza economica, definita come la situazione in cui un'impresa sia in grado di determinare, nei rapporti commerciali con un'altra impresa, un eccessivo squilibrio di diritti e di obblighi, tenuto conto anche della reale possibilità per la Parte che abbia subito l'abuso di reperire sul mercato alternative soddisfacenti. Secondo il citato articolo, l'abuso può anche consistere nel rifiuto di vendere o nel rifiuto di comprare, nella imposizione di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose o discriminatorie e nella interruzione arbitraria delle relazioni commerciali in atto. La disciplina in tema di abuso di dipendenza economica prevede che l'Autorità attivi i propri poteri di indagine e di imposizione di diffide e sanzioni qualora ravvisi che la condotta di abuso di dipendenza economica abbia una rilevanza per la tutela della concorrenza e del mercato.

Nel caso di specie l'Autorità ha accertato l'esistenza di una perdurante posizione di dipendenza economica del fornitore nei confronti di Poste Italiane durante il periodo della relazione negoziale, in ragione di una serie di elementi, quali tra l'altro la durata e gli elementi di asimmetria della relazione, la quota di introiti derivanti al fornitore da Poste Italiane, il grado di integrazione aziendale, gli investimenti *ad hoc*, il grado di identificazione del fornitore con l'immagine commerciale del committente, e constatata l'assenza sul mercato di alternative soddisfacenti.

Quanto all'abuso di dipendenza economica, Poste Italiane ha, in particolare, potuto imporre e adottare con continuità un insieme di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose, tra cui: un divieto di trasporto e consegna congiunti di prodotti di Poste Italiane stessa e di terzi e una previsione che consentiva una variabilità delle prestazioni, anche in diminuzione, tale da produrre una complessiva indeterminatezza dell'oggetto della prestazione. Ciò è risultato a detrimento del fornitore e di ostacolo al corretto svolgimento del gioco concorrenziale nel mercato di riferimento, stante la sottrazione dal mercato di un operatore che avrebbe potuto sia rifornire gli operatori postali alternativi a Poste Italiane sia costituire un potenziale vincolo concorrenziale a livello locale per Poste Italiane. L'Autorità ha quindi comminato a Poste Italiane una sanzione di oltre 11 milioni di euro.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022



TRASPORTI

A521 - ATTIVITÀ DI INTERMEDIAZIONE DELLA DOMANDA DI SERVIZI TAXI NEL COMUNE DI TORINO

Nell'aprile 2021 l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio (A521), avviato nel 2018 a seguito di denuncia da parte di Mytaxi Italia S.r.l. (di seguito "Mytaxi"), accertando un abuso di posizione dominante, in violazione dell'articolo 102 del TFUE, da parte della Società Cooperativa Taxi Torino (di seguito "Taxi Torino") nel mercato della fornitura di servizi di raccolta e smistamento della domanda del servizio taxi nel Comune di Torino. Contestualmente al procedimento principale, l'Autorità ha avviato un procedimento cautelare, a esito del quale ha ordinato a Taxi Torino di sospendere, nelle more della decisione di merito, l'applicazione della clausola statutaria oggetto di contestazione.

Il mercato rilevante è quello della fornitura di servizi di raccolta e smistamento della domanda del servizio taxi. Tali servizi consistono nell'attività necessaria a mettere in contatto gli utenti del servizio di trasporto taxi con i fornitori di tale servizio e comprendono sia i tradizionali canali diretti sia le piattaforme di intermediazione, inclusive sia di centrali radiotaxi che di piattaforme basate su *app* (quali Mytaxi o Wetaxi). Tale mercato è correlato a quello della fornitura del servizio di trasporto taxi, soggetto a obblighi di servizio pubblico e caratterizzato dalla presenza di un numero di licenze fissato dall'amministrazione comunale. La dimensione geografica del mercato è locale e corrisponde all'ambito territoriale del Comune di Torino, che ha rilasciato le licenze e da cui origina il traffico dei tassisti che si avvalgono del radiotaxi della società Parte del procedimento. Taxi Torino detiene una posizione dominante nel mercato della fornitura di servizi di raccolta e smistamento della domanda di taxi nel Comune di Torino e dispone di una rete composta da 1.400-1.500 tassisti, pari a oltre il 90-95% delle licenze presenti in tale Comune. Contribuiscono a rafforzare la posizione dominante di Taxi Torino l'assenza, all'infuori

del denunciante, di concorrenti e le limitate condizioni di concorrenza esistenti nel mercato a valle del servizio di taxi (cui necessariamente attingono gli operatori attivi nel mercato rilevante, sia *incumbent* che nuovi entranti), caratterizzato dalla presenza di un numero di licenze contingentato e da turni e tariffe fissate dall'amministrazione comunale.

L'Autorità ha ritenuto che i comportamenti posti in essere da Taxi Torino, consistenti nella previsione statutaria di obblighi di non concorrenza e nella esclusione dei soci che violassero detti obblighi, integrassero un abuso di posizione dominante in quanto idonei a produrre un effetto di chiusura del mercato rilevante, ostacolando l'accesso e lo sviluppo di imprese concorrenti e, in particolare, del nuovo operatore Mytaxi. Le condotte di Taxi Torino, vincolando i soci, costituenti oltre il 90% dei tassisti operanti nel Comune, a destinare tutta la propria capacità produttiva alla stessa Taxi Torino, sono state ritenute idonee a impedire ingiustificatamente l'accesso e lo sviluppo di altre piattaforme di intermediazione e, in particolare, del nuovo operatore Mytaxi, nel mercato dei servizi di raccolta e smistamento della domanda del servizio taxi nel Comune di Torino, ostacolando la concorrenza effettiva e potenziale a danno dei tassisti e dei consumatori finali. L'Autorità ha irrogato alla società stessa una sanzione amministrativa pecuniaria pari a euro 46.045,85.



INDUSTRIA FARMACEUTICA E SALUTE

I854 - SOFAR/FORNITURA INTEGRATORI ALIMENTARI

Nel dicembre 2021, l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio (I854) nei confronti della società SOFAR S.p.A., attiva nella produzione e commercializzazione di prodotti farmaceutici, dispositivi medici e integratori nutrizionali. Nel provvedimento di avvio, era stato ipotizzato che SOFAR avesse adottato, nell'ambito dei rapporti verticali con i propri distributori *online*, politiche commerciali idonee a configurare possibili violazioni dell'art. 101 TFUE, in

Attività di tutela e promozione della concorrenza



quanto riconducibili a ipotesi di imposizione di prezzi minimi di vendita (c.d. RPM) e ad altre ingiustificate restrizioni alle vendite *online*. In particolare, SOFAR, anche tramite una sistematica attività di monitoraggio dei prezzi di rivendita dell'integratore praticati su internet (tanto sui siti delle farmacie *online* quanto sulle piattaforme terze), avrebbe richiesto ai propri rivenditori il rispetto di un prezzo minimo per l'integratore alimentare probiotico denominato "Enterolactis Plus 30 cps". Inoltre, era stato ipotizzato che SOFAR precludesse, o quanto meno consentisse con modalità discriminatorie, la possibilità degli stessi rivenditori di commercializzare l'integratore tramite *marketplace* e, in particolare, tramite Amazon. La mancata osservanza di tali indicazioni avrebbe comportato, per i distributori inadempienti, il blocco delle forniture.

Il settore interessato dal procedimento riguarda la produzione e vendita di integratori alimentari probiotici, ossia gli integratori che contengono, in numero sufficientemente elevato, microrganismi probiotici vivi e attivi, in grado di raggiungere l'intestino, moltiplicarsi ed esercitare un'azione di equilibrio sulla microflora intestinale mediante colonizzazione diretta. Si tratta, in altre parole, di integratori mirati a promuovere e migliorare le funzioni di equilibrio fisiologico dell'organismo e, in particolare, dell'apparato gastro-intestinale. L'Autorità ha deciso di accogliere e rendere vincolanti gli impegni presentati da SOFAR, consistenti nel: non imporre direttamente e/o indirettamente alla propria rete di distributori il rispetto di prezzi di vendita per i propri prodotti; non limitare la possibilità dei distributori di vendere i prodotti SOFAR su tutti i canali

disponibili, ivi incluse le piattaforme *online* terze; indirizzare una specifica comunicazione ai propri agenti che ribadisca la libertà dei rivenditori di determinare liberamente su ogni canale i prezzi di rivendita al pubblico. L'Autorità ha ritenuto che tali impegni fossero idonei a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria e risultassero in grado di favorire lo sviluppo del canale di distribuzione *online* e di ripristinare il confronto competitivo, in primo luogo sulla variabile prezzo, fra i distributori dei prodotti SOFAR, a vantaggio dei consumatori.



LA CESSIONE DI PRODOTTI AGRICOLI E AGROALIMENTARI

Nel corso del 2021, nel vigore dell'art. 62 del d.l. 1/2012, convertito dalla l. 27/2012, oggi abrogato⁷, hanno visto la conclusione le 15 istruttorie che erano state avviate ai sensi della disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari. La quasi totalità dei casi ha riguardato condotte poste in essere da caseifici nei confronti di: allevatori. Alcuni casi hanno portato all'adozione di provvedimenti di accertamento della violazione⁸. In altri casi⁹, l'Autorità ha, invece, ritenuto che non vi fossero elementi per ritenere che le condotte commerciali poste in essere integrassero una violazione. Un caso¹⁰ ha riguardato la filiera della produzione e commercializzazione di uva senza semi in Italia, rispetto alla quale l'Autorità ha ritenuto non sussistenti i requisiti richiesti dalla legge per ritenere che le condotte commerciali contestate costituissero una violazione dell'art. 62, comma 2, del d.l. 1/2012.

7. L'art. 62 del d.l. 1/2012 è stato successivamente abrogato a opera dell'art. 12, comma 1, lett. a), d.lgs. 8 novembre 2021, n. 198 di riordino dell'intera disciplina (Attuazione della direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare nonché dell'articolo 7 della legge 22 aprile 2021, n. 53, in materia di commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari).

8. AL28A, con una sanzione pari a euro 1.000; AL28B, sanzione pari a euro 2.000; AL30A - AL30B - AL30D - AL30E - AL30F - AL30G (con sanzioni per un totale di euro 24.000); AL31C, nessuna sanzione; AL31D, nessuna sanzione; AL31E, nessuna sanzione.

9. casi AL30C, AL31A e AL31B.

10. Caso (AL24).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

2.2 Le concentrazioni

C12404 - ENEL X-VOLKSWAGEN FINANCE LUXEMBOURG/JVC

L'Autorità, nel dicembre 2021, ha autorizzato l'operazione di concentrazione ([C12404](#)) consistente nella costituzione di un'impresa comune concentrativa (JVC) tra il Gruppo Enel (tramite Enel X S.r.l.) e il Gruppo Volkswagen (tramite Volkswagen Finance Luxembourg S.A.) finalizzata all'installazione e gestione, nel mercato nazionale, di tremila punti di ricarica pubblici ultra veloci (*i.e.* con potenza superiore ai 100 kW, in inglese anche *High Power Charge* o "HPC") per la ricarica delle batterie delle automobili elettriche (in inglese, *Battery Electric Vehicle* o "BEV"). La concentrazione in esame, in ragione della dimensione comunitaria, era stata inizialmente notificata alla Commissione europea che ha poi accolto la richiesta di rinvio presentata dall'Autorità, *ex art.* 9, paragrafo 2, lettera a), del Regolamento (CE) n. 139/2004.

L'operazione ha interessato una pluralità di mercati. Quelli oggetto di istruttoria sono stati: a) il mercato nazionale della costruzione e gestione di HPC ad accesso pubblico per BEV, ancora in una fase embrionale ma destinato, già nel breve/medio periodo, a un forte sviluppo; b) per i possibili effetti verticali, i mercati nazionali della fornitura di servizi per la mobilità elettrica (*E-Mobility service Provider* o "EMP") e della produzione e commercializzazione dei BEV in Italia (*Original Equipment Manufacturing* o "OEM"). Nel settore della mobilità elettrica ad accesso pubblico si distinguono due diverse attività: quella a monte dell'installazione e gestione dei punti di carica svolta dai *Charging Point Operators* (CPO) - dove sarà attiva la JVC - e quella a valle della prestazione dei servizi di ricarica elettrica agli utenti finali svolta dagli *E-Mobility Providers* (EMP).

L'Autorità ha autorizzato senza condizioni l'operazione in considerazione degli esiti dell'articolata attività istruttoria consistita in un'approfondita indagine di mercato che ha permesso di ritenere l'operazione inidonea alla costituzione o al rafforzamento di una posizione dominante nel mercato dei CPO, in ragione dell'esistenza di altri significativi progetti di

investimento da parte di importanti gruppi industriali, favoriti, peraltro, dalle misure di sostegno stanziate nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e da una regolamentazione settoriale che garantisce a tutti i CPO l'accesso non discriminatorio alle reti di distribuzione elettrica, neutralizzando così possibili vantaggi competitivi per operatori verticalmente integrati nella distribuzione elettrica come nel caso della JVC attraverso la società madre Enel X. Le Parti, inoltre, hanno ribadito la piena vincolatività dei reciproci impegni di operare nel mercato italiano della mobilità elettrica solo attraverso la JVC e al solo fine di realizzare i previsti tremila HPC nonché di garantire, a qualsiasi operatore che ne faccia richiesta, l'accesso alla propria infrastruttura di ricarica elettrica a condizioni non discriminatorie.

C12360 - 2I RETE GAS/INFRASTRUTTURE DISTRIBUZIONE GAS

Nel marzo 2021, l'Autorità ha autorizzato con condizioni l'operazione di concentrazione ([C12360](#)) consistente nell'acquisizione del controllo esclusivo di Infrastrutture Distribuzione Gas S.p.A. (nel seguito "IDG") da parte di 2i Rete Gas S.p.A. (nel seguito "2iRG"), mediante l'acquisto, da parte di quest'ultima, del 100% delle quote del capitale sociale della prima. L'operazione ha interessato diversi mercati nel settore della distribuzione del gas naturale: i mercati della distribuzione di gas naturale nelle relative aree di concessione e i mercati delle gare d'ambito per l'affidamento delle concessioni di distribuzione di gas naturale. Con riguardo al primo mercato rilevante, trattandosi di un servizio svolto in regime di monopolio legale, l'operazione ha determinato la mera sostituzione di un operatore con un altro e, dunque, non è stata ritenuta problematica. Criticità concorrenziali sono state, invece, individuate con riferimento ai mercati delle future gare per l'aggiudicazione delle concessioni di distribuzione del gas naturale negli Ambiti Territoriali Minimi (nel seguito "ATEM") in cui le Parti sono presenti in termini di punti di riconsegna del gas serviti. L'Autorità ha,

Attività di tutela e promozione della concorrenza



pertanto, avviato l'istruttoria ritenendo che l'operazione fosse suscettibile di determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nei mercati delle gare future relative al servizio di distribuzione di gas naturale in quattro ATEM, attraverso la riduzione significativa del numero dei partecipanti attesi alla gara e/o la riduzione sensibile del grado di contendibilità dell'ATEM con conseguente contrazione del numero dei partecipanti attesi alla gara.

L'istruttoria condotta dall'Autorità ha consentito di ritenere insussistenti le preoccupazioni concorrenziali espresse in sede di avvio del procedimento per gli ATEM Como 2, Pavia 3 e Rovigo. Viceversa, per l'ATEM di Roma 4 dall'istruttoria è emerso che l'operazione era in grado di determinare, in primo luogo, un effetto strutturale significativo, consistente nell'eliminazione di uno dei tre concorrenti attesi alla gara con conseguente riduzione della competizione. In secondo luogo, l'operazione, riunendo nell'entità *post merger* più del [65-70%] dei punti di riconsegna del gas, è stata ritenuta suscettibile di rafforzare il principale gestore uscente, già primario operatore a livello nazionale e idonea a scoraggiare la partecipazione di soggetti terzi, riducendo ulteriormente il livello di concorrenza sul mercato della futura gara d'ATEM.

Pertanto, l'autorizzazione all'operazione è stata subordinata dall'Autorità all'esecuzione da parte di 2iRG di alcune misure dismissive e comportamentali consistenti: i) nella dismissione di almeno 27.500 punti di riconsegna del gas, scelti tra quelli di 2iRG o di IDG; ii) nella dilazione della rimanente quota di VIR di 2iRG e di IDG non oggetto di dismissione per un periodo massimo di 3 anni ovvero, in alternativa, il riconoscimento al gestore subentrante di un indennizzo; iii) nella misura del *transitional service agreement*, ovvero di un contratto di servizi sulla restante quota di punti di riconsegna del gas detenuti da 2iRG e di IDG nell'ATEM Roma 4, non oggetto di dismissione; iv) nella misura occupazionale sulla restante quota di punti di riconsegna del gas di 2iRG e di IDG, non oggetto di dismissione; v) nella misura informativa sulla restante quota di punti di riconsegna del gas di 2iRG e di IDG, non oggetto di dismissione.

C12354 - TELECOM ITALIA/RAMI DI AZIENDA BT ITALIA

Nel giugno 2021, l'Autorità ha autorizzato con condizioni l'operazione di concentrazione (C12354) consistente nell'acquisizione da parte di Telecom Italia S.p.A. (di seguito "TIM") della proprietà di tre rami d'azienda di BT Italia S.p.A. (di seguito "BT Italia"): i) il Ramo PA, attivo nella fornitura di servizi di telecomunicazione a pubbliche amministrazioni ("PA"); ii) il Ramo SMB, attivo nella fornitura di servizi di telecomunicazione a piccole e medie imprese; iii) Ramo Atlanet, attivo nella fornitura di servizi *contact* e *call center*. L'operazione ha interessato il mercato dei servizi al dettaglio di telecomunicazione su rete fissa per la PA avente dimensione nazionale, distinto rispetto al mercato dei servizi al dettaglio di telecomunicazione su rete fissa per la clientela d'affari privata.

L'Autorità ha avviato l'istruttoria ritenendo che l'operazione in esame potesse, anche nella prospettiva dello svolgimento delle gare future, determinare il rischio di una costituzione o di un rafforzamento di una posizione dominante in capo a TIM nel mercato dei servizi al dettaglio di telecomunicazione su rete fissa (fonia e connettività) rivolti alla PA. In particolare, la concentrazione sarebbe stata in grado di rafforzare la posizione del fornitore uscente nelle future gare e di ridurre il numero dei più accreditati potenziali partecipanti alla gara stessa.

Per effetto dell'operazione, sarebbe venuta meno la pressione concorrenziale esercitata da BT Italia sui concorrenti a vantaggio di TIM, che avrebbe acquisito la possibilità di divenire fornitore anche delle più importanti gare a livello nazionale per i servizi di connettività in Italia e all'estero (SPC2 e S/Ripa2), riconquistando uno dei pochi spazi nel quale si è assistito allo sviluppo di operatori alternativi rispetto all'*incumbent* storico di riferimento. Con il subentro di TIM nella gara SPC2, TIM avrebbe acquisito non solo la clientela contrattualizzata da BT Italia, ma anche un potenziale bacino di clientela costituito da tutte le PA che hanno la facoltà di aderire alle gare Consip. Tali criticità concorrenziali risultavano confermate anche alla luce

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

dell'analisi svolta sul posizionamento del fornitore uscente nella prospettiva del rinnovo della gara. In particolare TIM avrebbe accresciuto significativamente le probabilità di risultare aggiudicatario nelle gare future, soprattutto SPC3.

Pertanto, l'autorizzazione dell'operazione è stata subordinata dall'Autorità all'esecuzione da parte di TIM di alcune misure aventi ad oggetto: i) la rinuncia al patto di non concorrenza previsto nel *Preliminary Business Transfer Agreement* (il "Contratto") sottoscritto tra BT Italia S.p.a., Atlanet S.p.a. e British Telecommunications Plc (che controlla BT Italia) da una parte, e TIM dall'altra; ii) la rinuncia al contratto quadro per la fornitura di servizi di telefonia fissa in favore delle PA TF5, stipulato con Consip, rientrante nel perimetro dell'operazione; iii) l'assunzione di obblighi di trasparenza da rispettare in occasione delle gare future e aventi a oggetto informazioni la cui conoscenza può agevolare la partecipazione alle stesse da parte di operatori concorrenti; iv) l'assunzione di obblighi finalizzati ad agevolare i processi di migrazione verso eventuali nuovi fornitori; v) la nomina di un esperto terzo e indipendente (c.d. *monitoring trustee*) incaricato di monitorare l'effettiva implementazione delle misure proposte, di esercitare il ruolo di arbitro in eventuali dispute relative a esse e di produrre periodiche relazioni all'Autorità.

C12358 - CELLNEX ITALIA/CK HUTCHISON NETWORKS ITALIA

Nel giugno 2021, l'Autorità ha autorizzato con condizioni l'operazione di concentrazione (C12358) consistente nell'acquisizione del controllo esclusivo di CK Hutchison Networks Italia S.p.A. (di seguito "CKHNI") da parte di Cellnex Telecom S.A. (di seguito "Cellnex Telecom"), attraverso Cellnex Italia S.p.A. (di seguito "Cellnex"). L'operazione ha interessato il settore delle infrastrutture dedicate all'ospitalità di impianti di diffusione di servizi di telecomunicazione, costituite da infrastrutture verticali (torri, pali) idonee a ospitare le antenne degli operatori di rete e da fabbricati attrezzati per l'ospitalità degli apparati trasmettenti. Il mercato rilevante è quello delle infrastrutture per le

telecomunicazioni mobili verso operatori terzi, avente dimensione nazionale.

L'Autorità ha avviato l'istruttoria ritenendo che l'operazione fosse suscettibile di determinare la costituzione o il rafforzamento della posizione dominante di Cellnex nel mercato dei servizi di ospitalità su infrastrutture passive a operatori terzi, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza in tale mercato. L'istruttoria ha consentito di ritenere che l'operazione permettesse a Cellnex di detenere una posizione dominante nel mercato nazionale dell'offerta di servizi di ospitalità rivolti a operatori terzi su infrastrutture passive, in ragione di una quota di mercato *post-merger* del 70-80% in valore e del 60-70% in volume. Al contempo, l'operazione di concentrazione avrebbe consentito a Cellnex di ottenere una rete capillarmente distribuita sul territorio nazionale, in un settore caratterizzato da forti limitazioni alla capacità di emissione elettromagnetica e di costruzione delle torri, che riducono la capacità produttiva dei siti.

L'autorizzazione dell'operazione è stata subordinata all'esecuzione di misure consistenti, in sintesi: nella messa a disposizione da parte di Cellnex Italia S.p.A. agli operatori FWA e agli operatori nuovi entranti, nell'ambito dei Comuni con meno di 35.000 abitanti, di un determinato numero di siti; nell'applicazione, con riferimento all'attività di *decommissioning* di siti disponibili che ospitano terze parti, previo consenso di queste ultime, di specifiche condizioni descritte nel provvedimento; nel mantenimento in vigore da parte di Cellnex Italia S.p.A., nei Comuni con numero di abitanti inferiore a 35.000, e con riferimento ai siti Cellnex, dei contratti per i servizi di ospitalità in essere con terze parti; nel non esercizio senza giusta causa di alcun diritto di risoluzione anticipata, e nell'offerta alle terze parti, i cui contratti quadro sono destinati a scadere nel periodo di attuazione delle misure qui proposte, della possibilità di estendere la durata di tali contratti per tutto il periodo corrispondente alla durata di tali misure; nella nomina, previa approvazione dell'Autorità, di un esperto terzo e indipendente (c.d. *monitoring trustee*).

Attività di tutela e promozione della concorrenza

**C12393 - ARNOLDO MONDADORI EDITORE/DE AGOSTINI SCUOLA**

Nel novembre 2021, l'Autorità ha autorizzato con condizioni un'operazione di concentrazione (C12393) consistente nell'acquisto dell'intero capitale sociale di De Agostini Scuola S.p.A., attiva principalmente nell'editoria di testi scolastici, da parte di Arnoldo Mondadori Editore S.p.A., cui fanno capo le società Mondadori Education S.p.A. e Rizzoli Education S.p.A.. Il mercato interessato dall'operazione è quello dell'editoria di testi per le scuole medie e superiori (scuola secondaria), di ampiezza nazionale. Si tratta di un mercato in cui diversi fattori concorrono a rendere alquanto affievolita la dinamica competitiva: in primo luogo il grado di concentrazione è molto elevato, giacché oltre il 75% dell'offerta è in capo ai primi quattro operatori (tra cui Mondadori e De Agostini Scuola), e da decenni non si registra l'ingresso di nuovi operatori. Inoltre, il prezzo non risulta essere una variabile competitiva importante: per un verso, infatti, la circostanza per cui la dotazione libraria annua di ciascuna classe debba rispettare il tetto di spesa fissato dal Ministero dell'Istruzione vincola notevolmente la possibilità degli editori di modificare i prezzi verso l'alto; per altro verso, strategie aggressive di prezzo risultano disincentivate dalla sostanziale staticità della domanda, che circoscrive le occasioni di richiesta di nuovi libri soltanto alla sostituzione dei testi in adozione. D'altra parte, il prezzo di copertina di ciascun testo ha scarsa influenza sulla sua diffusione, giacché la scelta adozionale è effettuata da un soggetto (l'insegnante) diverso da quello che ne sostiene l'onere dell'acquisto (la famiglia). Nel mercato interessato vi sono importanti criticità concorrenziali che derivano dalle specificità dell'interazione tra gli editori e i promotori scolastici, i quali, essendo incaricati di illustrare agli insegnanti le caratteristiche e il contenuto dei libri di testo degli editori che rappresentano, rivestono un ruolo fondamentale per la capacità di ciascun editore di penetrare nel mercato: dall'istruttoria è emerso che i promotori, pur essendo operatori formalmente indipendenti, presentano una dimensione incomparabilmente ridotta

rispetto a quella degli editori, i quali spesso generano, individualmente, entrate sufficienti a garantire la sopravvivenza delle agenzie di promozione. Inoltre, in molti casi i rapporti tra editore e promotori durano molto tempo, durante il quale si sviluppano solide relazioni personali, e sono formalizzati da contratti che prevedono clausole di gradimento e talvolta di esclusiva. In tale contesto i promotori mostrano scarsa propensione alla sottoscrizione di nuovi mandati, sia in ragione delle previsioni contrattuali a cui possono essere vincolati, sia per il timore di assumere comportamenti non graditi all'editore che già rappresentano, che potrebbero realisticamente tradursi nella risoluzione di un contratto consolidato, a fronte dell'incertezza dei risultati di un nuovo mandato. Tutto ciò contribuisce a elevare un'importante barriera all'ingresso nel mercato di nuovi operatori e all'espansione dell'attività degli editori di minori dimensioni.

Nel valutare l'operazione di concentrazione tra Mondadori e De Agostini Scuola, si è considerata la posizione di primo operatore che il Gruppo Mondadori sarebbe venuto a detenere a valle dell'operazione, con una quota pari al 30-35% dell'intero mercato (e una ancora più elevata, pari 40-45% nel segmento relativo all'offerta di testi per la scuola secondaria di primo grado, dove sia il Gruppo Mondadori che De Agostini Scuola offrono cataloghi molto completi). Gli editori concorrenti e i soggetti attivi nella fase di promozione hanno espresso preoccupazione circa gli effetti che sarebbero derivati dalla sovrapposizione, in capo al Gruppo Mondadori, di tre reti di promozione, relative, rispettivamente ai marchi Mondadori, Rizzoli e De Agostini: infatti, l'eventuale accentramento dei tre marchi presso una medesima agenzia, contribuendo ad aumentare in misura importante la dipendenza del promotore da Mondadori, avrebbe ridotto ulteriormente la sua propensione ad acquisire nuovi mandati. Per tali motivi, l'Autorità ha condizionato l'operazione all'attuazione da parte di Mondadori di talune misure volte a salvaguardare la numerosità delle reti commerciali tra loro separate che allo stato operano in diretta concorrenza.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

C12373 - NEXI/SIA

Nel mese di ottobre 2021, l'Autorità ha autorizzato con condizioni un'operazione di concentrazione (C12373) consistente nella fusione per incorporazione di SIA S.p.A. in Nexi S.p.A. Nexi, società quotata alla Borsa di Milano, è la *holding* dell'omonimo gruppo, attivo, principalmente in Italia, nel settore dei servizi di pagamento e, in particolare, nelle attività di *Merchant Services & Solutions*, *Cards & Digital Payments* e *Digital Banking Solutions*. SIA è una società di diritto italiano a capo dell'omonimo gruppo attivo a livello mondiale nella progettazione, realizzazione e gestione di infrastrutture e servizi tecnologici per istituzioni finanziarie, banche centrali, aziende ed enti pubblici, nonché nei servizi di pagamento. L'operazione interessa numerose attività nell'ambito dei pagamenti digitali, quali i servizi di *merchant acquiring*, di *processing*, di emissione delle carte di pagamento, di compensazione al dettaglio dei pagamenti, di trasmissione dei dati interbancari, nonché dei servizi per la fornitura e la manutenzione degli ATM. Il settore dei servizi di pagamento è caratterizzato dall'offerta di servizi spesso verticalmente integrati e ad alta componente tecnologica e contraddistinto da una rapida evoluzione, stimolata anche dall'adozione di norme di armonizzazione a livello europeo, che ha favorito dinamiche di consolidamento fra gli operatori, motivate anche da ragioni di efficienza. L'ambito competitivo nel quale valutare l'effetto prospettico dell'operazione è spesso sovranazionale e comprende importanti operatori esteri, i quali appaiono in condizioni di proporsi

come alternative ai clienti nazionali dell'entità *post-merger*. Alcuni elementi di specificità e temporaneità continuano tuttavia a caratterizzare un ristretto ambito di mercati interessati, che restano definiti dal punto di vista geografico a livello nazionale. L'operazione di concentrazione è stata ritenuta idonea, seppure temporaneamente, a produrre la costituzione o il rafforzamento della posizione dominante dell'entità *post-merger* nei mercati nazionali del *processing* delle carte del Circuito Bancomat e dei servizi di *clearing* dei prodotti non-SEPA.

Pertanto, nell'autorizzare l'operazione, l'Autorità ha imposto alle società Nexi e SIA alcune misure di carattere comportamentale e strutturale per risolvere le preoccupazioni emerse in corso d'istruttoria riguardo ai possibili effetti anticoncorrenziali da essa derivanti: predisporre un'offerta non discriminatoria, chiara e trasparente nei servizi di *processing* domestico e di *clearing* non-SEPA, e nelle attività di *acquiring processing* e di *issuing processing* delle carte del Circuito Bancomat; rinunciare all'esclusiva che avrebbe vincolato un operatore potenziale entrante, al fine di favorirne un ingresso rapido ed effettivo sul mercato; cedere i contratti di *clearing* non-SEPA sottoscritti da Nexi. L'insieme delle misure è volto a garantire ai potenziali nuovi entranti la possibilità di operare efficacemente a livello commerciale e a prevenire eventuali discriminazioni e tengono conto che nei mercati interessati si attendono modifiche che ne determineranno un diverso assetto competitivo.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



3. L'attività di promozione della concorrenza

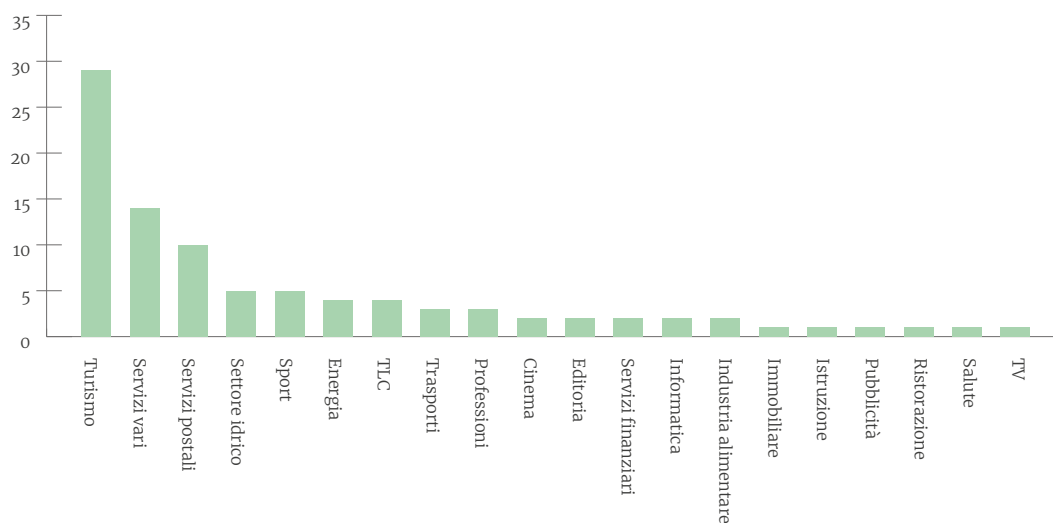
3.1 L'attività di *advocacy* svolta nel corso del 2021

Nel 2021 l'Autorità ha realizzato 95 interventi di *advocacy* pubblicati, intervenendo in numerosi settori di mercato e con riguardo a diversi profili e problematiche di concorrenza.

INTERVENTI DI *ADVOCACY* PUBBLICATI (2021) PER TIPO DI STRUMENTO NORMATIVO UTILIZZATO

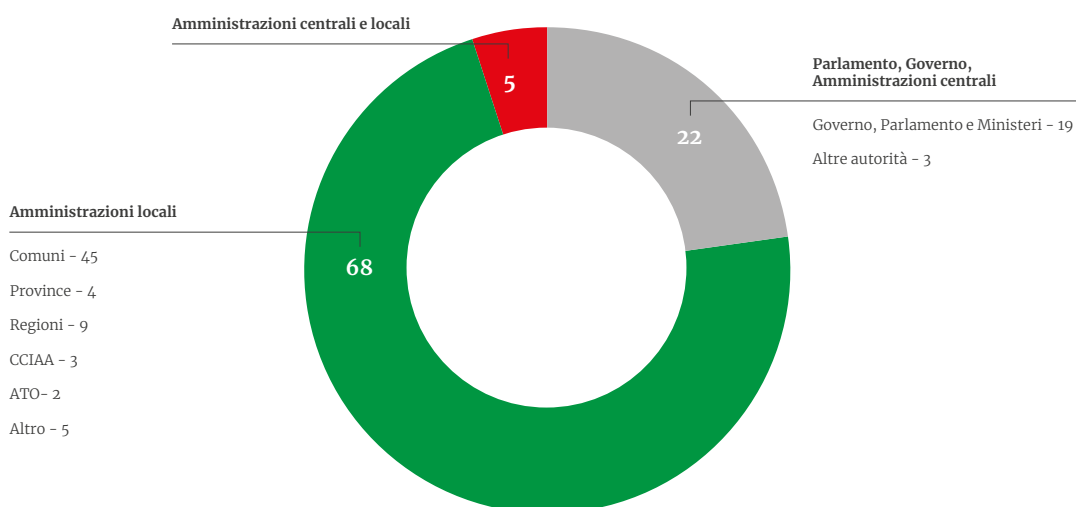
STRUMENTO NORMATIVO	NUMERO DI INTERVENTI
Segnalazioni ai sensi dell'art. 21 della l. 287/1990	37
Pareri ai sensi dell'art. 22 della l. 287/1990	24
Pareri motivati ai sensi dell'art. 21-bis della l. 287/1990	34
di cui ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 175/2016 (TUSP)	5
Totale	95

Numero di interventi di *advocacy* pubblicati (2021), suddivisi per settore



Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

Destinatari degli interventi di *advocacy* pubblicati (2021)



3.2 I profili anticoncorrenziali segnalati

Anche nel corso del 2021 l'Autorità ha svolto interventi di segnalazione e consultivi di carattere generale e altri di particolare interesse settoriale.

Di rilievo, nel mese di marzo, le [Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza – Anno 2021](#). Nel *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR) che il Governo italiano ha trasmesso alla Commissione il 30 aprile 2021, infatti, l'adozione della Legge annuale sulla concorrenza

rappresenta 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, tenendo conto del quadro socio-economico (PNRR, p. 75, sub 2A). Il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 4 novembre 2021 (n. 45), ha approvato il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, attualmente all'esame delle Camere.

Attività di tutela e promozione della concorrenza

**FOCUS** *Le Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza – Anno 2021*

Il 19 marzo 2021 l'Autorità, con la segnalazione [AS1730](#), ha presentato le proprie *Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza – Anno 2021*. Lo strumento della Legge annuale, previsto dall'art. 47 della legge 23 luglio 2009, n. 99 (*Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*), è stato in passato adottato solo nel 2017 (l. 124/2017).

L'Autorità nella propria segnalazione muove da alcune considerazioni generali. Vi è la necessità che le decisioni di politica economica e l'intervento pubblico siano disegnati nella piena consapevolezza degli effetti sulla concorrenza, soprattutto degli effetti di medio periodo che possono pregiudicare il recupero di produttività del sistema economico e le possibilità di crescita. La concorrenza, infatti, promuove la produttività e la creazione di posti di lavoro: induce le imprese a essere più produttive e innovative; favorisce una migliore allocazione delle risorse tra le attività economiche; consente alle imprese più innovative ed efficienti di entrare nel mercato e crescere.

Un ruolo cruciale nella ripresa del Paese può essere svolto dalla modernizzazione e semplificazione della Pubblica Amministrazione. Un'amministrazione pubblica efficiente e una regolazione semplice e trasparente costituiscono una pre-condizione essenziale per lo sviluppo competitivo dell'economia italiana in termini d'innovazione e di crescita. La riforma degli appalti pubblici, volta a modernizzare e semplificare le regole e le procedure applicabili, deve essere considerata tra gli obiettivi strategici ai fini del rilancio dell'economia e dell'attivazione degli investimenti.

Il settore dei servizi, pubblici e privati, che rappresenta circa il 75% del valore aggiunto e dell'occupazione, mostra ritardi significativi. La produttività di un settore e le dinamiche di entrata e uscita dipendono in modo cruciale dal contesto normativo: *i)* regolazioni più leggere facilitano la riallocazione delle risorse verso imprese più produttive, anche favorendo la concorrenza e riducendo le rendite monopolistiche; *ii)* regolazioni più pesanti, invece, riducono gli investimenti in capitale basati sulla conoscenza e quindi la produttività totale dei fattori; *iii)* le frizioni normative nei settori a monte, che forniscono beni e servizi impiegati dalle imprese attive nei settori a valle, hanno un impatto negativo sulla *performance* di questi ultimi.

Le proposte avanzate riguardano una molteplicità di settori e svariate problematiche e richiamano numerosi interventi di *advocacy* svolti dall'Autorità.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

La I Sezione si concentra sui provvedimenti idonei a favorire e a velocizzare gli investimenti in infrastrutture strategiche, quali quelle digitali, portuali ed energetiche:

I. LE INFRASTRUTTURE PER LA CRESCITA E LA COMPETITIVITÀ

A. Le reti e gli investimenti per la digitalizzazione

B. Infrastrutture e attività portuale

C. Evoluzione delle infrastrutture di rete per l'energia elettrica

La seconda Sezione (**II. APPALTI PUBBLICI**) auspica una riforma del settore degli appalti pubblici, volta a modernizzare e semplificare le regole e le procedure applicabili, ai fini del rilancio dell'economia e della ripresa degli investimenti.

La III Sezione si propone di completare la riforma dei servizi pubblici locali e di circoscrivere il ricorso agli affidamenti *in house* ai soli casi in cui l'alternativa offerta dal mercato non costituisca una soluzione più efficiente:

III. EFFICIENZA E QUALITÀ DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI A BENEFICIO DI CITTADINI E IMPRESE

A. L'esigenza di organicità della normativa sui servizi pubblici locali e l'eccessivo ricorso all'affidamento *in house*

B. Le società a partecipazione pubblica

C. Gli oneri di motivazione analitica in caso di affidamento *in house*

D. L'affidamento *in house* nei trasporti pubblici locali

La IV Sezione si focalizza, invece, sulle misure volte a rimuovere gli ostacoli all'ingresso di nuovi operatori e allo sviluppo di un confronto competitivo più dinamico, soprattutto nelle concessioni e nel comparto dei servizi, dove si registrano livelli di produttività particolarmente bassi:

IV. RIMOZIONE DELLE BARRIERE ALL'ENTRATA, NUOVI INGRESSI PER STIMOLARE LA PRODUTTIVITÀ

A. Riforma delle concessioni evitando il mantenimento dello *status quo*

B. Rimozione degli ostacoli al commercio al dettaglio

C. Eliminazione delle barriere alla realizzazione di un mercato libero della vendita di energia elettrica

D. Portabilità dei fondi pensione

E. Modifiche alla disciplina dei diritti di voto nelle società per azioni

Nella V Sezione vengono formulate proposte per riforme pro-concorrenziali tali da agevolare il raggiungimento di obiettivi desiderabili sotto il profilo della sostenibilità ambientale:

V. LA CONCORRENZA A SERVIZIO DELLA SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE

A. Mobilità sostenibile e sviluppo delle infrastrutture per la ricarica elettrica

B. Il ruolo della concorrenza nella promozione di un'economia circolare nel settore dei rifiuti

C. Lo sviluppo dell'impiantistica per una gestione efficiente e concorrenziale del ciclo dei rifiuti indifferenziati

D. Oneri di sistema

Attività di tutela e promozione della concorrenza



Nella VI Sezione si suggeriscono interventi per un rafforzamento del sistema sanitario e della tutela della salute pubblica, in particolare mediante l'adozione di iniziative in grado di aumentare l'offerta di servizi sanitari e la loro efficienza e politiche più efficienti di acquisto dei farmaci grazie a interventi regolamentari:

VI. TUTELA DELLA SALUTE E CONCORRENZA

A. Servizio Sanitario

B. Interventi nel settore farmaceutico

Nella VII Sezione l'Autorità auspica alcune modifiche della legge 10 ottobre 1990 n. 287 volte ad aumentare l'efficacia del controllo delle concentrazioni e della lotta ai cartelli, di rafforzare i poteri di indagine al di fuori dei procedimenti istruttori e di adeguare la strumentazione attualmente a disposizione alle sfide poste dall'economia digitale:

VII. I POTERI DELL'AUTORITÀ E LE MODIFICHE ALLA L. 287/1990

A. Misure di armonizzazione del controllo delle concentrazioni con la normativa euro-unitaria

B. Il termine previsto all'articolo 16, comma 8, della l. 287/1990 per le istruttorie nelle concentrazioni

C. Abuso di dipendenza economica e piattaforme digitali

D. Rafforzamento dei poteri dell'Autorità in materia di contrasto al potere di mercato delle imprese che operano in più mercati

E. Introduzione della procedura di transazione (c.d. *settlement*)

F. Poteri sanzionatori al di fuori dei procedimenti istruttori

G. Le competenze dell'Autorità nella filiera agro-alimentare

L'ultima Sezione (VIII. ULTERIORI TEMI PER LA TUTELA DELLA CONCORRENZA) riporta un elenco delle principali, e più recenti, segnalazioni relative a ulteriori questioni di rilievo che vengono richiamate allo scopo di contribuire a una più completa tutela della concorrenza e del mercato.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022



PRINCIPI DELL’AFFIDAMENTO IN HOUSE

Il tema relativo al ricorso all'*in house*, affrontato nella Sezione III delle "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021" (AS1730), è stato trattato in termini generali dall'Autorità anche in occasione delle osservazioni rese in merito alle proposte contenute nello schema di Linee guida ANAC recanti "Indicazioni in materia di affidamenti in house di contratti aventi ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza" (AS1736).

Con riferimento all'ambito oggettivo di applicazione, l'Autorità ha condiviso l'estensione della nozione di "servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza" ai servizi che potranno essere disponibili a seguito di adeguamento da parte di possibili erogatori e ai servizi che possono essere concessi in esclusiva a un unico operatore. Sebbene, infatti, alcuni servizi si prestano naturalmente a essere svolti in regime di monopolio, la relativa gestione può ben essere esternalizzata con ricorso al mercato, attraverso le modalità tipiche della concorrenza "per il mercato", vale a dire tramite una procedura per la selezione del soggetto aggiudicatario del servizio da fornire in esclusiva.

L'Autorità ha, poi, auspicato che la pubblicazione della motivazione per il ricorso all'*in house* avvenga prima dell'adozione della determina a contrarre, al fine di consentire l'effettivo svolgimento delle valutazioni rimesse alla stazione appaltante e la formulazione di osservazioni da parte di terzi eventualmente interessati. Quanto ai criteri e obiettivi della valutazione e all'accertamento della presenza sul mercato dei servizi da affidare, l'Autorità ha suggerito la pubblicazione, in un documento finalizzato alle consultazioni di mercato, dei contenuti essenziali del contratto di servizio richiesto al fine di rendere più trasparenti i benefici per la collettività che la stazione appaltante intende raggiungere e di consentire alla stessa di verificare l'eventuale interesse di operatori presenti sul mercato. Tale soluzione consentirebbe, peraltro, di limitare la possibilità per le amministrazioni di motivare la rinuncia alla gara esclusivamente sulla base

di ragioni legate al perseguimento di obiettivi di interesse generale che potrebbero essere del tutto compatibili con affidamenti competitivi.

In merito alla valutazione sulla congruità economica dell'offerta della società *in house*, l'Autorità ha suggerito di utilizzare, quali *benchmark* per la valutazione, i costi standard del servizio definiti dalle Autorità di settore. Quanto alla valutazione dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, l'Autorità ha proposto di richiedere alle amministrazioni una valutazione del servizio richiesto e un'indicazione della specifica utilità di cui le stesse beneficiano nello svolgimento dei propri compiti istituzionali, al fine di definire i servizi strumentali anche in termini di benefici diretti alla comunità.

L'Autorità ha, inoltre, sottolineato come l'onere di motivazione rafforzato sia fondamentale ai fini della valutazione della legittimità della scelta della stazione appaltante di ricorrere all'affidamento *in house* e, dunque, ai fini dell'esercizio dei poteri dell'Autorità di cui all'art. 21-bis della l. 287/1990.

A livello settoriale, i molti principi espressi funzionali alla promozione della concorrenza, ampiamente articolati nella AS1730 ai fini dell'adozione della Legge annuale per il mercato e la concorrenza, hanno trovato riscontro negli interventi di *advocacy* svolti dall'Autorità in svariati mercati.



SETTORE IDROELETTRICO, GAS ED ENERGIA

Nel 2021 si è avuta una intensa attività segnalatoria in materia di rilascio e/o rinnovo automatico delle concessioni idroelettriche e, in particolare, delle c.d. concessioni mini-idro (*i.e.* con potenza nominale annua media inferiore a 3.000 kW). L'Autorità ha evidenziato al legislatore nazionale e regionale le criticità concorrenziali connesse a discipline normative che prevedano, all'atto della scadenza delle concessioni di piccola derivazione d'acqua, procedure di rinnovo automatico in capo al concessionario *incumbent* (AS1722). Analogamente, su richiesta della Città Metropolitana di Torino, è stato fornito un parere in cui

Attività di tutela e promozione della concorrenza



si è sottolineata l'opportunità per le stazioni appaltanti di procedere celermente a predisporre procedure competitive conformi a quanto richiesto dall'art. 12 della Direttiva Servizi (2006/123/CE) per la riassegnazione di concessioni mini-idro scadute o in scadenza, in ragione del principio di primazia del diritto europeo che include la contestuale disapplicazione delle norme di diritto interno incompatibili (AS1780). Con riguardo alle procedure di rilascio dell'autorizzazione unica per la realizzazione di impianti di derivazione d'acqua a uso idroelettrico in provincia di Trento, l'Autorità ha segnalato la restrittività della disciplina che conferisce un potere di veto al Comune nel cui territorio l'impianto deve essere realizzato in ragione dell'autorizzazione edilizia e urbanistica che lo stesso deve rilasciare. Tale procedura infatti, si colloca al di fuori e in contrasto con la procedura autorizzativa unica di derivazione comunitaria che deve essere applicata senza eccezioni sul territorio nazionale, in maniera uniforme e trasparente, e che, in simili situazioni, non conferisce alcun potere di veto ai Comuni interessati (AS1724). L'Autorità ha adottato un parere motivato ex art. 21-bis l. 287/1990 nei confronti del Comune di Rimini e della stazione appaltante ATEM Rimini riguardante il bando di gara per l'affidamento in concessione del servizio di distribuzione del gas naturale (AS1745). Le previsioni contenute nei documenti di gara erano state ritenute, oltre che difformi rispetto al bando di gara tipo e al disciplinare di cui al decreto del Ministro dello Sviluppo Economico¹¹, ingiustificatamente discriminatorie e non rispondenti all'esigenza di favorire la più ampia partecipazione possibile dei potenziali operatori interessati, ponendosi in contrasto con i principi di non discriminazione e parità di trattamento. Tuttavia, preso atto di quanto esposto dal Comune di Rimini in relazione al predetto parere motivato, e in particolare delle modifiche e integrazioni degli atti di gara, l'Autorità ha deciso di non proporre

ricorso presso il giudice amministrativo.

L'Autorità ha adottato un parere motivato ex art. 21-bis l. 287/1990 nei confronti di una deliberazione del Comune di Parona (PV) avente ad oggetto una convenzione per la regolamentazione dei contributi volontari per compensazione ambientale inerenti all'impianto di fanghi, contestando il fatto che, al fine di riconoscere una compensazione ambientale in forma monetaria alla popolazione locale, la stessa risultasse operativa solo a condizione di individuare un determinato operatore come fornitore di energia elettrica nel mercato libero (AS1762). Il Comune di Parona, a seguito del ricevimento del parere motivato, ha modificato la convenzione in modo da rendere accessibile il predetto contributo economico anche ai nuclei familiari che sottoscrivano un contratto di fornitura di energia elettrica con una diversa società di vendita operante in libero mercato. L'Autorità ha deciso quindi di non proporre ricorso al giudice amministrativo.



SERVIZI IDRICI E DI IGIENE AMBIENTALE

Nell'affidamento di servizi idrici e di igiene ambientale, svariati interventi hanno riguardato il mancato ricorso a procedure competitive o il ricorso all'*in house* in assenza di presupposti idonei.

L'Autorità ha reso un parere motivato ex art. 21-bis l. 287/1990 all'ATO Catania relativo a due deliberazioni aventi ad oggetto "Approvazione della relazione ex articolo 34, comma 20, D.L. n. 179/2011 - Scelta della forma di gestione *in house*" e "Approvazione del «Piano d'azione e cronoprogramma per l'individuazione del Gestore Unico»" (AS1755). La contestazione ha avuto ad oggetto la mancanza di motivazione analitica in ordine alla scelta operata nonché con riguardo alla sussistenza dell'insieme degli elementi costitutivi propri del modello dell'affidamento di c.d. *in house providing*, soprattutto con

11. DM 12 novembre 2011 n. 226 recante *Regolamento per i criteri di gara e per la valutazione delle offerte per l'affidamento del servizio di distribuzione del gas naturale, in attuazione dell'art. 46 bis del decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222. Testo coordinato dm 12 novembre 2011 n. 226 con dm 20 maggio 2015.*

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

riferimento al requisito del controllo analogo congiunto. Si è, inoltre, ritenuto che la deliberazione presentasse aspetti di illegittimità anche in relazione al divieto generale di proroga degli affidamenti non strettamente strumentali a consentire in tempi comunque brevi l'avvicendamento tra il gestore uscente e quello entrante. L'ATO, a seguito del ricevimento del parere motivato, ha trasmesso le proprie repliche ai rilievi sollevati nello stesso, che l'Autorità ha ritenuto non idonei a superare le contestazioni effettuate. L'Autorità ha, pertanto, deliberato di impugnare le decisioni oggetto di contestazione davanti al T.A.R. territorialmente competente, presso cui è tuttora pendente il contenzioso. È stato contestato al Comune di Reggio Calabria l'affidamento senza gara del servizio di fognatura e depurazione alla medesima impresa (AS1797) con l'utilizzo di brevi ma continuative proroghe che dal 2017 hanno sempre fatto riferimento a imminenti soluzioni di diversa natura (procedura selettiva/affidamento *in house providing*) che, tuttavia, non si sono in concreto mai realizzate. L'Autorità ha anche segnalato le modalità di approvvigionamento di acqua potabile delle isole minori siciliane in quanto tale servizio è affidato al di fuori di procedure competitive e, ripetutamente, negli anni, alle medesime due imprese (AS1814). Una segnalazione riguardante la violazione del principio della gara è stata, infine, indirizzata al Comune di Ariano Irpino (AV) e alla società Irpinia Ambiente S.p.A. con riguardo al contratto di appalto che quest'ultima aveva stipulato con una società terza, selezionata al di fuori di meccanismi competitivi, per lo svolgimento di parte del servizio di igiene urbana, affidatole secondo modalità *in house* (AS1742). Nel settore della *compliance* dei produttori al cosiddetto obbligo di responsabilità estesa in materia ambientale, l'Autorità ha inviato al Ministero della Transizione Ecologica (MITE) alcune osservazioni su di un Accordo di programma sottoscritto il 17 marzo 2020 dal MITE, da Amazon Services Europe S.a.r.l., e dai due consorzi di riciclo di RAEE ERP Italia ed Erion WEEE per la realizzazione di un modello sperimentale di attuazione degli obblighi di responsabilità estesa del produttore nel settore della vendita *online* di prodotti elettronici

(AS1803). L'Autorità ha valutato con favore l'iniziativa intrapresa dal MITE, tesa a risolvere il problema del c.d. *free riding* nell'assolvimento dell'obbligo di responsabilità estesa del produttore in particolare nel caso delle vendite sulle piattaforme *online*. Sotto il profilo concorrenziale, l'Autorità ha valutato positivamente il fatto che l'Accordo sia aperto all'adesione sia di altri consorzi ambientali che di altre piattaforme di vendita *online* (diverse da Amazon). Al tempo stesso, al fine di preservare il gioco della concorrenza tra gli operatori del settore interessati dall'iniziativa, l'Autorità ha auspicato che, in sede di revisione dell'Accordo, siano previsti meccanismi semplici di adesione da parte di altri operatori e che tali meccanismi/criteri di adesione non interferiscano con le dinamiche di concorrenza tra sistemi, assicurando a ciascuna piattaforma *online* la libertà di selezionare il proprio fornitore di servizi ambientali per i venditori terzi che vendono su detta piattaforma.



COMUNICAZIONI

Nel corso del 2021 l'Autorità ha continuato a prestare massima attenzione alle modalità di realizzazione delle infrastrutture di telecomunicazioni, obiettivo prioritario per il sistema Paese anche nel quadro della strategia europea di connettività per un mercato unico competitivo e degli obiettivi strategici europei in base ai quali, entro il 2030, tutte le famiglie dovranno essere raggiunte da connessioni Gigabit.

In particolare, l'Autorità ha reso un parere ai sensi dell'art. 22 della l. 287/1990, relativamente al Piano di intervento "Italia a 1 Giga" in attuazione della Strategia Italiana per la Banda Ultralarga "Verso la Gigabit Society", riguardante la nuova strategia di Governo volta a garantire, entro il 2026, una velocità di connessione delle reti fisse ad almeno 1 Gbit/s su tutto il territorio nazionale, in anticipo rispetto agli obiettivi europei, fissati al 2030 (AS1805).

L'Autorità ha ritenuto necessario che il piano sia strutturato con modalità tali di evitare rischi per la concorrenza, nonché in conformità con gli orientamenti dell'Unione Europea per l'applicazione delle norme in

Attività di tutela e promozione della concorrenza



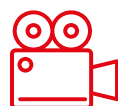
materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga. L'Autorità, in particolare, ha svolto considerazioni in merito:

- i) alla possibilità di destinare eventuali risorse residue a misure volte a incentivare la domanda di connettività a banda ultra-larga o ad altre misure o iniziative idonee a favorire l'adozione, da parte dell'utenza, dei servizi basati sulla tecnologia più avanzata e performante. In tale ambito l'Autorità ha auspicato che gli eventuali interventi di sostegno generalizzato alla domanda di famiglie e imprese siano modificati prevedendo, come requisito per accedervi, velocità superiori a una determinata soglia. La misura di sostegno della domanda potrebbe prevedere altresì un importo differenziato a seconda della velocità per tenere conto della differenza di costi per la fornitura di reti a maggiore capacità. Inoltre, l'Autorità ha richiamato la necessità di favorire la mobilità dei consumatori finali;
- ii) alla scelta della soglia di intervento prestazionale e alle tecnologie utilizzate in modo da evitare che l'intervento favorisca tecnologie meno performanti e con minore resilienza al futuro, ma meno costose;
- iii) al numero e al dimensionamento dei lotti di gara e alla presenza di eventuali vincoli all'aggiudicazione. Allo scopo di incentivare la più ampia partecipazione alla gara, potrebbe essere individuato un adeguato limite al numero di lotti che ciascun operatore potrà aggiudicarsi così da evitarne una eccessiva parcellizzazione, a salvaguardia della concorrenza infrastrutturale nelle aree oggetto di intervento.;
- iv) ai prodotti attivi e passivi resi disponibili dall'operatore aggiudicatario;
- v) ai meccanismi ritenuti idonei a garantire il rispetto dei tempi da parte dell'aggiudicatario e per la realizzazione degli investimenti privati dichiarati in sede di mappatura, quali, ad esempio, l'inserimento nei contratti di appalto di stringenti penali nel caso di reiterati ed estesi ritardi imputabili all'aggiudicatario.

L'Autorità ha, inoltre, perseguito l'obiettivo di favorire lo sviluppo del 5G richiedendo, tramite due interventi

([AS1768](#) e [AS1767](#)), l'eliminazione di restrizioni non necessarie all'installazione di impianti di telefonia mobile e, in particolare, una più stretta vigilanza da parte delle ARPA sulle strategie di accaparramento strategico degli spazi di emissioni elettromagnetiche; ha chiesto inoltre di semplificare i procedimenti istruttori per l'ottenimento dei permessi di installazione degli impianti di telefonia mobile. Tali proposte sono ispirate dalla necessità di garantire un *level playing field* tra operatori di telecomunicazioni, così da permettere la concorrenza dinamica nello sviluppo di plurime reti mobili in concorrenza.

L'Autorità si è occupata delle modalità di finanziamento delle emittenti televisive locali previsto dall'art. 195 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*) convertito con modificazioni dalla l. 77/2020, suggerendo a Governo e Parlamento l'adozione di modalità di erogazione dei contributi che non risultino discriminatorie e atte a eliminare disparità di trattamento e assicurare un adeguato sostegno delle emittenti minori ([AS1717](#)).



CINEMATOGRAFIA E DIRITTI D'AUTORE

L'Autorità è, altresì, intervenuta in relazione ai sostegni erogati a favore della distribuzione cinematografica e, in particolare, nei riguardi di provvedimenti della Regione Sicilia e della Regione Sardegna che, per l'accesso ai sussidi, prevedevano requisiti – quali il possesso cumulativo della sede legale e operativa in un determinato territorio – tali da pregiudicare l'attività di soggetti che, pur operando in ambito regionale, non rispondevano a detti requisiti, con conseguente limitazione della concorrenza e della possibilità di scelta dei consumatori ([AS1750](#) e [AS1744](#)).

In materia di diritto d'autore, l'Autorità ha formulato alcune osservazioni sulle criticità concorrenziali derivanti dalla disciplina del compenso della copia privata nel settore audio²². L'Autorità ha rilevato che l'azione di armonizzazione e aggiornamento

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

normativo del settore audio debba necessariamente essere estesa anche alla disciplina del compenso copia privata settore video, ritenendo irragionevole e non giustificata una disparità di trattamento tra i due settori. Per il pieno sviluppo di dinamiche competitive e per un miglioramento della qualità dei servizi di intermediazione, secondo l'Autorità è necessario che anche nel settore video, come nel settore audio, gli autori, i produttori originari di opere audiovisive, i produttori di videogrammi e gli artisti interpreti o esecutori possano liberamente scegliere l'impresa di intermediazione cui affidare la gestione del compenso copia privata. L'Autorità ha anche auspicato la rimozione delle disposizioni grazie alle quali SIAE si trova a giocare un doppio ruolo di controllore e di controllato nei mercati della gestione dei diritti di copia privata audio e video in quanto questo attribuisce alla stessa un indebito vantaggio concorrenziale (AS1806).

L'Autorità si è espressa, inoltre, in merito alle modalità di recepimento delle direttive *Copyright* e SMAV, inviando al Governo e al Parlamento un parere sullo Schema di decreto legislativo di recepimento della direttiva (UE) 2019/790 sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale (AS1788). In particolare, l'Autorità ha ritenuto che occorra evitare di realizzare pervasivi e inefficaci interventi dei pubblici poteri che non incentivano il dispiegarsi di corrette dinamiche negoziali e che sono forieri di significative e ingiustificate discriminazioni concorrenziali. Lo spirito della Direttiva richiede lo sviluppo di strumenti che favoriscano l'efficace contrattazione dei diritti, sulla base del libero esplicarsi dell'autonomia negoziale delle Parti interessate e del rispetto del principio della libertà d'impresa. In questo senso, risultano limitative della concorrenza disposizioni quali quelle che: individuino meccanismi negoziali limitativi

della libertà contrattuale degli operatori economici, senza riconoscere il ruolo di intermediazione degli organismi di gestione collettiva e delle entità di gestione indipendenti; prevedano, nell'indicare i parametri per la definizione dell'entità dell'equo compenso, variabili quali la durata dell'attività e la rilevanza degli editori, nonché il numero di giornalisti impiegati che, lungi dal contribuire a quantificare l'apporto al risultato economico del contenuto citato, sono invece idonei a determinare improprie discriminazioni a sfavore degli editori nuovi entranti e di dimensioni minori, favorendo ingiustificatamente gli editori *incumbent*.

L'Autorità ha, inoltre, espresso un parere in merito alle criticità concorrenziali derivanti da alcune disposizioni dello Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2018/1808 (Direttiva SMAV) concernente la fornitura di servizi di *media* audiovisivi (AS1789). In particolare, l'Autorità ha sottolineato la necessità di strutturare un armonico sistema di competenze istituzionali, che tenga conto delle funzioni che l'ordinamento assegna a ciascuna Autorità, al fine di evitare disfunzionali sovrapposizioni di ambiti di competenza tra fattispecie proprie della regolamentazione con quelle tipiche della tutela antitrust. Particolari criticità sono state riscontrate nell'art. 51 dello schema di decreto (relativo alle "Posizioni di significativo potere di mercato lesive del pluralismo nel sistema integrato delle comunicazioni"), laddove vengono individuati, per il perseguimento di obiettivi diversi dalla salvaguardia della concorrenza, strumenti tipici dell'analisi antitrust, senza peraltro che l'Autorità sia coinvolta nelle modalità con cui questi strumenti sono applicati. L'Autorità ha, pertanto, ritenuto opportuno che, prima di adottare tali decisioni in relazione a singoli casi nonché in relazione all'adozione delle linee guida per l'applicazione del citato art. 51, AGCOM richieda un parere obbligatorio all'Autorità.

12. Art. 71–octies della legge 22 aprile 1941, n. 633 (*Protezione del diritto d'autore e di altri diritti connessi al suo esercizio*) ("LdA"), così come novellato dall'art. 65 del decreto–legge 25 maggio 2021, n. 73 (*Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID–19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali*), convertito con modificazioni dalla l. 106/2021 (c.d. Sostegni bis).

Attività di tutela e promozione della concorrenza



SERVIZI POSTALI

In materia postale, l'Autorità ha effettuato un intervento di *advocacy* di carattere generale inviando un parere ad ANAC e AGCOM con riguardo allo schema di *Linee guida per l'affidamento dei servizi postali* predisposto dalle due Autorità settoriali (AS1757). L'Autorità, nell'ottica di prevenire la costituzione di indebite barriere all'entrata in occasione delle procedure di gara, ha segnalato l'opportunità di eliminare dal relativo documento ogni riferimento a soglie numeriche in relazione a elementi rilevanti per il confronto competitivo, quali il grado di copertura del servizio di recapito e l'organico medio annuo, elementi la cui individuazione deve essere lasciata alle stazioni appaltanti, in relazione alle specifiche situazioni di mercato. L'Autorità ha poi condiviso l'orientamento dello schema di Linee guida secondo cui la mancata suddivisione in lotti rappresenta una deroga alla regola generale, deroga possibile solo in specifici e limitati casi, previa adeguata motivazione della stazione appaltante.

Con specifico riferimento alle notificazioni a mezzo posta di atti giudiziari e di violazioni del Codice della strada l'Autorità ha ribadito i rischi di possibili pregiudizi al processo di liberalizzazione di tali servizi derivanti dal quadro regolatorio di riferimento, cui sono ancorate anche le indicazioni contenute nello schema di Linee guida. L'Autorità ha ricordato la sussistenza delle condizioni per svolgere gare per l'affidamento di tali servizi (AS1728).

L'Autorità è, poi, intervenuta in occasione di specifiche gare per segnalare elementi potenzialmente distorsivi della concorrenza rilevati nei relativi atti di gara: per i servizi di invii multipli/posta massiva, la mancata suddivisione in lotti, territoriali e/o funzionali, i requisiti di partecipazione sovrabbondanti, i criteri di valorizzazione del grado di copertura in sede di offerta tecnica ed economica e delle modalità alternative ai punti di giacenza, i limiti al subappalto (AS1743, AS1759, AS1760, AS1758, AS1734); per le notifiche degli atti giudiziari/violazioni del Codice della strada, la mancata

suddivisione in lotti territoriali unitamente a requisiti di partecipazione che non valorizzano le licenze speciali concesse per ambiti regionali (AS1735, AS1802).

Sempre con riguardo ai servizi postali, l'Autorità, nel condividere gli obiettivi di semplificazione e di transizione verso il digitale perseguiti dal legislatore, di cui è espressione anche la prevista costituzione di una Piattaforma per la notificazione digitale degli atti della pubblica amministrazione, è poi intervenuta auspicando che, nell'ambito di tale transizione, non si introducano indebite discriminazioni nei confronti degli operatori postali titolari di licenze a beneficio del fornitore del servizio universale, Poste Italiane, presupposto per un corretto dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali (AS1781).



CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME

L'Autorità nel 2021 ha proseguito l'attività segnalatoria ai sensi degli artt. 21, 21-bis e 22 della l. 287/1990 in merito alle criticità concorrenziali concernenti la proroga delle concessioni demaniali marittime. Già con la segnalazione generale recante "*Proposte di riforma concorrenziale ai fini della Legge annuale per il Mercato e la Concorrenza anno 2021*" (AS1730) ha, tra l'altro, ricordato come l'affidamento delle concessioni tramite procedure competitive consenta la piena valorizzazione del bene demaniale delle coste italiane, che rappresenta un elemento strategico per il sistema economico del Paese. È, inoltre, intervenuta con diversi interventi indirizzati a numerosi comuni e regioni del territorio nazionale. Numerosi enti locali, infatti, nel corso del 2020 e del 2021, hanno deliberato l'attivazione di procedimenti per l'estensione della durata delle concessioni demaniali marittime senza l'indizione di procedure competitive, in base a quanto previsto dall'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*), che ha disposto la proroga del termine di scadenza delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreativa alla data del 31 dicembre 2033 nonché

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

in virtù della legge 17 luglio 2020, n. 77 (*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*), che ha previsto la prosecuzione dell'attività in favore del concessionario esistente.

L'Autorità, nei propri interventi, ha messo in evidenza come la concessione di proroghe in favore dei precedenti concessionari rinviasse ulteriormente il confronto competitivo per il mercato sollecitando i comuni interessati a disapplicare, per contrasto con la disciplina euro-unitaria, la normativa nazionale posta a fondamento dei provvedimenti di proroga ([AS1725](#), [AS1726](#), [AS1729](#), [AS1731](#), [AS1733](#), [AS1737](#), [AS1739](#), [AS1740](#), [AS1741](#), [AS1746](#), [AS1748](#), [AS1749](#), [AS1751](#), [AS1752](#), [AS1753](#), [AS1764](#), [AS1771](#), [AS1772](#), [AS1774](#), [AS1775](#), [AS1776](#), [AS1777](#), [AS1782](#), [AS1783](#), [AS1784](#), [AS1787](#), [AS1792](#), [AS1793](#), [AS1794](#), [AS1795](#), [AS1799](#) e [AS1801](#)).

La maggior parte degli interventi nei confronti degli enti locali in questione sono stati effettuati ai sensi dell'art. 21-bis della l. 287/1990 e poiché talune delle amministrazioni destinatarie non si sono adeguate ai pareri motivati di cui al citato articolo, l'Autorità ha disposto l'impugnazione davanti ai giudici amministrativi territorialmente competenti.

Uno dei comuni interessati da questi interventi, il comune di Capri, dopo aver annullato in autotutela la propria delibera di proroga, ha informato l'Autorità di voler intraprendere una procedura comparativa che potesse garantire *medio tempore* dinamiche concorrenziali e il rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e parità di trattamento. L'Autorità ha espresso su tale procedura competitiva parere favorevole ([AS1738](#)) auspicando che il Comune enunci in maniera oggettiva, trasparente, non discriminatoria e proporzionata i criteri di valutazione delle offerte.

La questione dell'incompatibilità con l'ordinamento euro-unitario della proroga/estensione senza confronto competitivo delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative è stata affrontata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato che, con

le sentenze nn. 17 e 18, pubblicate il 9 novembre 2021, si è pronunciata nel senso di ritenere che la normativa nazionale che ha disposto la proroga automatica, senza gara e in favore dei concessionari esistenti, deve essere disapplicata da parte delle Pubbliche Amministrazioni in quanto in contrasto con il diritto euro-unitario (segnatamente con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE). L'affidamento delle concessioni deve, infatti, avvenire previo esperimento di una procedura di selezione trasparente e imparziale. L'Adunanza Plenaria ha, tuttavia, ritenuto di modulare gli effetti temporali della propria decisione disponendo che le concessioni demaniali in essere continueranno a essere efficaci sino al 31 dicembre 2023, ma non oltre tale data, allo scadere della quale *“tutte le concessioni demaniali in essere dovranno considerarsi prive di effetto, indipendentemente da se via sia – o meno – un soggetto subentrante nella concessione”*.

Successivamente a queste sentenze l'Autorità ha invitato le restanti Amministrazioni oggetto di segnalazioni a dare celere esecuzione a quanto disposto dalle sentenze citate, in particolare: i) comunicando ai soggetti interessati l'*“inconsistenza oggettiva”* dell'atto eventualmente adottato per estendere al 31 dicembre 2023 l'affidamento delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative; ii) predisponendo gli adempimenti necessari affinché, entro il 31 dicembre 2023, le concessioni in questione siano assegnate con una *“gara rispettosa dei principi di trasparenza, pubblicità, imparzialità, non discriminazione, mutuo riconoscimento e proporzionalità”*.



SPORT

Per quel che concerne il settore sportivo, l'Autorità, intervenendo in merito agli schemi di decreti legislativi di riordino e riforma dell'ordinamento sportivo, ha posto l'attenzione sul tema dell'esclusiva riservata alle Federazioni sulla c.d. attività agonistica ([AS1718](#)). L'Autorità ha rilevato la presenza di incertezze e difficoltà interpretative, a livello normativo e

Attività di tutela e promozione della concorrenza



regolamentare, in relazione alla corretta identificazione dei limiti e delle caratteristiche dell'attività sportiva agonistica; ha inoltre riscontrato opacità circa la possibilità anche per i soggetti terzi, diversi dalle Federazioni, di svolgere attività attraverso la stipula di apposite convenzioni. Ad avviso dell'Autorità, siffatte incertezze e opacità possono ripercuotersi nello svolgimento delle attività non agonistiche, a discapito del corretto dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali tra tutti i soggetti che legittimamente possono svolgere queste attività. Essa ha, quindi, sottolineato l'opportunità che venga chiarito che solo l'attività agonistica in senso stretto, e non anche l'attività genericamente competitiva, può essere soggetta all'esclusiva delle Federazioni (ed eventualmente svolta dai soggetti terzi autorizzati) e che il nuovo quadro normativo delinea le caratteristiche salienti dell'attività strettamente agonistica, al fine di evitare una strumentalizzazione e una conseguenziale illegittima compressione delle attività che in tale riserva non rientrano.



SERVIZI DI TRASPORTO

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha trasmesso alla Provincia Autonoma di Bolzano un parere motivato ai sensi dell'art. 21-bis della l. 287/90, in merito a talune previsioni contenute negli atti di gara relativi all'affidamento in concessione del servizio di trasporto pubblico di linea extra-urbano con autobus ([AS1761](#)). L'Autorità ha evidenziato una serie di criticità idonee a incidere sulla contendibilità della gara e riconducibili a quattro profili: i) l'indisponibilità di rimesse in alcuni lotti; ii) il vincolo di aggiudicazione a ciascun partecipante di un numero massimo di tre lotti sui dieci messi a gara; iii) l'inserimento nei documenti di gara del "piano economico finanziario simulato" predisposto dall'ente appaltante, completo per ogni lotto, e la simultanea omissione della "matrice dei rischi"; iv) l'assenza nei documenti di gara delle informazioni riguardanti l'individuazione del personale da trasferire (in particolare elenco e descrizione). A

seguito della ricezione del parere motivato, la Provincia Autonoma di Bolzano ha comunicato all'Autorità le proprie osservazioni e le iniziative assunte in relazione alle previsioni del bando e della documentazione di gara oggetto del parere motivato. Preso atto delle informazioni pervenute, che hanno fornito elementi idonei a superare i rilievi concorrenziali evidenziati nel parere e delle iniziative adottate per rettificare il bando e la documentazione di gara, l'Autorità ha ritenuto che fossero venuti meno i presupposti per un'eventuale impugnazione dinanzi al giudice amministrativo degli atti contestati.



SETTORI VARI

L'Autorità ha reso un parere alla Regione Puglia in ordine al "Protocollo di intesa sulla determinazione del prezzo del latte bovino alla stalla" sottoscritto tra la Regione stessa e diverse organizzazioni rappresentanti degli allevatori e delle imprese di trasformazione di latte bovino ([AS1786](#)). L'Autorità ha valutato positivamente la definizione di un accordo quadro che disciplini le relazioni di fornitura tra produttori di latte crudo e trasformatori, tutelando la parte contrattuale più debole e garantendo, tra l'altro: i) la valorizzazione delle produzioni locali, anche attraverso lo strumento della rintracciabilità e il più ampio utilizzo possibile dei marchi dei prodotti DOP e IGP da latte bovino; ii) l'incentivazione e valorizzazione della qualità delle produzioni; iii) la formalizzazione dei rapporti, secondo gli obblighi di legge, prima dell'inizio del periodo di fornitura, con contratti di durata non inferiore ai 12 mesi e completi di tutti gli elementi (prezzo, quantità, condizioni di fornitura, termini di pagamento non superiori a 30 giorni, ecc.). Tuttavia, l'Autorità ha ritenuto incompatibile con la normativa a tutela della concorrenza la fissazione di un prezzo di vendita da applicare in modo uniforme alla generalità dei contraenti, sia con riferimento ai produttori agricoli sia, a maggior ragione, alla controparte rappresentata dai trasformatori industriali, rappresentando a tutti gli effetti un'intesa di prezzo che, come noto, costituisce una restrizione *hard*

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

core, e in quanto tale non è soggetta a deroghe, ai sensi della normativa sulla concorrenza, sia nazionale che comunitaria. L'Autorità ha auspicato la messa a punto di strumenti di tutela del comparto agricolo che non disincentivino la competizione sull'efficienza, inibendo il virtuoso processo di concentrazione degli allevatori. L'Autorità ha formulato un parere al Comune di Courmayeur in ordine alla corretta gestione del sistema di pagamento delle aree di sosta mediante l'utilizzo di applicazioni informatiche per *smartphone*, attività affidata alla società *in house* Centro Servizi Courmayeur S.r.l. (CSC), mediante apposito contratto di servizio (AS1770). Al fine di semplificare gli oneri amministrativi e gestionali, CSC avrebbe sottoscritto un accordo per l'erogazione del servizio di vendita di titoli di sosta dematerializzati con un unico operatore economico. L'Autorità ha ribadito l'orientamento secondo cui il servizio di pagamento *mobile* (tramite *smartphone*) della sosta può essere qualificato attività commerciale a valore aggiunto - diversa e complementare al servizio pubblico locale di gestione della sosta su strada a pagamento - il cui rischio di impresa grava esclusivamente sull'operatore che la gestisce. Si tratta, in particolare, di un'attività in grado di finanziarsi esclusivamente con i proventi pagati dagli utenti (c.d. redditività *stand alone*). Infatti gli utilizzatori sono disposti a pagare un sovrapprezzo per usufruire di servizi aggiuntivi quali, per esempio, la possibilità di versare l'importo per la sosta direttamente dal proprio cellulare ed esattamente per il minutaggio corrispondente alla permanenza. L'Autorità ha ritenuto non fondata l'esigenza evidenziata dal Comune di semplificazione degli oneri amministrativi e gestionali gravanti sulla società *in house* in caso di convenzionamento con più operatori fornitori del servizio di pagamento tramite *smartphone*, rilevando che tali oneri, ove effettivamente presenti, potrebbero essere traslati in capo a chi intendesse accedere a questo mercato, al momento dell'autorizzazione da parte dell'Amministrazione locale. Altri interventi hanno riguardato il settore sanitario, con segnalazioni ex art. 21 rivolte alla Regione Sardegna per le modalità di calcolo dei tetti di spesa e di remunerazione

delle prestazioni erogate dalle strutture sanitarie convenzionate (AS1812) e alla Regione Sicilia per le modalità di accesso alla pediatria di libera scelta (AS1791). Per quanto attiene all'attività di formazione, una segnalazione è stata trasmessa al Parlamento e al Governo (AS1798), volta ad auspicare il superamento della riserva dell'attività di formazione per l'assistenza/salvamento in acqua in capo a soli tre soggetti autorizzati, consolidatasi a causa della mancanza di una specifica disciplina in materia. Un altro intervento (AS1796) è stato rivolto al Ministro della Giustizia, con riguardo alle restrizioni geografiche nella formazione degli elenchi dei professionisti disponibili a provvedere alle operazioni di vendita dei beni immobili e dei beni mobili registrati. Sempre in tema di professioni, con propria segnalazione l'Autorità ha auspicato l'adozione da parte del Ministro della Giustizia, nelle more dell'adeguamento della pianta organica dei notai, di tutte le misure necessarie per consentire la pronta copertura dei posti vacanti, attraverso l'indizione di nuovi concorsi notarili e l'accelerazione delle procedure attualmente in corso (AS1807). Si menzionano, infine, gli interventi ex art. 21-bis promossi a seguito della trasmissione da parte di enti pubblici di atti deliberativi di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni in società, in ottemperanza alle disposizioni di cui all'art. 5 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*, TUSP). Si tratta, in particolare, dei nuovi interventi volti a evidenziare le criticità delle partecipazioni detenute dal Comune di Rimini, dalla Provincia di Rimini e dalla Camera di Commercio della Romagna in società attive nel settore dell'allestimento di *stand* e di organizzazione di eventi in generale, in quanto ritenute non coerenti con quanto stabilito dall'art. 4, comma 7 del TUSP e con i principi concorrenziali che esso intende esprimere (AS1765, AS1766 e AS1756), nonché del parere motivato trasmesso alla Città metropolitana di Reggio Calabria, con cui si rilevavano criticità nell'acquisizione di quote della società Castore, successivamente superate dall'amministrazione (AS1809).

Attività di tutela e promozione della concorrenza



DISCIPLINA DELL'AMBUSH MARKETING

L'Autorità ha formulato alcune osservazioni in merito alla "Disciplina del divieto di attività parassitarie" (c.d. divieto di *ambush marketing*) introdotta dal d.l. 16/2020¹³ che, come noto vieta le attività di pubblicizzazione e commercializzazione parassitarie fraudolente, ingannevoli o fuorvianti che: i) siano poste in essere "in relazione alla organizzazione" di eventi sportivi o fieristici di rilevanza nazionale o internazionale; ii) non siano autorizzate dai soggetti organizzatori; iii) abbiano la finalità di ricavare un vantaggio economico o concorrenziale.

L'Autorità si è espressa con specifico riferimento agli aspetti sanzionatori e procedurali ([AS1763](#)).

Per quanto attiene agli aspetti sanzionatori, non potendosi escludere che l'illecito possa essere commesso da operatori economici di ridotta dimensione economica, l'Autorità ha auspicato che venga eliminato

il minimo edittale attualmente previsto, pari a 100.000 euro, così che la sanzione possa essere graduata dall'Autorità in funzione della gravità dell'illecito, garantendo i principi di personalità e proporzionalità della sanzione.

Sotto il profilo procedurale, l'Autorità ha auspicato l'abrogazione della previsione, inserita in sede di conversione, che disciplina il sequestro di tutto quanto risulti prodotto, commercializzato, utilizzato o diffuso in violazione dei divieti. Detta previsione, infatti, presenta implicazioni – nell'ipotesi, in particolare, di opposizione – non coerenti con il ruolo assegnato all'Autorità dal modello di *enforcement* delineato dall'Unione Europea in ambito concorrenziale e consumeristico, nonché con i poteri e le competenze a essa attribuiti. Inoltre, l'Autorità dispone di poteri cautelari che, in casi di particolare urgenza, può utilmente ed efficacemente esercitare in presenza di attività parassitarie illecite.

13. Decreto legge 11 marzo 2020, n. 16 recante "Disposizioni urgenti per l'organizzazione e lo svolgimento dei Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026 e delle finali ATP Torino 2021-2025, nonché in materia di divieto di attività parassitarie", convertito con modificazioni dalla legge 8 maggio 2020, n. 31.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

4.

I nuovi poteri dell'Autorità

FOCUS Il recepimento della direttiva ECN+

La Direttiva (UE) 2019/1 (c.d. ECN+) è stata recepita nell'ordinamento interno con il decreto legislativo n. 185 dell'8 novembre 2021 (*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*), che ha ampiamente novellato la legge istitutiva dell'Autorità.

Per quanto riguarda l'esercizio dei poteri, le principali novità introdotte con il decreto di recepimento, entrato in vigore il 14 dicembre 2021, riguardano:

i) *I poteri investigativi dell'Autorità*

- a. L'Autorità acquisisce il potere di svolgere **ispezioni domiciliari**, previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria (nuovo articolo 14, comma 2-quinquies, della l. 287/1990).
- b. All'Autorità è altresì attribuito il potere – assistito da sanzioni – di **convocare in audizione** chiunque disponga di informazioni utili ai fini dell'istruttoria (nuovo articolo 14, comma 2-bis).
- c. Infine, si esplicita che l'Autorità ha il potere di definire le proprie **priorità di intervento** e di non dar seguito alle segnalazioni che non vi rientrino (nuovo articolo 12, comma 1-ter).

ii) *I poteri decisorii dell'Autorità*

- a. L'Autorità acquisisce il potere di imporre **rimedi strutturali e comportamentali** con la decisione che accerta l'infrazione (nuovo articolo 15, comma 1).

iii) *I poteri sanzionatori*

- a. Vengono rafforzati in misura decisiva i poteri sanzionatori dell'Autorità in relazione alle infrazioni c.d. procedurali (inottemperanza alla richiesta di informazioni o alla convocazione in audizione, ostacolo all'accertamento ispettivo), prevedendo sanzioni pecuniarie **fino all'1% del fatturato** mondiale realizzato dalle imprese interessate (a fronte dei circa 25.823 euro previsti dalla legislazione vigente – cfr. nuovo articolo 14, comma 5).
- b. L'Autorità acquisisce il potere di irrogare **penalità di mora** (fino al 5% del fatturato medio giornaliero) per costringere le imprese a conformarsi alle proprie decisioni istruttorie (articoli 14, commi 6 e 8, e 15, comma 2-bis).
- c. Si prevede, in conformità all'ordinamento dell'Unione, il potere di irrogare **sanzioni alle associazioni di imprese** commisurate al fatturato realizzato dai loro membri, al fine di assicurare l'effettiva deterrenza dei comportamenti illeciti, attribuendo all'Autorità il potere di esigere il pagamento, in via sussidiaria, dalle imprese i cui rappresentanti sedevano negli organi direttivi dell'associazione al momento dell'infrazione (nuovo articolo 15, comma 1-ter).

Attività di tutela e promozione della concorrenza



iv) *Il programma di clemenza*

- a. Si stabilisce un **raccordo tra la concessione del beneficio clemenziale in sede amministrativa e la non punibilità in sede penale** degli amministratori e dei dipendenti della medesima impresa che – avendo commesso taluni dei fatti previsti dagli articoli 353, 353-bis, 354 e 501 del codice penale – cooperino efficacemente con l’Autorità e il pubblico ministero, consentendo di individuare gli altri responsabili dell’illecito (nuovo articolo 31-quater).

v) *La cooperazione con le altre autorità di concorrenza*

- a. Si rafforza la cooperazione tra le autorità nazionali di concorrenza espandendo il novero dei procedimenti nei quali esse si prestano **assistenza investigativa reciproca** (nuovo articolo 15-octies) e prevedendo che funzionari dell’autorità richiedente **partecipino attivamente agli accertamenti ispettivi** condotti per suo conto dall’autorità adita (nuovo articolo 14, comma 2-octies).
- b. Si prevede la possibilità che le autorità nazionali di concorrenza si prestino assistenza reciproca nella **notifica di atti amministrativi all’estero** (nuovo articolo 15 nonies).
- c. Infine, si facilita l’**esecuzione coattiva delle decisioni sanzionatorie assunte nei confronti di imprese stabilite in altri Paesi membri**, prevedendo obblighi di assistenza reciproca in capo alle autorità nazionali di concorrenza e alle amministrazioni nazionali responsabili della fase esecutiva (nuovo articolo 15-decies).

vi) *Altre disposizioni*

- a. Il regime della **prescrizione** viene uniformato a quello del Regolamento (CE) n. 1/2003, prevedendone l’interruzione per l’intera durata del procedimento istruttorio svolto in ordine alla medesima fattispecie dalla Commissione europea o da altra autorità nazionale di concorrenza. Si introduce, tuttavia, un termine di prescrizione assoluto, pari a dieci anni dal momento in cui è cessata l’infrazione (nuovo articolo 31-bis).
- b. Si rafforzano le garanzie volte a salvaguardare l’indipendenza dell’Istituzione. All’Autorità è rimessa l’adozione di un **codice di condotta** che includa disposizioni in materia di **conflitto di interessi** (nuovo articolo 10, commi 3, 3-bis e 3-ter).
- c. Infine, si ribadisce l’**indipendenza dell’Autorità nell’utilizzare la propria dotazione finanziaria** (nuovo articolo 10, comma 7).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

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

5.1 L'analisi di impatto degli interventi antitrust

Da alcuni anni l'Autorità effettua una stima dei vantaggi per la collettività determinati dalla propria attività di contrasto alle condotte restrittive della concorrenza. Nell'analisi antitrust, i vantaggi sono denominati *customer savings* e consistono nei risparmi conseguiti, per l'insieme degli acquirenti – sia consumatori che imprese – dei prodotti e dei servizi interessati nei casi oggetto di istruttoria, a seguito degli interventi dell'Autorità che hanno fatto cessare le condotte illecite o che hanno impedito la realizzazione di concentrazioni restrittive della concorrenza.

La stima dell'impatto degli interventi dell'Autorità, realizzata nel 2021, è stata effettuata sulla base della metodologia suggerita dall'OCSE¹⁴. I benefici stimati dell'azione antitrust consistono nei costi, in termini monetari, 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. Sulla base dei fatturati delle imprese destinatarie dei provvedimenti antitrust (nel caso delle concentrazioni, il fatturato complessivo dei mercati interessati), si utilizzano 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 antitrust si disponga di dati più dettagliati circa gli effetti reali delle condotte restrittive contestate. La metodologia OCSE, meno analitica rispetto ad altri metodi di stima più elaborati dei *customer savings*, ha tuttavia il pregio

della semplicità e della facile applicabilità. La stima dei benefici così calcolati è assai prudenziale, non considera l'effetto deterrenza e può quindi sottostimare i risparmi effettivi per la collettività, risparmi che potrebbero quindi anche essere ben maggiori. Inoltre, questa metodologia non stima i benefici per consumatori e imprese acquirenti che possono realizzarsi in forma non monetaria, bensì “qualitativa”, in termini di maggiore efficienza, più semplice accesso al servizio, incentivi a maggiori investimenti e innovazione. Pertanto, anche sotto questo punto di vista i risultati ottenuti sottostimano i benefici effettivi.

L'Autorità ha applicato tale metodologia alle istruttorie chiuse con accertamento di intese restrittive e di abusi di posizione dominante o con divieto di concentrazioni o autorizzazioni condizionate, nonché alle istruttorie chiuse rendendo obbligatori gli impegni delle 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. Il calcolo dei *customer savings* in termini monetari è stato effettuato per i casi in cui erano disponibili i relativi dati, sulla base dell'attività istruttoria svolta.

Nelle tabelle e nei grafici che seguono si riportano i risultati delle analisi dell'impatto dell'azione dell'AGCM dal 2015 al 2020. I dati si riferiscono alle istruttorie chiuse ogni anno per intese restrittive, abusi di posizione dominante e concentrazioni, anche se iniziate negli anni precedenti.

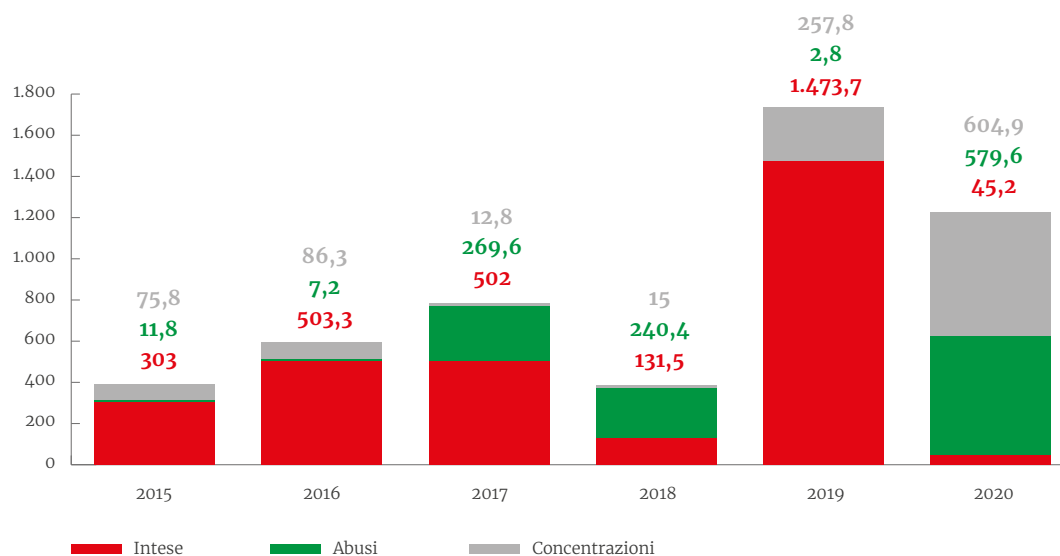
14. OECD “Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities”, April 2014.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



STIME DEI CUSTOMER SAVINGS 2015-2020 (MLN. DI €)							
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTALE 2015-2020
Intese	303,0	503,3	502,0	131,5	1.473,7	45,2	2.958,7
Abusi	11,8	7,2	269,6	240,4	2,8	579,6	1.111,4
Concentrazioni	75,8	86,3	12,8	15,0	257,8	604,9	1.052,6
Totale	390,6	596,8	784,4	386,9	1.734,3	1.229,7	5.122,7

Stime annuali dei customer savings 2015-2020



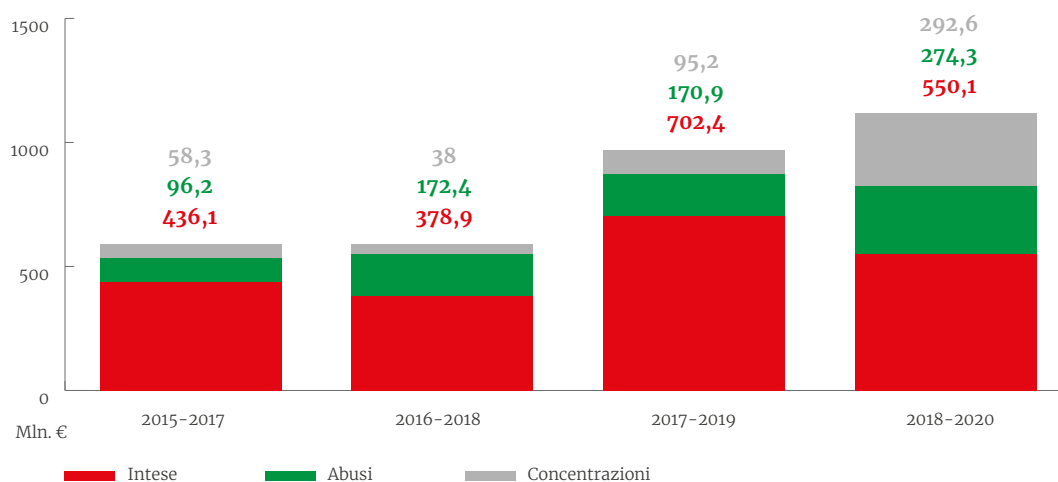
I dati annuali possono tuttavia variare in misura rilevante da un anno all'altro, in quanto l'impatto di ciascuna istruttoria conclusa, in termini di *customer savings*, dipende dalle dimensioni dei mercati interessati nonché dal numero di operatori destinatari dei

provvedimenti dell'Autorità. Per depurare i dati da questa elevata variabilità tra i singoli anni, sono state elaborate medie mobili triennali che forniscono un quadro più preciso del *trend* nel periodo considerato.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

STIME DEI CUSTOMER SAVINGS: MEDIE MOBILI TRIENNALI (MLN. DI €)				
	2015-2017	2016-2018	2017-2019	2018-2020
Intese	436,1	378,9	702,4	550,1
Abusi	96,2	172,4	170,9	274,3
Concentrazioni	58,3	38,0	95,2	292,6
Totale	590,6	589,4	968,5	1.117,0

Stime annuali - medie mobili triennali



Pertanto, nell'ultimo triennio considerato i risparmi annui assicurati all'economia nazionale dall'intervento antitrust sono stati pari in media a 1,1 miliardi di euro. Nell'intero periodo considerato (2015-2020) il totale dei *customer savings* ha superato i 5 miliardi di euro. 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 tre 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.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



RIPARTIZIONE PERCENTUALE PER FATTISPECIE

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Intese	77,6%	84,3%	64,0%	34,0%	85,0%	3,7%
Abusi	3,0%	1,2%	34,4%	62,1%	0,2%	47,1%
Concentrazioni	19,4%	14,5%	1,6%	3,9%	14,9%	49,2%

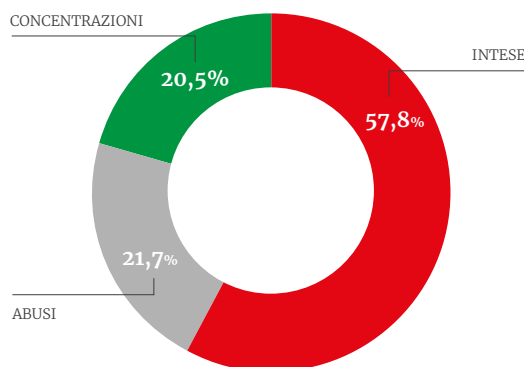
RIPARTIZIONE PERCENTUALE PER FATTISPECIE (MEDIE MOBILI TRIENNALI)

	2015-2017	2016-2018	2017-2019	2018-2020
Intese	73,8%	64,3%	72,5%	49,3%
Abusi	16,3%	29,3%	17,6%	24,6%
Concentrazioni	9,9%	6,5%	9,8%	26,2%

Il grafico seguente riporta la ripartizione percentuale per il totale cumulativo dei *customer savings* nel periodo 2015-2020.

Ne emerge che poco più della metà dell'impatto complessivo è dovuto agli interventi di contrasto alle intese restrittive.

Ripartizione per fattispecie - Totale 2015-2020



Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

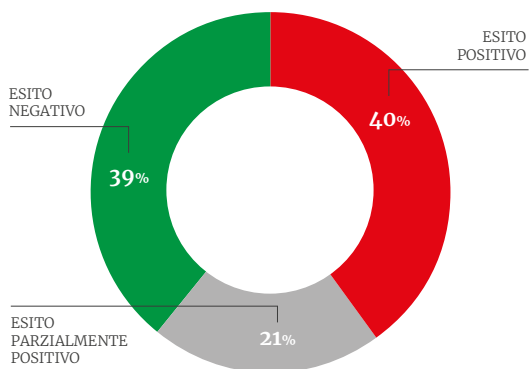
5.2 Monitoraggio dell'attività di advocacy

L'Autorità svolge già da diversi anni un'attività di monitoraggio del tasso di rispondenza dei destinatari alle prescrizioni contenute negli interventi di *advocacy*, anche allo scopo di migliorare la loro efficacia. Nel corso del 2021 il [monitoraggio](#) ha avuto ad oggetto, in particolare, 162 interventi realizzati nel biennio 2019-2020 (83 nel 2019 e 79 nel 2020) adottati ai sensi degli articoli 21, 22 e 21-bis della l. 287/1990, oppure ai sensi di altre normative settoriali¹⁵. La valutazione si riferisce a 140 interventi, tenuto conto che sul totale di 162 casi, sono stati ritenuti non valutabili 22 interventi. Dal monitoraggio è emerso che nel 61% dei casi l'esito degli interventi è stato positivo, alla luce del fatto che i destinatari hanno ottemperato totalmente (40%) o, parzialmente (21%), alle richieste dell'Autorità; nel restante 39% dei casi, invece, la valutazione è stata negativa. Il tasso di ottemperanza risulta dunque ampiamente superiore alla metà degli interventi, in crescita rispetto a quanto emerso dai monitoraggi svolti negli anni precedenti.

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 pari al 78%; inoltre, quando il parere è adottato dall'Autorità su richiesta della pubblica amministrazione, il tasso di ottemperanza sale all'85%. Le segnalazioni *ex art. 21* fanno registrare, nel complesso, un tasso di successo inferiore (pari al 51%), ma comunque in lieve crescita rispetto a quello del monitoraggio precedente (relativo al biennio 2018-2019), pari al 47%.

Esiti monitoraggio 2021 [su 2019-2020]



15. Il lasso di tempo 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.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



6.

Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela della concorrenza

FOCUS *Alterazione dell'autonomia decisionale delle imprese nel settore delle gare pubbliche indette per la gestione dei rifiuti pericolosi*

Nel corso del 2021 il Consiglio di Stato ha adottato quattro pronunce di particolare interesse concernenti un'intesa posta in essere per il tramite di una società di consulenza tra i principali gestori uscenti attivi nel mercato della fornitura del servizio di raccolta, trasporto e avvio a smaltimento di rifiuti speciali pericolosi e non, relativa a una procedura di gara, indetta da una centrale di committenza (So.re.sa. S.p.A.), per l'affidamento del medesimo servizio da parte delle aziende sanitarie della Regione Campania¹⁶. Il caso affrontato pone in luce la rilevanza del ruolo della concorrenza in un settore nevralgico al perseguimento dell'obiettivo di uno sviluppo economico sostenibile sotto il profilo ambientale.

Uno degli elementi chiave dell'intesa accertata dall'Autorità è stato ravvisato nell'utilizzo di uno strumento in sé lecito - costituito dall'ausilio svolto da una società di consulenza attiva sul territorio nazionale dei servizi ambientali (Green Light Servizi Ambientali S.r.l.) - per il raggiungimento di una concertazione illecita che ha alterato le dinamiche concorrenziali nel mercato rilevante. La gara in questione era la prima nella quale il servizio di raccolta, trasporto e conferimento a impianto di smaltimento dei rifiuti sanitari era stato acquisito in via centralizzata da So.re.sa. per tutte le aziende sanitarie campane. La gara era articolata in sei lotti distinti, ognuno ottenuto raggruppando la fornitura di un numero variabile da due a quattro aziende sanitarie, ciascuna delle quali aveva in precedenza un proprio fornitore.

In tale contesto, la collusione realizzata dalle imprese ha vanificato il meccanismo concorrenziale delineato dal disciplinare di gara, che consentiva a ciascuna impresa di partecipare ai diversi lotti sia con offerta singola sia in RTI; il criterio di aggiudicazione adottato era quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Al fine di ripartirsi i vari lotti, le imprese hanno condiviso una bozza di contratto per la consulenza della medesima società Green Light in un periodo immediatamente successivo alla pubblicazione del bando e precedente la formulazione delle offerte, con l'evidente finalità di condivisione delle rispettive determinazioni strategiche nella partecipazione alla gara per il tramite della scelta di un unico consulente. Come accertato dall'Autorità, l'acclarata reciproca consapevolezza delle imprese di utilizzare un medesimo consulente, che poteva fornire i propri servizi solo in ipotesi di assenza di più offerte in concorrenza sullo stesso lotto, ha permesso la realizzazione del disegno collusivo: la società di consulenza, infatti, ha costituito il "collante" a garanzia reciproca delle Parti dell'intesa del rispetto della preventiva spartizione dei lotti. Inoltre, la stessa società di consulenza ha contribuito attivamente e con piena cognizione di causa a realizzare in concreto la concertazione tra le imprese, coadiuvando i propri committenti nella realizzazione dell'obiettivo della spartizione del mercato, sicché l'Autorità ha sanzionato tutte le imprese coinvolte.

16. Consiglio di Stato, VI, 16 luglio 2021, 5372, 5373 e 5374, 1816 - Gara So.re.sa Rifiuti Sanitari in Campania

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

Secondo il giudice amministrativo, la scelta condivisa di utilizzare un medesimo consulente per la predisposizione delle relazioni tecniche ai fini della partecipazione ad una procedura di gara, aderendo consapevolmente a un impegno alla non sovrapposizione nei diversi lotti, ovvero rivelando necessariamente alle concorrenti la propria condotta di gara, è stata correttamente qualificata dall'Autorità come uno strumento volto ad agevolare la definizione concordata della propria strategia di gara, in violazione del divieto dell'art. 101 TFUE.

Come confermato dal giudice amministrativo, dalla documentazione raccolta dall'Autorità risultavano plurimi indizi di qualificati contatti tra le imprese in vista della partecipazione alla gara, i quali sono incompatibili con il divieto di cui all'art. 101 TFUE.

Il giudice ha ribadito al riguardo il consolidato principio secondo il quale, in base alla disciplina antitrust, “ogni impresa deve determinare in via autonoma le proprie condotte sul mercato e vieta rigorosamente che tra gli operatori abbiano luogo contatti diretti o indiretti, allo scopo d'influire sul comportamento tenuto nel mercato da un concorrente attuale o potenziale, ovvero di rivelare ad un concorrente il comportamento che l'interessato ha deciso, o prevede di tenere sul mercato (cfr. così CGUE, 16 dicembre 1975, C-114/73 *Suiker Unie*)”.

In applicazione di tale principio, l'Autorità ha verificato che il coordinamento aveva prodotto la presentazione di offerte da parte delle stesse imprese che presentavano evidenti anomalie, come comprovato dalla circostanza della perfetta assenza di sovrapposizione dei soggetti coinvolti nell'intesa nei singoli lotti, secondo il classico schema a scacchiera tipico di siffatte intese.

La mancata corrispondenza delle modalità partecipative alla gara ad autonome scelte imprenditoriali ha dunque frustrato il corretto esplicarsi delle dinamiche concorrenziali, impattando sull'andamento e sugli esiti di gara complessivamente considerati, determinando un parallelismo di comportamento delle medesime imprese consistente nella presentazione di offerte su lotti distinti, senza alcuna sovrapposizione tra di loro, e alla successiva aggiudicazione degli stessi lotti a favore delle imprese.

L'intesa ha dunque determinato una ripartizione del mercato e un presumibile innalzamento dei prezzi della fornitura, atteso che l'esito della gara è stato significativamente pregiudicato dalla concertazione tra le Parti e dall'eliminazione dell'incertezza necessaria per l'efficacia del confronto competitivo, sicché, come ritenuto dall'Autorità, non può escludersi che, in assenza del descritto coordinamento, le Aziende Sanitarie avrebbero potuto conseguire un risparmio di spesa maggiore rispetto a quello ottenuto.

Trattandosi di una fattispecie di c.d. *bid rigging*, il Consiglio di Stato ha confermato la qualificazione dell'Autorità nel ritenerla un'ipotesi di intesa restrittiva per oggetto, affermando che le infrazioni anticoncorrenziali che mirano al coordinamento e alla concertazione delle strategie di partecipazione a gare d'appalto “possono essere considerate, per loro stessa natura dannose per il buon funzionamento del normale gioco della concorrenza, perché la probabilità di effetti negativi è talmente alta da rendere inutile la dimostrazione degli effetti concreti sul mercato, ai fini dell'applicazione dell'articolo 81, paragrafo 1, TCE”.

Attività di tutela e promozione della concorrenza



In considerazione della natura dell'infrazione, è stato altresì ribadito che l'art. 101, paragrafo 3, TFUE, prevede la possibilità di accordare un'autorizzazione in deroga a un'intesa restrittiva della concorrenza laddove questa soddisfi talune condizioni, apportando complessivamente dei benefici che compensino più che proporzionalmente gli effetti anticoncorrenziali, purché a seguito dell'intesa residui sul mercato un grado di concorrenza sufficiente.

Tale eccezione deve tuttavia essere correttamente calibrata al contesto all'interno del quale si sviluppano gli effetti dell'intesa, non potendo certo giustificare una concertazione atta ad alterare una procedura a evidenza pubblica - il cui scopo è precipuamente quello di rendere contendibile, secondo i principi del confronto competitivo, il bene posto in gara - la cui trasparenza e integrità è presidiata non solo dalla disciplina antitrust. Anche secondo la Comunicazione della Commissione C101/08 del 27 aprile 2004 le intese in discorso non possono "verosimilmente soddisfare le condizioni di cui all'articolo 81.3. Tali restrizioni figurano nella lista nera dei regolamenti di esenzione per categoria o sono individuate come restrizioni fondamentali" di cui al citato articolo".

Infine, sulla scia di quanto affermato dall'Autorità, il Consiglio di Stato ha altresì condiviso la valutazione di particolare gravità dell'infrazione in esame, considerato, in primo luogo, la natura dell'intesa, volta alla limitazione del confronto concorrenziale in occasione della prima gara di appalto indetta da So.re.sa. per la fornitura centralizzata del servizio *de quo*, nonché la circostanza che detta concertazione è stata attuata, essendosi conclusa con aggiudicazioni a favore delle imprese a essa partecipanti.

Altro elemento rilevante, è stato rinvenuto nella tipologia del servizio interessato (raccolta, trasporto e conferimento a impianti di smaltimento, dei rifiuti speciali pericolosi e non derivanti da attività delle aziende sanitarie della Campania), assolutamente necessario sia per le Aziende Sanitarie Regionali che per l'intera popolazione e in relazione al quale il mancato confronto concorrenziale ha inficiato la possibilità di innovazione di prodotto e di processo nella fornitura, che risulta essenziale ai fini della individuazione di soluzioni ottimali nella gestione dei rifiuti.

PROFILI SOSTANZIALI

Disciplina antitrust e normative settoriali

Il Tar, con la sentenza riguardante il caso A378E FEDER ITALIA FISE (Tar Lazio, I, 13 luglio 2021, n. 8326), ha ritenuto assente la lamentata indebita interferenza dell'AGCM in settori regolati dall'Ordinamento sportivo, in cui il comportamento della Federazione non sarebbe stato censurabile in quanto diretto a far rispettare la normativa federale ai soggetti che di quell'ordinamento e del proprio circuito fanno parte. Il Tar ha precisato sul punto che "secondo giurisprudenza europea e nazionale, l'ordinamento sportivo è senza dubbio soggetto, nonostante le sue peculiarità, alla disciplina della tutela

della concorrenza. Invero, "la circostanza che un'attività economica sia attinente allo sport non osta all'applicazione delle regole del Trattato, tra cui quelle che disciplinano il diritto della concorrenza" (Corte di Giustizia 1° luglio 2008, C-49/07, MOTOE; Commissione 8 dicembre 2017, International Skating Union). Laddove la regolamentazione non concerna "né le peculiarità del mondo dello sport, né la libertà di organizzazione interna delle associazioni sportive", la sua compatibilità con il diritto comunitario va verificata nei limiti in cui collide con le regole di concorrenza (Tribunale di primo grado, 26 gennaio 2005, causa T-193/02, Piau, richiamata da T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 4 giugno 2019, n. 7177).

Le restrizioni eventualmente derivanti dalla

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

regolamentazione sportiva devono quindi essere valutate in base al contesto nel quale sono state introdotte e agli obiettivi perseguiti e, in ogni caso, non possono eccedere quanto strettamente necessario e proporzionato a garantirne il coordinamento con le attività sportive cui sono connesse, al solo fine di preservare il buon andamento di queste ultime (Corte di Giustizia UE, 18 luglio 2006, *Meca Medina*, causa C-519/04P, richiamata dalla decisione della Commissione dell'8 dicembre 2017, Caso IV.40208 – *International Skating Union*). Nel caso di specie le condotte di FISE esaminate e sanzionate dall'AGCM non investono aspetti tecnici dell'attività sportiva ma riguardano la perimetrazione dell'esclusiva di FISE nell'organizzare e gestire le gare. Ne discende che legittimamente l'Autorità ha esercitato il potere di valutare se la disciplina federale e la condotta temuta da FISE su detta tematica limiti l'assetto concorrenziale”.

Indici di sussistenza dell'unitarietà economica

Con la sentenza n. 1101 resa il 5 febbraio 2021 sul caso A436 - ARENAWAYS-OSTACOLI ALL'ACCESSO NEL MERCATO DEI SERVIZI DI TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGIERI, la VI Sezione del Consiglio di Stato ha chiarito che “È materialmente vera la presunzione semplice sottesa al controllo totalitario della controllante sull'impresa del gruppo, ma ciò non vuol dire che la controllante, per il sol fatto di detenere il controllo su un'impresa del Gruppo, per forza eserciti in ogni singolo aspetto dell'attività di quest'ultima un'influenza determinante. Pertanto, questa presunzione, proprio per tal sua natura, non implica, né legittima che l'ANR possa limitarsi a presumere e non debba verificare pure, trascendendo la responsabilità di posizione, se vi sia stata effettivamente l'influenza nel caso concreto, al di là, quindi, del mero vincolo del controllo (cfr. CGUE, 16 giugno 2011, causa T-185/06 *L'Air liquide*; id., 29 settembre 2011, causa C-521/09 *Elf Aquitaine*). Il Collegio aderisce a quest'impostazione, poiché, in caso di posizione dominante esercitata da una o più imprese appartenenti ad un Gruppo di imprese, tal appartenenza non è di per sé sufficiente per presumere che anche le imprese, che non pongano in essere la condotta abusiva, abbiano concorso comunque nell'illecito”.

Con la medesima sentenza (n. 1101 del 5 febbraio 2021 sul caso A436 - ARENAWAYS-OSTACOLI ALL'ACCESSO NEL MERCATO DEI SERVIZI DI TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGIERI), la VI Sezione del Consiglio di Stato ha affermato che “nei casi dell'art. 102 TFUE, non v'è un'automatica trasposizione degli oneri probatori delineati dalla giurisprudenza della CGUE per definire il divieto delle intese restrittive, stante il significato della nozione di Gruppo qual «impresa come unità economica», a prescindere, cioè, da forma ed attività giuridiche d'ognuna delle imprese controllate. Ma neppure è lecito inferirvi che all'ANR basti dimostrare un parallelismo cosciente, sia pur non collusivo, delle imprese infragruppo. Occorre piuttosto fornire una prova, seppur indiretta, d'una concreta vicenda di coordinamento e strumentalità, da un lato, tra le varie imprese del gruppo in posizione dominante e, dall'altro, l'efficiente coinvolgimento della controllante quale promotrice o complice attiva dell'abuso”.

Abuso di posizione dominante

Pregiudizio al commercio intracomunitario

Con la sentenza n. 1101 resa il 5 febbraio 2021 sul caso A436 - ARENAWAYS-OSTACOLI ALL'ACCESSO NEL MERCATO DEI SERVIZI DI TRASPORTO FERROVIARIO PASSEGGIERI, la VI Sezione del Consiglio di Stato ha statuito che la nozione di pregiudizio al commercio intracomunitario deve essere intesa in senso estensivo “tenendo conto che esso si ha anche quando, in base ad un complesso di elementi di fatto e di diritto, appaia abbastanza probabile che una decisione, un accordo o una pratica di tipo anti-concorrenziale siano idonei ad esercitare un'influenza diretta o indiretta, attuale o potenziale, sugli scambi tra Stati membri, ostacolando così l'effettività d'un mercato unico. E sarà vero pure che, quando un'impresa (come quelle RTI e Trenitalia) ha una posizione dominante che si estende alla totalità di uno Stato membro, non è dirimente se l'abuso anti-concorrenziale da essa realizzato riguardi solo una parte del suo territorio o incida su dati acquirenti nel territorio nazionale, poiché qualunque abuso, che renda più difficile l'accesso ad un mercato nazionale, incide sensibilmente sul commercio. A parte che quest'ultima proposizione tende ad includere tutti i tipi d'indebito effetto,

Attività di tutela e promozione della concorrenza



ogni riferimento di AGCM a possibili effetti pregiudizievoli sull'attività economica transfrontaliera è irrilevante ai fini dell'accertata configurazione dell'abuso di posizione dominante, giacché l'art. 102 copre l'universo, nazionale o intracomunitario, di tali condotte illecite".

Con la sentenza resa nel caso A516 - GARE AFFIDAMENTO SERVIZI TPL BOLZANO (Tar Lazio, I, 17 maggio 2021, n. 5801) il giudice di prime cure, con specifico riferimento alle zone di confine ha sottolineato che: "[i]nvero il pregiudizio al commercio intracomunitario deve esser inteso in senso estensivo, tenendo conto che esso si ha anche quando, in base ad un complesso di elementi di fatto e di diritto, appaia sufficientemente probabile che una condotta di tipo anti-concorrenziale sia idonea ad esercitare un'influenza diretta o indiretta, attuale o potenziale, sugli scambi tra Stati membri, ostacolando così l'effettività di un mercato unico.

Quando un'impresa, come SAD, ha una posizione dominante su un territorio che, sebbene limitato all'ambito provinciale altoatesino, è suscettibile di legittimi appetiti concorrenziali anche di imprese appartenenti agli Stati membri dell'Unione, non è dirimente se l'abuso anti-concorrenziale da essa realizzato riguardi solo una parte del territorio nazionale, poiché qualunque abuso, che renda più difficile l'accesso ad un mercato nazionale anche di ridotte dimensioni, incide sensibilmente sul commercio".

Accertamento

Il Tar Lazio, con la sentenza riguardante il caso A378E FEDER ITALIA FISE (Tar Lazio, I, 13 luglio 2021, n. 8326) ha riconosciuto la posizione dominante di FISE in quanto federazione italiana riconosciuta dal CONI per gli sport equestri "in forza del suo ruolo istituzionale, che si traduce nell'esercizio di poteri di regolamentazione e coordinamento dell'attività equestre su tutto il territorio nazionale".

In proposito il giudice, richiamando giurisprudenza precedente ha condiviso le conclusioni dell'Autorità secondo cui "FISE, in forza del suo ruolo istituzionale, che si traduce nell'esercizio di poteri di regolamentazione e coordinamento dell'attività equestre su tutto il territorio nazionale, risulta detenere una posizione dominante nel mercato rilevante dell'organizzazione delle manifestazioni

equestri come sopra definito, da ciò facendo discendere la sindacabilità dei comportamenti di FISE ai sensi dell'articolo 102 del TFUE".

Compressione dei margini - Prova degli effetti escludenti

Il giudice di prime cure, con la sentenza resa nel caso A500A - VODAFONE-SMS INFORMATIVI AZIENDALI (Tar Lazio, I, 15 settembre 2021, n. 9803) ha affermato che l'Autorità deve dare prova degli effetti anticoncorrenziali del *margin squeeze* ancorché potenziali, in quanto la dimostrazione dell'idoneità della pratica a escludere dal mercato il concorrente altrettanto efficiente "non [sarebbe] in re ipsa, cioè insita nella dimostrazione del *margin squeeze*: l'affermazione di un effetto anticoncorrenziale potenziale deve, pertanto, essere sorretta almeno da una analisi del mercato, che spieghi e dimostri perché le imprese concorrenti non verticalmente integrate corrano il rischio di essere escluse dal mercato per effetto dell'accertato *margin squeeze*".

Procedimenti ex art. 14-ter, commi 2 e 3

Il Tar Lazio, con la sentenza riguardante il caso A378E FEDER ITALIA FISE (Tar Lazio, I, 13 luglio 2021, n. 8326), quanto alla doglianza per cui con un unico procedimento l'AGCM abbia contestato due diverse infrazioni, citando il testo dell'art. 14-ter, l. 287/1990, ha evidenziato che la norma "richiama una facoltà dell'Autorità, tanto nell'irrogare una sanzione tanto nel "riaprire" il procedimento (riferito al comma 1, quindi per violazione degli artt. 2-3 L. 287/90 o 81-83 Trattato CE, ora 101 TFUE). Come già chiarito l'istituto della chiusura del procedimento anticoncorrenziale mediante accettazione di impegni proposti dalle imprese coinvolte si configura come una modalità alternativa e atipica di chiusura del procedimento sanzionatorio, con cui l'Autorità può limitarsi ad "accettare" gli impegni proposti dalle imprese, lasciando però irrisolta la questione della anticoncorrenzialità, o meno, della condotta al suo esame; in tale logica appare coerente con la riportata norma la riapertura del procedimento di cui alla lett. b) del comma 3 con contestuale attività istruttoria finalizzata all'irrogazione di sanzione di cui al comma 2, in quanto sussiste un solo presupposto comune alle due

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

fattispecie, dato dalla sostenuta violazione degli impegni, che potrebbe portare tanto alla sola irrogazione di sanzione, se la violazione dell'impegno fosse ritenuta "puntuale" e non riflettentesi sull'originaria condotta ritenuta anticoncorrenziale, quanto alla irrogazione di sanzione unita alla verifica della perpetuazione della condotta in questione, come si evince anche dall'espressione letterale "riaprire" e non "aprire" usata dal legislatore".

Nel caso di specie, il provvedimento impugnato illustra a sufficienza che il presupposto di violazione degli impegni non è stato considerato da un punto di vista meramente formale o puntuale bensì sostanziale e continuo, per cui, anche per ragioni di economia ed efficacia procedimentale, legittimamente l'AGCM ha contestualmente dato l'avvio e concluso in un unico procedimento ai sensi dei commi 2 e 3 cit., che ricalcano, d'altro canto, quanto previsto anche a livello dell'Unione europea dagli artt. 9, comma 2, e 23, comma 2, lett. c), del Reg. CE n. 1/2003".

Segretezza

Con la sentenza resa nel caso A516 - GARE AFFIDAMENTO SERVIZI TPL BOLZANO (Tar Lazio, I, 17 maggio 2021, n. 5801) il giudice di prime cure ha sottolineato che "il fatto che l'Autorità abbia preso in considerazione la proposta di impegni ad essa presentata da SAD, sottoponendo gli stessi a market test, non esclude la gravità della condotta. Lo svolgimento del market test, infatti, non sottintende una valutazione di assenza di gravità dell'illecito, che, come rimarcato dall'Autorità, può emergere anche successivamente".

Controinterrogatorio dei denunciati

Il Tar Lazio, con la sentenza riguardante il caso A378E FEDER ITALIA FISE (Tar Lazio, I, 13 luglio 2021, n. 8326) ha ritenuto infondata la doglianza di Parte relativa "alla asserita lesione del diritto di difesa per non aver l'AGCM consentito di controinterrogare i segnalanti, si può convenire con la difesa erariale laddove afferma trattarsi di istituto del tutto estraneo alla normativa vigente in materia di istruttoria antitrust di cui al d.P.R. 217/98. Invero nel procedimento antitrust il preteso confronto diretto con il segnalante non è ammissibile in quanto l'AGCM non svolge

il ruolo di arbitro di una contesa ma si configura quale Autorità preposta, a tutela dell'interesse pubblico, alla verifica anche officiosa (dunque indipendentemente dalla esistenza di una o più segnalazioni), che un dato mercato mantenga il corretto assetto concorrenziale".

Intese

Anche in materia di intese, la più recente giurisprudenza del giudice amministrativo, nel confermare quelli che sono oramai principi consolidati, ha fornito interessanti precisazioni e puntualizzazioni di cui merita dare conto.

Il mercato nelle intese

È stato confermato che, nel caso delle intese, la definizione del mercato rilevante è successiva rispetto all'individuazione dell'intesa, atteso che l'ampiezza e l'oggetto dell'intesa medesima circoscrivono il mercato. Secondo il Consiglio di Stato "nelle ipotesi di intese restrittive della concorrenza, la definizione del mercato rilevante risulta ex se funzionale all'individuazione delle caratteristiche stesse del contesto nel cui ambito si colloca l'illecito coordinamento delle condotte d'impresa, atteso che è proprio l'ambito di tale coordinamento a delineare e definire l'ambito stesso del mercato rilevante. Vale a dire che la definizione dell'ambito merceologico, operativo e territoriale in cui si manifesta un coordinamento fra imprese concorrenti e si realizzano gli effetti derivanti dall'illecito concorrenziale risulta funzionale alla decifrazione del grado di offensività dell'illecito" (Consiglio di Stato, VI, 6 maggio 2021, n. 3555 e 3556, 9 settembre 2021, n.6744, 18 agosto 2021, n. 5920, 20 agosto 2021, n.5972, 23 agosto 2021, n. 5992, I806 – ACCORDI TRA OPERATORI DEL SETTORE DEI SERVIZI CON ELICOTTERO, che richiama giurisprudenza precedente).

Sempre con riferimento al mercato su cui l'intesa produce i suoi effetti e con particolare riferimento alle gare a evidenza pubblica, il Consiglio di Stato ha statuito che "In tema di intese anti-concorrenziali preordinate al condizionamento di gare ad evidenza pubblica, tale mercato coincide, tenendo conto delle concrete situazioni economiche di fatto, con l'insieme delle procedure di gara condizionate dall'intesa collusiva, considerate nel loro complesso e nelle

Attività di tutela e promozione della concorrenza



loro vicende quale spazio autonomo di incontro di domanda e offerta, rispetto a realtà contigue (cfr. Cons. St., VI, 12 ottobre 2017 n. 4733; id., 11 luglio 2019 n. 4874). [...] Infatti, in materia di intese anticoncorrenziali, “il mercato di riferimento deve essere costituito da una parte rilevante del mercato nazionale e di regola non può coincidere con una qualsiasi operazione economica. Tuttavia, anche una porzione ristretta del territorio nazionale può assurgere a mercato rilevante, ove in essa abbia luogo l'incontro di domanda ed offerta in condizioni di autonomia rispetto ad altri ambiti anche contigui, e quindi esista una concorrenza suscettibile di essere alterata” (CdS, VI, 23 agosto 2021, n. 5992, I806 – ACCORDI TRA OPERATORI DEL SETTORE DEI SERVIZI CON ELICOTTERO).

La nozione di impresa

Il Tar Lazio (Tar Lazio, I, 7 luglio 2021, n. 9524, I840 – OSTACOLI ALLE ARENE A TITOLO GRATUITO) ha precisato i principi alla base della nozione di impresa, ricordando “il tradizionale insegnamento, il quale predica l'irrelevanza del regime giuridico e delle modalità di finanziamento (mediante il quale un soggetto opera sul mercato) ai fini della sua qualificazione alla stregua di una impresa ai sensi del diritto antitrust; così come neppure rileva lo scopo di lucro ovvero il rispetto assoluto del principio di economicità di gestione. La giurisprudenza è uniforme nel ritenere che, ai fini antitrust, la nozione di impresa da considerarsi, è quella legata non alla qualifica formale del soggetto, ma alla natura oggettiva dell'attività e alla misura con cui l'attività incide, anche solo potenzialmente, sul mercato e sulla relativa concorrenza. La nozione di impresa abbraccia qualsiasi ente che esercita un'attività economica, a prescindere dal suo stato giuridico e dalle sue modalità di finanziamento”.

Intesa e pratica concordata

Altro punto di attenzione da parte del giudice amministrativo è stata la differenza tra intesa e pratica concordata, chiarendo ulteriormente principi giurisprudenziali ormai noti. In particolare il Consiglio di Stato ha ricordato che “la giurisprudenza ha messo in rilievo la diversità esistente tra accordo e pratica

concordata. Il primo si ha quando le imprese hanno espresso la loro comune volontà di comportarsi sul mercato in un determinato modo. La seconda ricorre quando si realizza una forma di coordinamento tra le imprese che, «...senza essere spinta fino all'attuazione di un vero e proprio accordo, costituisce, in modo consapevole, un'espressa collaborazione... per sottrarsi ai rischi della concorrenza” (cfr. Cons. St., VI, 29 maggio 2018 n. 3197). È evidente come la figura dell'accordo sia rara nella prassi in quanto gli operatori del mercato, ove intendano porre in essere una pratica anticoncorrenziale ed essendo consapevoli della sua illiceità, tenteranno con ogni mezzo di celarla, evitando accordi scritti o accordi verbali espressi e ricorrendo, invece, a reciproci segnali volti a realizzare la concertazione di fatto” (Cds, VI, 6 maggio 2021, n. 3555 e 3556, 18 agosto 2021, n.5920, 20 agosto 2021, n.5972, I806 – ACCORDI TRA OPERATORI DEL SETTORE DEI SERVIZI CON ELICOTTERO; in senso conforme anche CdS, VI, 16 luglio 2021, 5372 e 5374, I816 – GARA SO.RE.SA RIFIUTI SANITARI IN CAMPANIA). Tale posizione è stata ulteriormente dettagliata dal TAR Lazio il quale ha precisato che “l'esistenza di una pratica concordata, considerata l'inesistenza o la estremamente difficile acquisibilità della prova di un accordo espresso tra i concorrenti, viene ordinariamente desunta dalla ricorrenza di determinati indici probatori dai quali inferire la sussistenza di una sostanziale finalizzazione delle singole condotte ad un comune scopo di restrizione della concorrenza” (Tar Lazio, I, 22 luglio 2021, nn. 8810, 8815, 8816, 8817 e 8825, I821 –AFFIDAMENTI VARI DI SERVIZI DI VIGILANZA PRIVATA).

L'intesa unica e complessa

Altro aspetto di attenzione dell'ultima giurisprudenza in tema di intese è l'individuazione di una concertazione unica e complessa. Secondo il giudice, i tratti essenziali dell'istituto dell'intesa unica e complessa “prevedono la riconducibilità ad un unico illecito antitrust di una serie di accordi e/o pratiche concordate protratti nel tempo, ove gli stessi perseguano uno specifico obiettivo comune anti-concorrenziale e siano caratterizzati da un nesso di complementarietà. Quest'ultima s'inverna

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

mercé un'interazione a rete tra le imprese colluse per la realizzazione degli effetti anticoncorrenziali comuni voluti dagli autori, con accordi di volta in volta variabili e "intermittenti" nel tempo. Tanto, quindi, a prescindere dal fatto che una o più imprese abbiano aderito a tale piano collusivo solo in determinate occasioni o per periodo di tempo limitato (cfr. Trib. I ist. UE, 12 dicembre 2007, cause riunite T-101/05 e T111/05, BASF AG) (CdS, VI, 6 maggio 2021, n. 3555, 9 settembre 2021, n.6744, I806 – ACCORDI TRA OPERATORI DEL SETTORE DEI SERVIZI CON ELICOTTERO). Pertanto, la caratterizzazione della violazione come una singola collusione comporta la conseguenza che un partecipante sia ritenuto responsabile per tutte le azioni del cartello, anche se non abbia preso personalmente parte alla totalità di esse, una volta che abbia deciso di assentire alla concertazione medesima.

Ulteriori precisazioni circa tale fattispecie sono fornite dal TAR (Tar Lazio, I, 22 luglio 2021, nn. 8810, 8815, 8816, 8817 e 8825, I821 – AFFIDAMENTI VARI DI SERVIZI DI VIGILANZA PRIVATA) secondo il quale: "Per quanto attiene poi alla sussistenza di un'intesa unica, complessa e continuata, in violazione dell'art. 101 del TFUE, essa comporta l'accertamento di una fattispecie nella quale, sebbene siano confluiti diversi comportamenti collusivi, risulta comunque chiaramente individuabile un unico disegno anticoncorrenziale comune a tutte le parti del procedimento. Allo scopo di definire l'illecito collusivo, è utile richiamare l'insegnamento della giurisprudenza comunitaria, secondo cui "un "pattern" di collusione ripetuto da imprese diverse per un certo periodo di tempo possa essere considerato manifestazione di un unico illecito, caratterizzato in parte da accordi e in parte da pratiche concertate, avuto presente che lo scopo dell'art. 101 del Trattato è sostanzialmente quello di "catturare" le differenti forme di coordinazione e di collusione tra imprese(..)". Tale "interpretazione, pur senza alterare la regola dell'onere della prova e determinare un effetto di compressione dei diritti di difesa delle imprese interessate, conduce a un alleggerimento dell'onere probatorio per l'Autorità procedente, non essendo questa tenuta a definire e a "categorizzare" ogni elemento della coordinazione come

un accordo o una pratica concordata (Anic, cit.). In definitiva, poiché il concetto di accordo e quello di pratica concordata presentano elementi costitutivi differenti, ne consegue che essi non sono mutualmente incompatibili e possono quindi coesistere". E ancora: "Una simile interpretazione, peraltro, non è incompatibile con la natura restrittiva del divieto posto dall'art. 101 TFUE né conduce alla creazione di una nuova forma di illecito, in spregio al principio della tipicità degli illeciti; essa semplicemente comporta l'accettazione del fatto che nel caso di illecito antitrust posto in essere attraverso differenti forme di condotta, queste sono diversamente definite ma cadono comunque nell'ambito applicativo della stessa norma sanzionatoria".

Intese restrittive della concorrenza per oggetto e per effetto
Nell'ambito delle intese anticompetitive una distinzione fondamentale rimane quella tra "le "intese per oggetto" e le "intese per effetto", ancora ribadita dal giudice amministrativo il quale ha avuto modo di ricordare che un "accordo può qualificarsi come intesa restrittiva della concorrenza "per oggetto" ove presenti, di per sé, "un grado di dannosità per la concorrenza sufficiente per ritenere che non sia necessario individuarne gli effetti" (così Corte giust. U.E., sentenza 2 aprile 2020, in causa C-228/18, Gazdasági Versenyhivatal, punto 37): trattasi di accordi che, comportando una riduzione della produzione e un aumento dei prezzi, in considerazione del loro tenore letterale, dei relativi obiettivi e del contesto di riferimento, si caratterizzano per una scorretta allocazione delle risorse – con pregiudizio dei consumatori, producendo effetti negativi sul prezzo, sulla quantità o sulla qualità dei prodotti e dei servizi – talmente alta da ritenere inutile, ai fini dell'applicazione dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE, dimostrare la produzione in concreto di effetti sul mercato" (CdS. VI, 20 maggio 2021, nn. 3900 e 3901, I784 – ECOAMBIENTE). Secondo il medesimo giudice "un accordo, invece, è qualificabile come intesa restrittiva "per effetto", ove abbia di fatto, impedito, ristretto o falsato in modo sensibile, il gioco della concorrenza: al riguardo, occorre valutare quale sarebbe stato il gioco della concorrenza nel contesto economico e giuridico di riferimento, se l'accordo non fosse stato concluso, in particolare, verificando la relativa

Attività di tutela e promozione della concorrenza



incidenza sui parametri di concorrenza, quali il prezzo, la quantità e la qualità dei prodotti o dei servizi (cfr. in tal senso, Corte Giust. U.E., 30 gennaio 2020, in causa C-307/18, *Generics (UK) Ltd*, punti 117 e 118).

Da quanto precede, deriva che “qualora si faccia questione di intesa restrittiva “per effetto”, l’Autorità è tenuta a valutare la situazione concreta in cui l’accordo è realizzato, tenendo conto del contesto economico e giuridico nel quale operano le imprese interessate, della natura dei beni o servizi coinvolti, nonché delle condizioni reali del funzionamento e della struttura del mercato in esame”.

Tra le restrizioni per oggetto, rilevano in maniera specifica le intese di prezzo, sulla cui nozione sono state fornite specifiche puntualizzazioni. Il Consiglio di Stato (CdS, VI, 6 maggio 2021, n. 3555 e 3556, 9 settembre 2021, n. 6744, 6 settembre 2021, n. 6214, 20 agosto 2021, n. 5973, 18 agosto 2021, n. 5920, 23 agosto 2021, n. 5992, 2 luglio 2021, n. 5058, I806 – ACCORDI TRA OPERATORI DEL SETTORE DEI SERVIZI CON ELICOTTERO) ha infatti precisato che “La giurisprudenza ha chiarito come per intese di prezzo anticoncorrenziali per oggetto debbano intendersi non solo gli accordi che fissino prezzi a livelli esattamente determinati o al di sotto del quale le imprese si impegnino a non vendere, ma anche, più in generale, tutte le vicende di concertazioni idonee a cortocircuitare la libera determinazione individuale del prezzo e, quindi, la sua naturale flessibilità (cfr. Cons. St., VI, 31 gennaio 2019 n. 1025). In particolare, è fermo avviso della giurisprudenza che vanno considerate come intese di prezzo restrittive della concorrenza per oggetto anche le indicazioni, da parte di associazioni di imprese, di tenere un determinato livello di prezzo, pur se non vincolanti o formulati come mere raccomandazioni (cfr. Cons. St., VI, n. 1025 del 2019, cit.; CGUE, 18 luglio 2013, C-136/12), nonché «... nell’ipotesi in cui richiamino a giustificazione della propria condotta la dignità della professione o la qualità della prestazione...».

Prova dell’intesa

Per quanto riguarda la prova della condotta illecita, la giurisprudenza, riprendendo orientamenti precedenti (CdS, sez. VI, n. 3197 del 2018; CdS, sez. VI, 4 settembre 2015, n. 4123), “consapevole della rarità

dell’acquisizione di una prova piena, ritiene che la prova della pratica concordata, oltre che documentale, possa anche essere indiziaria, purché gli indizi siano gravi, precisi e concordanti” (CdS, VI, 6 maggio 2021, n. 3556, I806 – ACCORDI TRA OPERATORI DEL SETTORE DEI SERVIZI CON ELICOTTERO). Il medesimo giudice ha, inoltre, affermato che “ai fini della prova dell’intesa antitrust l’eventuale sussistenza di alcuni profili di discrasia nel quadro indiziario non sarà idonea a travolgere la complessiva tenuta dell’impianto accusatorio, salvo nelle ipotesi – (...) – in cui le incongruenze risultino di tale gravità e rilevanza da compromettere la coerenza complessiva del quadro ricostruttivo delineato dall’Autorità (Consiglio di Stato, n. 1025/2019 e n. 2514/2015). Il principio base in materia di prova dell’intesa prevede che le singole condotte delle imprese vanno valutate tenendo conto del quadro complessivo e non in modo atomistico, di modo che l’esame dei riscontri gravanti in capo alla singola impresa, da un lato, è l’elemento che collega ogni azienda al tessuto collusivo e quindi deve dar vita ad una probatio soddisfacente, dall’altro non può essere ridotto ad una parcellizzazione degli elementi già riconnessi tra loro in sede di affermazione dell’intesa collusiva (Consiglio di Stato, n. 6985/2019)”.

Per quanto riguarda l’onere della prova nelle pratiche concordate il giudice ha ribadito il principio secondo cui “ove siano rinvenuti elementi di prova esogeni, o afferenti all’esistenza di contatti e scambi di informazioni tra le imprese (è quel che accade nella specie), grava in capo alle imprese l’onere di fornire una diversa spiegazione sulla liceità delle loro condotte. In mancanza, la prova dell’elemento endogeno, ovvero dell’irrazionalità della condotta incombe sull’Autorità (cfr. Cons. St., IV, 19 dicembre 2019, n. 8581 e 8599)”.

Una puntuale analisi di tali principi è stata svolta dal TAR il quale ha messo il punto sullo stato attuale della giurisprudenza: “In materia di prova delle pratiche concordate è ammesso il ricorso a prove indiziarie, purché le stesse, come più volte affermato in giurisprudenza, si fondino su indizi gravi, precisi e concordanti. Sempre in materia probatoria va poi considerata la distinzione tra elementi di prova endogeni, afferenti l’anomalia della

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

condotta delle imprese, non spiegabile secondo un fisiologico rapporto tra di loro, ed elementi esogeni, quali l'esistenza di contatti sistematici tra le imprese e scambi di informazioni. La collusione può essere provata per inferenza anche dalle circostanze del mercato. La differenza tra le due fattispecie e le correlative tipologie di elementi probatori endogeni e, rispettivamente esogeni – si riflette sul soggetto sul quale ricade l'onere della prova: nel primo caso, la prova dell'irrazionalità delle condotte grava sull'Autorità, mentre, nel secondo caso, l'onere probatorio contrario viene spostato in capo all'impresa. In particolare, qualora, a fronte della semplice constatazione di un parallelismo di comportamenti sul mercato, il ragionamento dell'Autorità sia fondato sulla supposizione che le condotte poste a base dell'ipotesi accusatoria oggetto di contestazione non possano essere spiegate altrimenti se non con una concertazione tra le imprese, a queste ultime basta dimostrare circostanze plausibili che pongano sotto una luce diversa i fatti accertati dall'Autorità e che consentano, in tal modo, di dare una diversa spiegazione dei fatti rispetto a quella accolta nell'impugnato provvedimento. Qualora, invece, la prova della concertazione non sia basata sulla semplice constatazione di un parallelismo di comportamenti, ma dall'istruttoria emerga che le pratiche possano essere state frutto di una concertazione e di uno scambio di informazioni in concreto tra le imprese, in relazione alle quali vi siano ragionevoli indizi di una pratica concordata anticoncorrenziale, grava sulle imprese l'onere di fornire una diversa spiegazione lecita delle loro condotte e dei loro contatti (cfr. Cons. Stato, sez. VI,

13 maggio 2011, n. 2925) (Tar Lazio, I, 22 luglio 2021, nn. 8810, 8815, 8816, 8817 e 8825, I821 -AFFIDAMENTI VARI DI SERVIZI DI VIGILANZA PRIVATA).

Le intese esentate

Da ultimo, merita menzionare la più recente giurisprudenza in materia di art. 101, comma 3, TFUE (CdS.VI,16 luglio 2021, 5373 e 5374, I816 – GARA SO.RE. SA RIFIUTI SANITARI IN CAMPANIA) ai sensi della quale tale articolo “prevede la possibilità di accordare un'autorizzazione in deroga a un'intesa restrittiva della concorrenza laddove questa soddisfi talune condizioni, apportando complessivamente dei benefici che compensino più che proporzionalmente gli effetti anticoncorrenziali, purché a seguito dell'intesa residui sul mercato un grado di concorrenza sufficiente. Tale eccezione deve tuttavia essere correttamente calibrata al contesto all'interno del quale si sviluppano gli effetti dell'intesa, non potendo certo giustificare una concertazione atta ad alterare una procedura ad evidenza pubblica – il cui scopo è precipuamente quello di rendere contendibile, secondo i principi del confronto competitivo, il bene posto in gara – la cui trasparenza ed integrità è presidiata non solo dalla disciplina antitrust. Anche secondo la Comunicazione della Commissione C101/08 del 27 aprile 2004 le intese in discorso non possono “verosimilmente soddisfare le condizioni di cui all'articolo 81.3. Tali restrizioni figurano nella lista nera dei regolamenti di esenzione per categoria o sono individuate come restrizioni fondamentali” di cui al citato articolo”.

Attività di tutela e promozione della concorrenza

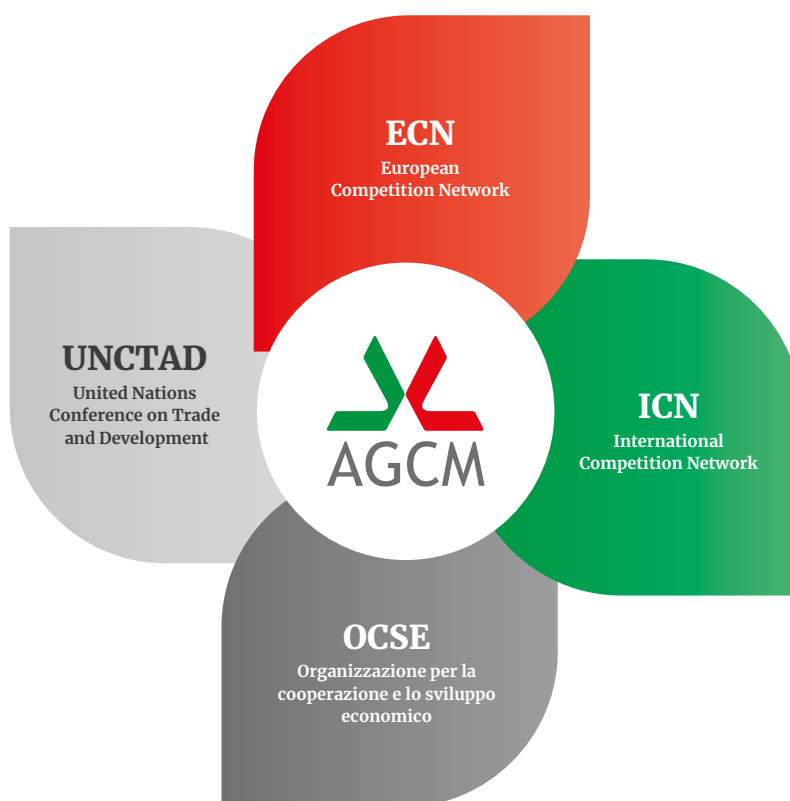


7.

L'attività internazionale in materia di concorrenza

L'Autorità svolge un ruolo di primo piano nelle diverse sedi e organismi internazionali cui partecipa, quali la Rete europea della concorrenza (ECN), l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE),

la Rete internazionale della concorrenza (ICN) e la Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD).



L'attività internazionale nel 2021 si è distinta sia per le discussioni relative alla necessità di un maggior coordinamento a livello internazionale dell'*enforcement* e delle priorità di intervento nei confronti delle maggiori

piattaforme digitali sia per le iniziative in corso di regolamentazione *ex-ante* dell'economia digitale in Europa, nonché per il dibattito su altre questioni di *policy* che interessano le attività delle autorità di concorrenza.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

FOCUS Attività del G7 nel settore digitale

Nel 2021, i Paesi del G7, sotto la presidenza di turno del Regno Unito, hanno adottato una dichiarazione ministeriale¹⁷ relativa ai temi dell'economia digitale che indica anche la necessità di un approfondimento della cooperazione nell'ambito degli interventi antitrust nel settore digitale. A tal fine, il 29 e 30 novembre 2021, si è tenuta una riunione delle autorità di concorrenza dei Paesi del G7, con l'obiettivo di promuovere una maggiore conoscenza del rispettivo approccio alla concorrenza nel settore digitale e discutere possibili forme di cooperazione e coordinamento futuri per quanto riguarda le priorità di *enforcement* e le iniziative di politica pubblica relative alla concorrenza nei mercati digitali.

In preparazione alla riunione, è stata redatta e resa pubblica una raccolta che descrive i diversi approcci seguiti dai Paesi del G7 nell'affrontare le problematiche concorrenziali nel settore digitale¹⁸. La raccolta, oltre a contenere una descrizione delle principali attività svolte in ogni giurisdizione, presenta anche una comparazione tra le diverse esperienze maturate a livello nazionale. Con riguardo alle principali questioni che le autorità di concorrenza dei Paesi del G7 hanno affrontato nei mercati digitali negli ultimi anni, un ruolo centrale hanno assunto le piattaforme di *e-commerce* e gli *App Store*, la pubblicità digitale e gli algoritmi. Nell'area del controllo delle concentrazioni, molti interventi hanno riguardato preoccupazioni sull'acquisizione dei concorrenti nascenti o sull'aggregazione dei dati.

Le autorità hanno condiviso le rispettive aree di interesse anche in termini prospettici, ravvisando possibili sovrapposizioni tra le aree sulle quali le autorità si stanno concentrando attraverso casi e indagini conoscitive. Si tratta, in particolare, dei settori dell'*e-commerce*, della pubblicità digitale e degli ecosistemi relativi a dispositivi mobili, e delle questioni relative al ruolo degli algoritmi e dei dati, nonché all'intersezione con altre discipline quali la tutela del consumatore e la *privacy*. Inoltre, una comune priorità è stata identificata nella necessità che le autorità di concorrenza partecipino alla definizione di regolamentazioni *ex ante* pro-concorrenziali, che si sviluppino in maniera complementare al tradizionale intervento *ex post* antitrust, e possibilmente convergente sul piano globale.

Infine, è stata sottolineata la necessità di continuare a cooperare a livello internazionale su questi temi sia nell'ambito degli esistenti organismi multilaterali quali ICN e OCSE sia attraverso eventuali iniziative che coinvolgano due o più autorità ove opportuno e possibile.

Attività nell'ambito della Rete Europea della Concorrenza

La rete europea della concorrenza (ECN), cui partecipano la Commissione europea e le autorità nazionali degli Stati membri dell'UE competenti ad applicare la normativa euro-unitaria in materia di concorrenza, costituisce

un *forum* privilegiato per la discussione degli indirizzi interpretativi, la circolazione dei modelli applicativi e lo scambio di informazioni tra le autorità partecipanti.

La rete, articolata in numerosi gruppi di lavoro tematici, facilita, inoltre, le attività di collaborazione e cooperazione investigativa, direttamente finalizzate

17. Cfr. [Ministerial Declaration, G7 Digital and Technology Ministers' meeting, 28 April 2021](#).

18. Cfr. [Compendium of approaches to improving competition in digital markets, G7 United Kingdom, 29 November 2021](#).

Attività di tutela e promozione della concorrenza



all'applicazione della disciplina antitrust. In tale contesto, nel corso del 2021 l'Autorità ha richiesto assistenza investigativa ai sensi dell'articolo 22(1) del Regolamento (CE) n. 1/2003 a un'autorità di concorrenza della rete per l'esecuzione di accertamenti ispettivi nella giurisdizione dell'autorità adita. A propria volta, l'Autorità italiana ha prestato assistenza investigativa in due occasioni, rivolgendo una richiesta di informazioni a imprese stabilite sul territorio italiano per conto delle autorità richiedenti.

Al di là delle richieste di assistenza investigativa, relativamente meno frequenti, le autorità della rete provvedono a scambiarsi su richiesta le informazioni contenute nei fascicoli istruttori, ai sensi dell'art. 12 del Reg. 1/2003: in tal senso, l'Autorità italiana ha evaso tredici richieste da parte della Commissione europea e di altre autorità nazionali e ha ricevuto supporto in quattro casi. Il 24 e 25 settembre 2021, l'Autorità ha ospitato a Roma il ventesimo incontro annuale della ECA, una rete informale che include, oltre alle autorità dell'ECN, anche quelle del Regno Unito, e dei Paesi membri dell'Associazione europea di libero scambio - EFTA (Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera). I vertici delle autorità partecipanti hanno discusso la proposta legislativa della Commissione europea relativa ai mercati digitali equi e contendibili (*v. infra*) e il contributo che la politica di concorrenza può offrire per una transizione verso un'economia più sostenibile dal punto di vista ambientale.

Sviluppi legislativi e di policy a livello comunitario

Nel 2020, la Commissione europea aveva presentato una proposta di regolamento in materia di mercati digitali equi e contendibili, il [Digital Markets Act](#) (DMA), volta a introdurre una regolazione *ex-ante* con taluni divieti e obblighi di comportamento per le piattaforme *online* di grandi dimensioni che esercitano una funzione di controllo di accesso a più mercati (c.d. *gatekeepers*). Nel mese di novembre 2021, il Consiglio "Competitività" dell'Unione Europea ha approvato un orientamento generale sul DMA, che costituisce la piattaforma negoziale del Consiglio nelle successive interlocuzioni con il Parlamento europeo.

L'orientamento comune del Consiglio UE riflette l'ampio sostegno accordato dalla maggioranza delle delegazioni nazionali all'originaria proposta della Commissione europea, che ne risulta sostanzialmente confermata nei suoi punti salienti.

Nel corso del 2021, l'Autorità ha seguito l'*iter* legislativo offrendo il suo contributo tecnico. In sede di audizione dinanzi alla Commissione Trasporti, Poste e Telecomunicazioni della Camera dei Deputati, in data 16 giugno 2021, ha svolto diverse considerazioni.

Il novero degli obblighi che il DMA intenderebbe imporre alle piattaforme digitali (c.d. *gatekeepers*) risulta in larga misura mutuare dalle esperienze applicative delle autorità di concorrenza, che hanno permesso di individuare condotte suscettibili di incidere pregiudizievole sulla contendibilità dei mercati. Tali piattaforme costituiscono, infatti, uno snodo fondamentale per gli utenti commerciali che intendono raggiungere i consumatori *online*.

L'Autorità si è espressa con riguardo ad alcuni aspetti relativi alla proposta di regolamento sui mercati digitali. Per quanto riguarda il profilo soggettivo di applicazione delle regole - ossia la nozione di *gatekeeper* - sarebbe auspicabile che tale qualificazione fosse riservata esclusivamente alle imprese che operano su più mercati digitali, costituendo un c.d. ecosistema digitale, escludendo invece dal campo materiale di applicazione delle nuove norme le mere piattaforme *online*.

Un secondo aspetto, attiene all'elencazione degli obblighi imposti ai *gatekeepers*. La rapida evoluzione tecnologica che contraddistingue i settori digitali comporta il rischio di una prematura obsolescenza dell'impianto regolamentare. In questo senso, la previsione di una c.d. lista nera, sebbene assai estesa, rischia di non rimanere al passo con la rapida e spesso tumultuosa evoluzione dei mercati digitali. L'Autorità valuta, pertanto, favorevolmente la possibilità di imporre con atto delegato nuove obbligazioni a carico dei *gatekeepers* qualora, sulla scorta di una indagine di mercato, ciò sia ritenuto necessario al fine di assicurare la contendibilità dei mercati interessati ovvero l'equità delle relazioni contrattuali tra il gestore della

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

piattaforma e gli utenti professionali. Un terzo profilo concerne il ruolo delle autorità nazionali e dunque la *governance* del nuovo regolamento. Sin dall'inizio del negoziato l'Autorità, in raccordo costante con le altre autorità della rete ECN, ha auspicato una riconsiderazione della scelta di centralizzazione dell'*enforcement* in capo alla sola Commissione europea e del ruolo che le autorità nazionali di concorrenza potranno svolgere nell'applicazione delle disposizioni del DMA. L'Autorità ritiene, infatti, che l'assetto istituzionale che ne deriva non risulti soddisfacente e ne auspica la revisione a favore di un modello che attribuisca alla Commissione e agli Stati membri la competenza condivisa nell'applicazione delle nuove norme, superando l'attuale competenza esclusiva della Commissione che attribuisce agli Stati membri un ruolo marginale. Il quadro istituzionale disegnato dall'attuale proposta, infatti, non consente agli Stati membri – che pur dispongono di *expertise* e risorse tecniche elevate – di fornire il loro prezioso contributo al contrasto del potere di mercato dei giganti digitali. In particolare, le autorità nazionali di concorrenza sono i soggetti meglio posizionati negli ordinamenti nazionali, in ragione delle competenze istituzionali e dell'esperienza maturata in decenni di *enforcement* delle regole antitrust, per applicare in maniera efficace e tempestiva le regole della legge sui mercati digitali attualmente in discussione. Le autorità nazionali della rete ECN dispongono, infatti, delle risorse tecniche e conoscitive non solo per assistere con efficacia la Commissione, ma anche per contribuire a pieno titolo nello svolgimento dell'attività investigativa. Quanto alle modalità con cui questa competenza condivisa dovrebbe esercitarsi, l'Autorità ha auspicato che essa avvenga sulla base di un modello esistente come quello – istituito con il Regolamento 1/2003 – che da quasi vent'anni assicura il coordinamento tra Commissione e autorità nazionali di concorrenza nell'applicazione degli articoli 101 e 102 del TFUE. Esso, infatti, si è dimostrato capace di adattarsi con duttilità ed efficacia alle esigenze di coordinamento procedimentale che si sono di volta in volta presentate. In ogni caso, l'*enforcement* antitrust costituirà un punto

di riferimento cui la Commissione – nelle vesti di regolatore che le sono attribuite – potrà attingere per l'integrazione delle relative disposizioni.

Attività nell'ambito della Rete internazionale della Concorrenza (ICN)

Anche nel 2021, l'Autorità ha partecipato attivamente alle attività dell'ICN e dei suoi gruppi di lavoro, contribuendo ai progetti e alla stesura dei relativi documenti. In particolare, nel corso del 2021, l'Autorità ha continuato a coordinare il Gruppo di Lavoro ICN Cartelli, insieme alle autorità di concorrenza di Francia e Federazione Russa.

Le sfide poste dall'economia digitale e dall'affermarsi del diritto antitrust in quasi tutte le giurisdizioni, soprattutto sotto il profilo della cooperazione internazionale nell'*enforcement* e della convergenza negli approcci alla politica della concorrenza, hanno costituito uno dei temi generali discussi in sede ICN. L'Autorità italiana, in particolare, è intervenuta attivamente nel dibattito sulla cooperazione internazionale nella lotta contro i cartelli transfrontalieri, partecipando alla relativa sessione plenaria della conferenza annuale ICN. La sessione ha affrontato le questioni legate agli ostacoli pratici e procedurali che ancora non permettono di sfruttare appieno i vantaggi della cooperazione. In effetti, da un lato la varietà dei contesti giuridici – in alcuni Paesi, ad esempio, l'*enforcement* dei cartelli rientra nell'ambito di procedimenti penali, così come diverse sono anche le procedure per l'amministrazione dei programmi di clemenza, per l'attivazione di poteri investigativi e per la quantificazione del danno – e, dall'altro, gli ostacoli alla collaborazione transfrontaliera sono tali da limitare la cooperazione nella lotta ai cartelli a poche giurisdizioni con significativa esperienza e quadri giuridici di riferimento simili.

Un altro tema centrale sviluppato dall'ICN attiene alle questioni che sorgono al confine tra la tutela della concorrenza, della *privacy* e del consumatore. L'Autorità ha coordinato la stesura di un documento, approvato dal Comitato Direttivo dell'ICN, che delinea le questioni principali che possono sorgere all'intersezione tra

Attività di tutela e promozione della concorrenza



queste tre discipline, sia in termini di possibile sostegno reciproco sia di tensioni. Particolarmente attuale è il conflitto che può emergere tra tutela della concorrenza e della *privacy* in termini non solo di possibili ostacoli posti dalla normativa a tutela della *privacy* a una promozione pienamente efficace della concorrenza, ma anche di interpretazione strumentale che in talune occasioni sembrano farne gli operatori dominanti. Il documento conclude evidenziando come una cooperazione tra le diverse autorità poste, a livello nazionale, a tutela delle discipline in esame si renda auspicabile per assicurare che gli obiettivi di un'area di *policy* non siano frustrati dalle azioni intraprese da altre autorità e che la normativa più appropriata sia effettivamente selezionata sulla base della concreta fattispecie sotto esame. In tal senso, il recente comunicato congiunto della autorità di concorrenza del Regno Unito con la rispettiva autorità a tutela della protezione dati può costituire un utile esempio¹⁹.

Attività nell'ambito dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE)

Nel 2021, il Comitato Concorrenza dell'OCSE ha organizzato tavole rotonde su molteplici tematiche attinenti l'applicazione della normativa a tutela della concorrenza. A tali sessioni l'Autorità ha partecipato presentando due contributi scritti relativi, rispettivamente, al ruolo dei programmi di *compliance* antitrust nel promuovere la cultura della concorrenza tra le imprese²⁰ e agli approcci sperimentati finora dalle autorità di concorrenza nell'includere considerazioni di natura ambientale negli interventi a tutela della concorrenza²¹.

Inoltre, di particolare rilevanza è l'aggiornamento di due Raccomandazioni OCSE avvenute nel corso del 2021. La Raccomandazione relativa alla neutralità concorrenziale²² si inquadra nel contesto delle politiche pubbliche che possono avere un impatto sulla concorrenza. In particolare, il principio di neutralità concorrenziale richiamato dalla Raccomandazione invita all'uguaglianza di trattamento fra imprese pubbliche, da un lato, e private, dall'altro, e fra diverse imprese private fra di loro. Possono verificarsi casi in cui altri obiettivi di interesse pubblico portino a proteggere le imprese pubbliche da alcune norme a tutela della concorrenza. Possono, inoltre, sussistere casi di sussidi diretti o altri benefici che distorcono la concorrenza a favore di una o più imprese. In questi casi, la Raccomandazione invita i Paesi membri dell'OCSE a rispettare i principi di trasparenza e proporzionalità. Si tratta di un tema particolarmente importante nel nostro Paese, dove l'intervento pubblico assume spesso rilievo in contesti nei quali può esserci coincidenza tra il regolatore e l'impresa pubblica che opera in concorrenza con quelle private, sul quale l'Autorità si è spesso soffermata nelle proprie segnalazioni, da ultimo nell'ambito di quella relativa alla legge annuale per la concorrenza per il 2021, mettendo l'accento sulla necessità di garantire una concorrenza sul merito e alla pari tra imprese. La Raccomandazione su trasparenza e garanzie procedurali in materia antitrust²³ ha l'obiettivo di garantire la convergenza su un livello minimo comune di principi condivisi nell'ambito dei procedimenti antitrust, indipendentemente dalle differenze di quadro normativo dei singoli Paesi membri dell'OCSE.

19. Cfr. [Joint Statement CMA-ICO, del 19 maggio 2021](#).

20. Il contributo dell'Autorità è disponibile nella sezione concorrenza del sito internet dell'OCSE al seguente link: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3/WD\(2021\)26/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP3/WD(2021)26/en/pdf).

21. Il contributo dell'Autorità è disponibile nella sezione concorrenza del sito internet dell'OCSE al seguente link: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2021\)49/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2021)49/en/pdf).

22. Il testo finale della Raccomandazione è disponibile al seguente link: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462>.

23. Il testo finale della Raccomandazione è disponibile al seguente link: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0465>.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

I principi fondamentali che sono stati individuati sono: i) trasparenza e prevedibilità del quadro normativo di riferimento e del procedimento istruttorio, ii) indipendenza, imparzialità e professionalità delle autorità di concorrenza, iii) non discriminazione, coerenza e proporzionalità nell'applicazione della normativa a tutela della concorrenza, iv) ragionevolezza della durata dei procedimenti istruttori, v) possibilità reale di contraddittorio per le Parti a tutela del diritto di difesa, vi) protezione delle informazioni confidenziali, vii) possibilità di fare appello contro la decisione delle autorità accedendo a un controllo giurisdizionale indipendente, viii) valutazione e aggiornamento del quadro normativo di riferimento a intervalli regolari. I principi enucleati nella Raccomandazione OCSE sono già pienamente integrati nell'ordinamento giuridico italiano e nella prassi dell'Autorità.

Infine, nel corso del 2021 si è svolto il monitoraggio della Raccomandazione OCSE sulla cooperazione internazionale, da ultimo modificata nel 2014²⁴. La Raccomandazione OCSE è stata utilizzata regolarmente dalle autorità di concorrenza per sviluppare linee guida interne sulla cooperazione, accordi bilaterali e multilaterali, per attività di formazione e di informazione sugli elementi chiave della cooperazione internazionale nei procedimenti antitrust.

Il monitoraggio della Raccomandazione si inquadra nel più ampio progetto sulla cooperazione internazionale sui casi antitrust e le concentrazioni, che l'OCSE ha intrapreso congiuntamente con l'ICN, cui la Autorità ha partecipato attivamente. In particolare, nel 2021, il progetto è sfociato in un rapporto congiunto²⁵, il quale, oltre a delineare lo stato attuale della cooperazione internazionale, guarda anche al futuro, suggerendo

alcune proposte di possibili attività e iniziative che le due organizzazioni potrebbero prendere in considerazione, al fine di migliorare gli strumenti per la cooperazione internazionale a disposizione delle autorità di concorrenza.

Attività nell'ambito della Conferenza delle Nazioni Unite per il commercio e lo sviluppo (UNCTAD)

Nella settimana dal 7 al 9 luglio 2021 si è svolta, in modalità virtuale, la 19° riunione del Gruppo di Esperti di Concorrenza (IGE, *Intergovernmental Group of Experts*) dell'UNCTAD²⁶, che ha affrontato le tematiche legate all'applicazione del diritto della concorrenza nel settore digitale, al ruolo della politica della concorrenza nel favorire la ripresa economica dopo la crisi pandemica e alla cooperazione internazionale nei casi antitrust. In relazione a quest'ultimo tema, nel 2020 l'UNCTAD ha approvato linee guida rivolte in particolare ai Paesi in via di sviluppo e ai Paesi con economie in transizione, con esperienza limitata nella cooperazione internazionale, al fine di fornire loro strumenti e metodi per la cooperazione²⁷. Contestualmente, è stato creato un gruppo di lavoro incaricato di promuovere la diffusione di tali linee guida tra i membri, per facilitare la cooperazione nei casi di cartelli transfrontalieri. Nel corso del 2021, l'Autorità ha partecipato attivamente ai lavori del gruppo in cui sono state scambiate le esperienze e discusse le criticità sperimentate dalle autorità di concorrenza dei Paesi in via di sviluppo.

Accordi di cooperazione bilaterale

Il 27 ottobre 2021 è stato siglato un protocollo d'intesa con l'autorità di concorrenza spagnola al fine di esplorare

24. Cfr. [Recommendation of the Council Concerning International Co-operation on Competition Investigations and Proceedings](#).

25. Cfr. [OECD/ICN \(2021\), OECD/ICN Report on International Co-operation in Competition Enforcement](#).

26. Il programma e i relativi documenti sono disponibili al sito internet dell'UNCTAD, al seguente link: <https://unctad.org/meeting/intergovernmental-group-experts-competition-law-and-policy-nineteenth-session>.

27. Cfr. [UNCTAD, Guiding policies and procedures under section F of the UN Set on competition](#).

Attività di tutela e promozione della concorrenza



opportunità di approfondimento dei rapporti bilaterali che vanno al di là di specifici procedimenti istruttori e sono incentrate su scelte di *policy*, per esempio, con riguardo all'individuazione di aree di priorità, all'analisi di temi di interesse comune, oppure alle scelte organizzative interne. L'accordo con l'autorità spagnola intende promuovere scambi di esperienze sull'applicazione delle regole di concorrenza e politiche di concorrenza, sulle iniziative di *advocacy* e sugli sviluppi legislativi/regolamentari, nonché facilitare iniziative congiunte per la promozione della cultura della concorrenza.

Progetti di gemellaggio amministrativo

Nel mese di luglio 2021, si è concluso il progetto biennale di gemellaggio amministrativo "*Further development of protection of competition in Serbia*", nell'ambito del quale l'Autorità italiana ha prestato assistenza tecnica all'autorità nazionale di concorrenza

della Repubblica Serba.

A dicembre l'Autorità, in consorzio con le autorità di concorrenza greca e polacca, si è aggiudicata un finanziamento dell'Unione Europea per l'attuazione di un progetto di gemellaggio amministrativo in favore del Consiglio della Concorrenza del Regno del Marocco. Il progetto, "*Renforcement des capacités institutionnelles du Conseil de la Concurrence*" è interamente finanziato dall'Unione Europea e ha la durata di due anni.

Il contributo dell'Autorità, che ha ormai acquisito una consolidata esperienza nell'attuazione di progetti di assistenza tecnica finanziati dall'Unione Europea, anche nel quadrante del Maghreb, sarà rivolto principalmente alla formazione del personale del Consiglio su una serie di temi sostanziali e procedurali e alla redazione di raccomandazioni relative alle procedure di transazione, alle decisioni con impegni e al programma di *compliance*. Le attività del progetto di gemellaggio avranno inizio nel 2022.

DB

**Attività di tutela
del consumatore**



1.

Dati di sintesi

Dati sui procedimenti svolti

Nel corso del 2021 sono stati conclusi 97 procedimenti istruttori ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, (Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229, di seguito, anche CdC), per pratiche commerciali scorrette, violazione

della disciplina *consumer rights* (a seguito delle misure introdotte dal decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 21, Attuazione della direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori), clausole vessatorie e inottemperanze. Lo schema che segue riassume gli esiti dei procedimenti:

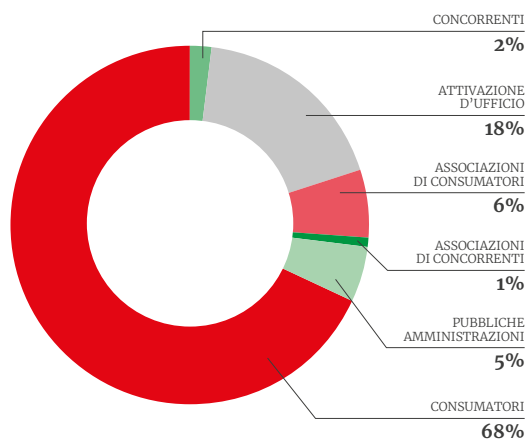
PROCEDIMENTI ISTRUTTORI CONCLUSI

Violazioni	50
Pratiche scorrette e/o consumer rights	36
Inottemperanze	10
Clausole vessatorie	4
Accettazione impegni	35
Non violazioni	12
Non applicabilità	-
TOTALE	97

In altri 67 casi l'Autorità, applicando la fattispecie della *moral suasion*, ha ottenuto da parte dei professionisti la rimozione di 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 18% 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 2022

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 2021 sono stati 5.544 i *web form* inviati (in evidente incremento rispetto ai 2.714 del 2019 e ai 4.948 del 2020). Anche il *contact center* dell'Autorità ha continuato a svolgere la sua funzione di informazione e 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 2021 gli operatori del *contact center* hanno ricevuto complessivamente 5.510 chiamate.

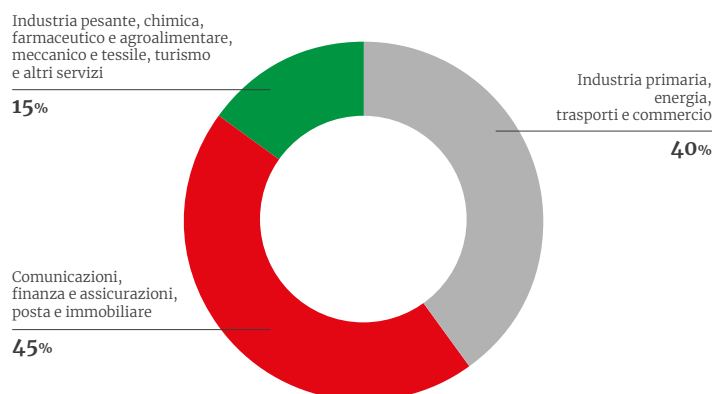
Nel 2021, i procedimenti conclusi con l'accertamento di pratiche commerciali scorrette, violazioni *consumer rights* e inottemperanza a precedenti delibere dell'Autorità hanno condotto all'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie per un totale di 88.405.700 euro:

Sanzioni per esito del procedimento



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



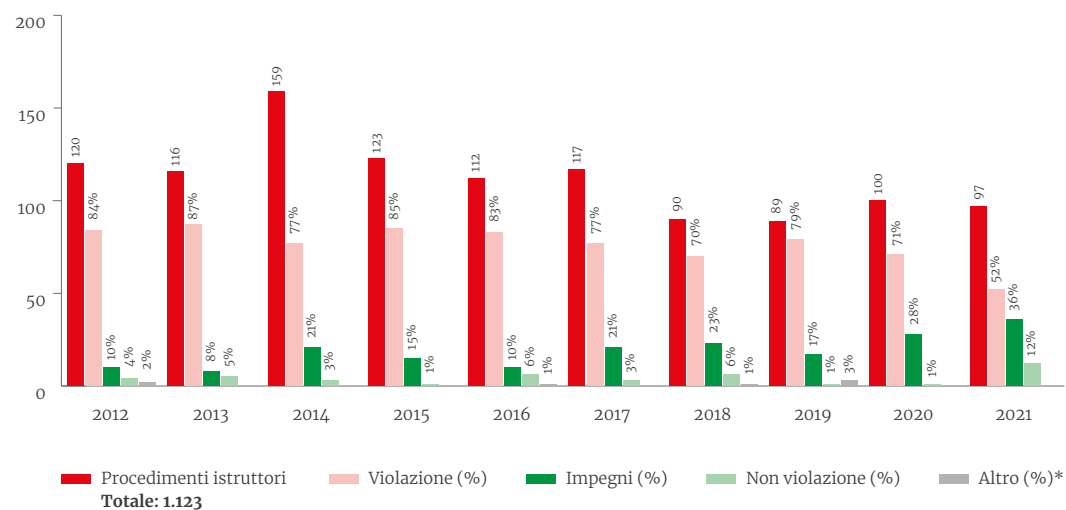
Trend dei procedimenti istruttori 2012-2021

Dall'analisi del trend dei procedimenti istruttori condotti dall'Autorità nel periodo 2012-2021, si nota per il 2021

una minore incidenza, rispetto all'anno precedente, delle violazioni accertate, in presenza di un significativo incremento dei procedimenti chiusi previa accettazione degli impegni presentati dai professionisti.

ANNO	PROCEDIMENTI ISTRUTTORI	VIOLAZIONE	IMPEGNI	VIOLAZIONE + IMPEGNI
2012	120	78	12	90
2013	116	79	9	88
2014	159	99	33	132
2015	123	86	18	104
2016	112	83	11	94
2017	117	90	24	114
2018	90	63	21	84
2019	89	71	14	85
2020	100	71	28	99
2021	97	50	35	85
Totale	1123	770	205	975

Procedimenti istruttori conclusi (%)



* comprende non luogo a provvedere, revoche, annullamento di precedente provvedimento

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

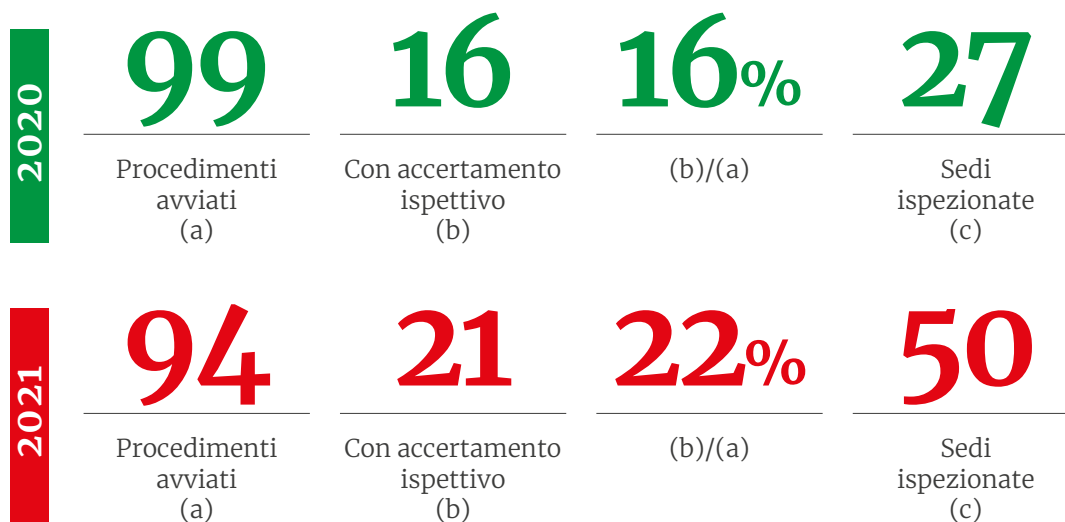
Gli accertamenti ispettivi

In materia di tutela del consumatore, nel 2021 si registra un notevole aumento dell'attività ispettiva rispetto all'anno precedente, anche in termini di sedi ispezionate. L'Autorità, infatti, nel 2021 ha avviato 94 procedimenti in materia di pratiche commerciali scorrette, pubblicità ingannevole e comparativa e *consumer rights*, disponendo

l'accertamento ispettivo ai sensi dell'articolo 27, commi 2 e 3 del d.lgs. 206/2005 nel 22% dei casi, per un numero totale di 50 sedi ispezionate.

Per ciascun accertamento sono state ispezionate in media 2,4 sedi, sempre avvalendosi della collaborazione del Nucleo Speciale Antitrust della Guardia di Finanza.

Procedimenti avviati e accertamenti ispettivi effettuati nel 2020 e 2021 in materia di tutela del consumatore¹.



Il grafico in FIGURA 3 riporta l'incidenza percentuale sulle istruttorie, in materia di tutela del consumatore, dei procedimenti con accertamento ispettivo e il numero delle ispezioni effettuate nell'ultimo decennio. È inoltre

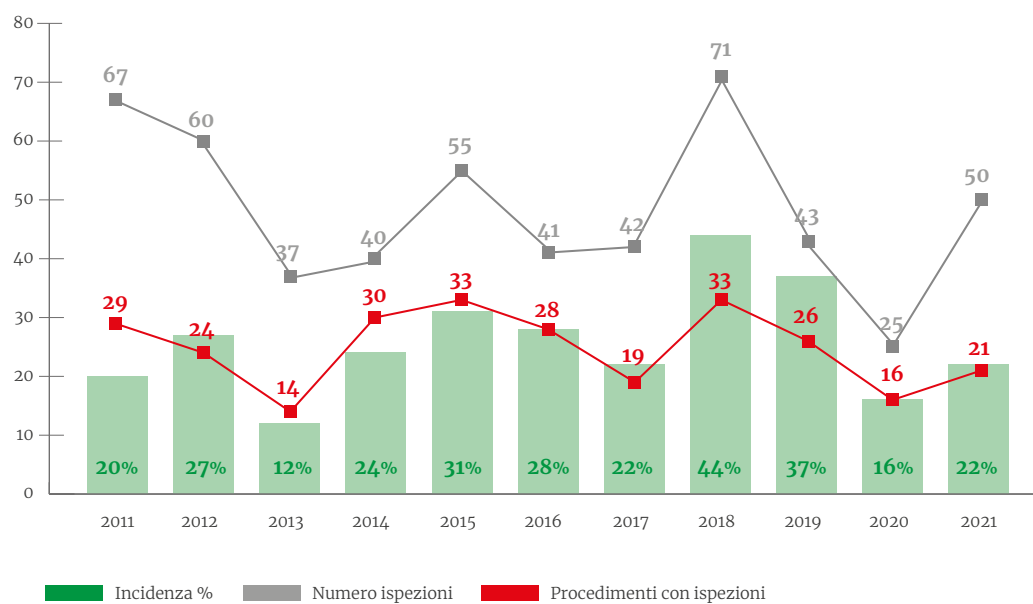
evidenziato anche il numero di procedimenti per i quali l'Autorità ha fatto ricorso allo strumento ispettivo per l'accertamento della presunta pratica scorretta.

1. I dati si riferiscono ai procedimenti istruttori avviati in materia di pratiche commerciali scorrette, pubblicità ingannevole e comparativa e *consumer rights*.

Attività di tutela del consumatore



Figura 3 – Incidenza percentuale sulle istruttorie in materia di tutela del consumatore dei procedimenti con accertamento ispettivo e numero di ispezioni effettuate nel periodo 2011-2021²



2. I dati si riferiscono ai procedimenti istruttori avviati in materia di pratiche commerciali scorrette, pubblicità ingannevole e comparativa e consumer rights.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

2.

I principali interventi

2.1 Industria primaria, energia, trasporti e commercio

FOCUS Trasparenza delle offerte di energia elettrica e gas sul mercato libero



Casi

Dall'analisi della documentazione contrattuale e promozionale delle offerte commerciali proposte dai principali operatori del settore e dall'esame delle numerose segnalazioni pervenute, sono emerse notevoli criticità delle offerte esaminate, prevalentemente consistenti nell'omissione delle informazioni su alcune componenti del prezzo di fornitura di energia elettrica e gas sul mercato libero, nonché nella previsione di oneri nascosti, impropri e, comunque, non dovuti dai consumatori. Nella generalità dei casi veniva pubblicizzato solo il prezzo della **componente energia**, omettendo sia nelle condizioni di contratto sia nel materiale promozionale l'indicazione del valore degli **oneri di commercializzazione** (generalmente denominati Prezzo di Commercializzazione e Vendita - PCV - per l'energia elettrica e Quota Vendita al Dettaglio - QVD - per il gas), che rappresentano una componente essenziale del prezzo della fornitura.



Parti

Enel Energia S.p.A. ([PS10562](#))
 Optima Italia S.p.A. ([PS11854](#))
 Green Network S.p.A. ([PS11577](#))
 Illumia S.p.A. ([PS11744](#))
 Wekiwi S.r.l. ([PS11851](#))
 Olimpia S.r.l. - Gruppo Sinergy ([PS11535](#))
 Gasway S.p.A. ([PS11849](#))
 Dolomiti Energia S.p.A. ([PS11848](#))
 E.On Energia S.p.A. ([PS9811](#))
 Axpo Italia S.p.A. ([PS11847](#))
 Audax Energia S.r.l. ([PS11846](#))
 Argos S.r.l. ([PS11845](#))
 Sentra Energia S.r.l. ([PS11850](#))



Profili / valutazione

L'Autorità ha accettato gli impegni proposti dalla maggior parte degli operatori, anche a seguito del parere reso dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (Arera), ponendo innanzitutto la condizione del rimborso integrale degli oneri non dovuti impropriamente addebitati, fin dal 2018, a tutti i consumatori, sia attivi sia cessati e a patto che, per le offerte commerciali presenti e future, i professionisti garantissero chiarezza e completezza del prezzo di fornitura dell'energia elettrica e del gas non solo nella documentazione contrattuale, ma anche nel materiale promozionale.

Attività di tutela del consumatore



Per quanto riguarda i procedimenti conclusi nei confronti delle società Argos S.r.l. ([PS11845](#)) e Sentra Energia S.r.l. ([PS11850](#)), l'Autorità, dopo avere accertato l'ingannevole od omessa indicazione dei costi di fornitura dell'energia elettrica e/o del gas e l'applicazione di oneri non dovuti dagli utenti, ha irrogato ad Argos una sanzione di 2.160.000 euro e a Sentra Energia di 250.000 euro.

Con riferimento alle medesime problematiche, l'Autorità ha effettuato con esito positivo ulteriori interventi di *moral suasion* nei confronti di fornitori di energia elettrica e gas sul mercato libero, al fine di rendere più chiare e complete le comunicazioni promozionali, attuali e future, attraverso l'indicazione di tutti gli oneri applicati dalle società di vendita con la medesima evidenza grafica.

Sono attualmente in corso ulteriori istruttorie, finalizzate ad accertare l'esistenza di analoghe criticità nelle offerte proposte sul mercato libero dell'energia.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022



E-COMMERCE

Scorrettezza del processo di promozione e vendita online e criticità nella fase post-vendita

L'attività dell'Autorità nel settore dell'e-commerce ha riguardato in primo luogo le modalità scorrette di promozione e vendita *online* di quattro importanti operatori della grande distribuzione organizzata, che sono stati sanzionati, ad esito di tre procedimenti istruttori, per un totale di 10,9 milioni di euro: Unieuro S.p.A. per 4 milioni di euro e la sua controllata Monclick S.r.l. per 300.000 euro (PS11770), Mediamarket S.p.A. per 3,6 milioni di euro (PS11839) e Leroy Merlin Italia S.r.l. per 3 milioni di euro (PS11815). Le istruttorie hanno consentito di accertare che le quattro società, nell'ambito dell'attività di e-commerce di prodotti di elettronica di consumo, elettrodomestici, ferramenta, *bricolage*, giardinaggio e altri prodotti per la casa, svolta tramite i propri siti *web* aziendali, hanno adottato - soprattutto nel periodo di emergenza sanitaria per il Covid-19 - alcune condotte, differenziate per ciascuna impresa ma tutte riconducibili a due pratiche commerciali scorrette (ingannevoli e aggressive), in quanto suscettibili di ingannare i consumatori e condizionarli indebitamente nell'acquisto o nell'esercizio dei loro diritti contrattuali. La prima pratica commerciale, in violazione degli articoli 20, 21, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, riguardava le criticità relative al momento dell'offerta di prodotti sul sito internet e, in particolare: la diffusione di informazioni inesatte e ingannevoli sull'effettiva disponibilità dei prodotti venduti *online* e sui relativi prezzi e tempi di consegna; le modalità scorrette di gestione del processo di acquisto, attraverso l'immediato addebito di pagamento/blocco del *plafond* e il successivo annullamento unilaterale degli ordini di numerosi consumatori. La seconda pratica commerciale scorretta, in contrasto con gli articoli 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, concerneva le modalità illecite di gestione della fase successiva all'acquisto *online*, quali: la ritardata o la mancata consegna dei prodotti acquistati e regolarmente

pagati dai consumatori; le informazioni ingannevoli sullo stato delle spedizioni; i ritardi e gli ostacoli in relazione all'esercizio dei diritti di recesso e/o rimborso dei consumatori; l'omessa/inadeguata assistenza post-vendita, anche attraverso la sospensione delle attività di *customer care* durante il periodo pandemico.

Nello stesso settore, l'Autorità ha concluso un altro procedimento istruttorio nei confronti di Gamestop Italy S.r.l. (PS11912), sanzionandola per 750.000 euro in relazione alle pratiche commerciali scorrette sopra menzionate, poste in essere nelle varie fasi dell'attività di promozione e commercializzazione *online*, tramite il proprio sito *web gamestop.it*, di *console* e *videogame* e altri prodotti digitali, nonché con riguardo al mancato rispetto di alcuni obblighi informativi nei contratti a distanza.

Vendita online di prodotti non disponibili e/o mancata consegna di prodotti ordinati

L'impresa individuale Studslab Di Mirko Murru (PS11872), attiva nella vendita *online* di calzature, attraverso il sito *web studslab.com*, è stata sanzionata (per l'importo di 50.000 euro) per aver commesso diverse violazioni del Codice del Consumo, relative alla ritardata/mancata consegna dei prodotti acquistati *online*, all'omesso rimborso del corrispettivo versato dai consumatori per i prodotti non consegnati, alla mancata/inadeguata prestazione dei servizi di assistenza post-vendita, nonché al mancato rispetto di alcuni diritti dei consumatori nei contratti a distanza. L'Autorità è, inoltre, intervenuta, attraverso un intervento di *moral suasion*, nei confronti di un noto operatore dell'e-commerce, che ha modificato le previsioni dei "Termini e Condizioni generali" coerentemente con le indicazioni dell'Autorità, circoscrivendo le ipotesi di annullamento degli ordini effettuati dai consumatori a situazioni eccezionali e imprevedibili.

Marketplace: attività di intermediazione nella compravendita online di beni di consumo

L'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti della piattaforma *online* StockX LLC (PS11951),

Attività di tutela del consumatore



rendendo obbligatori gli impegni assunti dalla Società al fine di sanare i possibili profili di illegittimità - ai sensi degli articoli 20, 21, 22, 24, 25, 49, 52 e 56 del Codice del Consumo - delle condotte poste in essere nell'ambito dell'attività di intermediazione nella compravendita di beni di consumo (principalmente *sneakers*, *streetwear*, articoli da collezione, prodotti elettronici, borse e orologi), svolta da venditori terzi sul proprio *marketplace stockx.com/it*. Le fattispecie oggetto di contestazione riguardavano l'omessa individuazione - nel corso del processo di vendita *online* - dell'identità del venditore e la mancata indicazione nel prezzo di vendita, sin dall'inizio del processo, dell'ammontare delle commissioni di elaborazione della transazione richieste agli acquirenti, nonché l'assenza dell'informativa precontrattuale in ordine alla garanzia legale di conformità e al diritto di recesso e di rimborso. Gli impegni presentati dal professionista sono stati ritenuti idonei a superare i profili di presunta illiceità oggetto di istruttoria: la piattaforma StockX, che basa il proprio *business model* sull'anonimato dei venditori (rappresentati sia da professionisti che da

singoli privati), si porrà come controparte contrattuale diretta nelle transazioni *online*, facendosi carico, anche nelle compravendite tra privati (C2C), delle garanzie legislativamente previste e normalmente fornite dai venditori nella fase post-vendita, specificamente avuto riguardo al diritto di ripensamento e al successivo diritto di recesso e di rimborso, nonché alla prestazione della garanzia legale di conformità. La Società si è pertanto impegnata a dare adeguata evidenza a tale misura in favore di tutti i consumatori che utilizzano la piattaforma, anche attraverso la modifica degli attuali termini e condizioni di contratto, nonché a consolidare in un'unica pagina tutti i riferimenti alle informazioni relative al calcolo delle commissioni di elaborazione e delle spese di spedizione.

Attraverso tale intervento, nel caso di specie, si è stabilito che la piattaforma *online* è responsabile per le transazioni tra venditori e acquirenti anche nella fase di assistenza successiva alla conclusione del contratto tra gli utenti del *marketplace*, siano esse operazioni B2C (*Business to Consumer*) o C2C (*Consumer to Consumer*), al fine di garantire l'esercizio dei diritti loro spettanti.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

PROMOZIONE E VENDITA ONLINE DI MASCHERINE CHIRURGICHE E PRODOTTI PER LA SANIFICAZIONE DURANTE L'EMERGENZA SANITARIA

Promozione e vendita online di mascherine chirurgiche



Il caso

(PS11950) I professionisti promuovevano su internet le mascherine chirurgiche *biotech* “U-Mask”, registrate come dispositivi medici, equiparandole indebitamente a facciali filtranti di efficacia protettiva superiore, quali i dispositivi di protezione individuale di classe FFP3, e attribuendo loro proprietà virucide e una durata di 200 ore, verificate solo sulla base di test svolti in autonomia. Inoltre, fino a fine febbraio 2021, le condizioni generali di contratto erano disponibili solo in lingua inglese e veniva vantata un'inesistente approvazione della mascherina da parte del Ministero della Salute e dell'Istituto Superiore di Sanità.



Parti e sanzioni

U-Earth Biotech Ltd.
(sanzione 400.000 euro)
Pure Air Zone Italy S.r.l.
(sanzione 50.000 euro)



Profili e valutazione

La condotta è stata ritenuta una pratica commerciale scorretta (ingannevole e aggressiva) in violazione degli articoli 20, 21, comma 1, lettera b), e comma 3, 22, 23, comma 1, lettera d), 24 e 25, comma 1, lettera c) del Codice del Consumo, in quanto suscettibile da un lato di ingannare i consumatori sull'effettiva capacità protettiva della mascherina, mettendo in pericolo la loro salute, dall'altro di far leva sulla situazione di emergenza sanitaria per indurli indebitamente all'acquisto del prodotto pubblicizzato. Infine, è stato accertato il mancato rispetto dell'art. 66-bis del Codice del Consumo, che prevede l'inderogabilità del foro del consumatore nonché della disciplina in tema di informazioni precontrattuali nei contratti a distanza, in quanto fino a fine febbraio 2021 le due società hanno commercializzato i propri prodotti non fornendo le previste indicazioni in merito alle modalità di esercizio del diritto di recesso, alla garanzia legale di conformità e alla possibilità di servirsi di un meccanismo extragiudiziale di reclamo e ricorso, in violazione dell'articolo 49 comma 1, lettere h), n), v) del Codice del Consumo.

Attività di tutela del consumatore



L'Autorità ha inoltre svolto numerosi interventi di *moral suasion* nei confronti di operatori del settore, a seguito della quale a) i produttori/venditori di sanificatori hanno eliminato dai propri siti *web* espressioni, immagini e *claim* che promuovevano l'efficacia dei propri strumenti contro i virus in maniera troppo enfatica o priva di alcun supporto scientifico; contestualmente, hanno reso disponibili *online* gli studi scientifici eventualmente comprovanti tale efficacia, accompagnati da una relazione di sintesi agevolmente comprensibile dai consumatori e inserendo nell'*homepage* dei rispettivi siti la precisazione che i prodotti pubblicizzati non erano di per sé sufficienti a impedire il contagio senza il rispetto delle consuete norme di prevenzione e contenimento (distanziamento sociale, uso di prodotti igienizzanti, mascherine *etc.*); b) i produttori/venditori di mascherine hanno eliminato dai rispettivi siti *web* i profili di ingannevolezza attinenti all'inadeguata esplicitazione della provenienza estera di alcuni modelli di mascherine.

Vendita online di Shopping Card sulla piattaforma SixthContinent

La società SixthContinent Europe S.r.l. ([IP341](#)), titolare dell'omonima piattaforma, è stata sanzionata (per 3 milioni di euro) per non aver ottemperato alla diffida contenuta nel provvedimento di chiusura del procedimento [PS11332](#).

In particolare, è emerso che SixthContinent aveva continuato a porre in essere articolati comportamenti volti a impedire il *download* delle *card* acquistate e pagate dagli utenti, nonché a ostacolare la fruizione di *Shopping Card/SXC Card/Crediti/Saldo/Wallet* e ogni utilità maturata sulla Piattaforma, in violazione degli specifici termini e condizioni espressamente previsti al momento dell'acquisto, omettendo non solo di rimborsare l'importo corrisposto dagli utenti per le *Shopping Card* rimaste inattive, ma mantenendo anche l'obbligo per gli utenti di effettuare almeno un nuovo acquisto mensile con ulteriori versamenti proprio al fine di non perdere il valore accumulato nel portafoglio virtuale. Nei confronti della medesima società, l'Autorità ha irrogato un'ulteriore sanzione di 25.000

euro ([IP345](#)) per la mancata osservanza dell'ordine di pubblicazione, sul proprio sito internet, dell'estratto del provvedimento conclusivo del procedimento [CV219](#), nel quale è stata accertata la vessatorietà di una serie di clausole contrattuali contenute nelle "Condizioni generali di vendita", volte a disciplinare in maniera uniforme i rapporti contrattuali con i consumatori in relazione alla compravendita *online* di *Shopping Card* sulla piattaforma del professionista.

Vendite online e credit card surcharge

Nell'ambito della propria attività di monitoraggio, l'Autorità ha utilizzato lo strumento della *moral suasion* nei confronti di 6 professionisti, che risultavano operare in violazione delle previsioni di cui all'art. 62 del Codice del Consumo, nella commercializzazione di prodotti elettronici, di accessori per automobili, di prodotti informatici e di arredamento e, in due casi, nel settore della distribuzione dei carburanti. A seguito di tale iniziativa, tutte le società coinvolte hanno eliminato dai rispettivi siti *web* la previsione di un addebito, a carico dei consumatori, di una commissione aggiuntiva in relazione allo strumento di pagamento prescelto (c.d. *Credit card surcharge*) oppure di uno sconto in relazione all'utilizzo dello strumento di pagamento tramite bonifico bancario (c.d. *reverse surcharge*).

**INDUSTRIA**

Prodotti elettronici: assistenza in garanzia

L'Autorità ha sanzionato in solido ([IP336](#)), per complessivi 1.500.000 euro, la società italiana ASUSTeK Italy S.r.l. e le società olandesi ASUS Europe B. V. e ASUS Holland B. V. (tutte appartenenti al gruppo multinazionale ASUS) per non aver ottemperato alla diffida contenuta nel provvedimento di chiusura dell'istruttoria [PS8161](#). In particolare, è emerso che i professionisti avevano reiterato condotte ostruzionistiche, volte a ostacolare il riconoscimento della garanzia e dei relativi diritti spettanti ai consumatori.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

Prodotti di alta tecnologia: promozione ed esecuzione del contratto di noleggio “Samsung Smart Rent”

L'Autorità è intervenuta con un procedimento istruttorio ([PS12017](#)) nel settore del noleggio di prodotti di alta tecnologia (*tablet*, telefoni cellulari, ecc) sanzionando il comportamento della società Samsung Italia S.p.A. (per 150.000 euro) per aver diffuso messaggi pubblicitari ingannevoli, in violazione degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del Consumo, in merito all'offerta del servizio di noleggio. Nello specifico, i messaggi omettevano di fornire informazioni in merito alla circostanza che il servizio era in realtà offerto da Personal Renting S.p.A. nonché circa l'applicazione di rilevanti penali in caso di danni o smarrimento degli apparecchi noleggiati. L'Autorità ha inoltre sanzionato Personal Renting S.p.A. (per 300.000 euro) per aver posto in essere una pratica commerciale aggressiva ai sensi degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, consistente nell'applicare ai consumatori, al momento della restituzione dei beni, penali di importo elevato e di gran lunga superiore all'effettivo valore residuo dell'apparecchio, per asseriti danni allo stesso o per mancate restituzioni, in assenza di alcun contraddittorio con i clienti.

Manutenzione ascensori

Anche nel 2021 l'Autorità si è occupata del servizio di manutenzione degli ascensori. In un caso, il relativo procedimento si è concluso rendendo obbligatori gli impegni proposti dal professionista Steggi Ascensori S.r.l. ([PS11938](#)), in un altro (Otis Servizi S.r.l. - [PS12060](#)), irrogando una sanzione di 600.000 euro, in relazione a una pratica commerciale aggressiva, ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, consistente nel citare in giudizio i consumatori, in relazione ai crediti derivanti dal servizio di assistenza e manutenzione degli ascensori fornito dal professionista, senza rispettare il foro competente di residenza del consumatore.



TRASPORTI

Trasporto aereo - vendita di viaggi cancellati causa Coronavirus e/o offerta voucher

Nell'ambito del trasporto aereo sono state concluse 6 istruttorie in relazione alle condotte illecite dei vettori consistenti nella cancellazione dei servizi di trasporto aereo con la motivazione dello stato di pandemia da Covid-19, benché riguardassero periodi non più caratterizzati dai limiti di circolazione imposti dai provvedimenti governativi nonché nel rilascio di *voucher* in sostituzione del rimborso del prezzo pagato per i biglietti relativi ai voli annullati. Ad esito delle istruttorie, l'Autorità ha sanzionato le compagnie aeree Ryanair (per 4,2 milioni di euro - [PS11865](#)), easyJet (per 2,8 milioni di euro - [PS11830](#)) e Volotea (per 1,4 milioni di euro - [PS11821](#)) per pratiche commerciali scorrette ai sensi degli artt. 20, 21, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo. L'istruttoria avviata nei confronti di Alitalia ([PS11820](#)) con riguardo alla strategia commerciale consistente nell'emettere *voucher* in sostituzione del rimborso pecuniario, in favore dei viaggiatori che avevano subito la cancellazione del volo prenotato, anche successivamente al 3 giugno 2020, si è conclusa con l'accettazione di impegni volti ad agevolare la richiesta dei rimborsi in denaro e a offrire nuovamente a tutti i consumatori la possibilità di scelta del rimborso in luogo del *voucher*. Anche i procedimenti svolti nei confronti dei vettori Vueling ([PS11822](#)) e Blue Panorama ([PS11843](#)) in relazione alle stesse condotte si sono conclusi con l'accettazione di impegni recanti analoghe misure. Sempre nel settore del trasporto aereo, l'Autorità ha svolto cinque interventi di *moral suasion* nei confronti di altrettanti vettori, in relazione all'informativa sulle modalità di rimborso dei *voucher* emessi a seguito di voli cancellati causa emergenza sanitaria Covid-19. Tutte le compagnie aeree interessate hanno provveduto a inserire all'interno dei propri siti internet una procedura volta a consentire al consumatore la gestione della

Attività di tutela del consumatore



propria prenotazione e il rimborso del *voucher* emesso a seguito delle cancellazioni dei voli durante i mesi di emergenza sanitaria.

Trasporto extra-urbano- vendita di viaggi cancellati causa Coronavirus e/o offerta voucher

Per quanto riguarda il trasporto extra-urbano, l'istruttoria svolta nei confronti di FlixBus Italia S.r.l. ([PS11737](#)) si è conclusa con l'irrogazione di una sanzione complessiva di 1.500.000 euro conseguente all'accertamento delle seguenti pratiche commerciali scorrette *i*) vendita *online* di biglietti per servizi da svolgere nelle date coperte dai provvedimenti governativi di blocco e limitazione della circolazione a causa del Covid-19 e successiva cancellazione degli stessi in ragione dell'emergenza sanitaria nel trimestre marzo-maggio 2020, in violazione dell'art. 23, co. 1, lett. e), del Codice del Consumo; *ii*) inadeguata assistenza post-vendita complessivamente prestata alla clientela in esito alla soppressione delle corse già opzionate e pagate, in violazione degli artt. 20, 21, comma 1, lett b), 22, 24 e 25 del Codice del Consumo.

Trasporto marittimo- vendita di viaggi cancellati causa Coronavirus e/o offerta voucher

Con riferimento al trasporto marittimo, l'Autorità ha definito il procedimento avviato nei confronti di Grandi Navi Veloci S.p.a ([PS11826](#)) mediante l'accoglimento di un ampio e articolato *set* di impegni proposti dalla Società, al fine di rimuovere i profili di scorrettezza contestati, ai sensi degli articoli 20, 21, 22, 23, 24 e 25 del Codice del Consumo, in merito all'offerta e successiva cancellazione di proposte di viaggio programmate nel periodo maggio-settembre 2020, su tratte internazionali (da/per Marocco, Italia, Francia e Spagna) e nazionali. Gli impegni resi obbligatori hanno consentito il diretto e integrale ristoro economico (in denaro o *voucher* a valore maggiorato rispetto al prezzo del biglietto, a scelta del cliente) dei consumatori, assistito, sotto il profilo informativo, da una capillare campagna comunicazionale.

Trasporto marittimo e polizze assicurative abbinate

Sempre nell'ambito dei servizi di trasporto marittimo realizzati nel periodo pandemico, l'attività dell'Autorità ha riguardato anche le criticità connesse alle modalità di commercializzazione e alla concreta operatività della polizza assicurativa offerta in abbinamento all'acquisto del titolo di viaggio.

In tale contesto, l'Autorità ha sanzionato (per 100.000 euro) la compagnia di navigazione Tirrenia S.p.A. ([PS11913](#)) per aver posto in essere una pratica commerciale scorretta ai sensi degli articoli 20 e 21 del Codice del Consumo, consistente nel diffondere - nel periodo novembre/dicembre 2020 - una pubblicità rivolta alla vendita di biglietti per la stagione estiva 2021, prospettando in omaggio una polizza assicurativa che avrebbe dovuto coprire le eventuali cancellazioni di viaggio a causa della pandemia. La pubblicità ometteva però di precisare che la polizza operava solo in caso di malattia e non copriva invece i casi di quarantena o di isolamento fiduciario.

Un analogo procedimento è stato chiuso, mediante accettazione degli impegni, nei confronti di Grimaldi Group S.p.A. ([PS11930](#)), in quanto la società ha proposto misure idonee a superare i contestuali profili di scorrettezza - ai sensi degli artt. 20 e 21, co. 1 lett. b) e g) del Codice del Consumo, consistenti nell'indurre insistentemente i viaggiatori ad acquistare, unitamente ai biglietti, anche una polizza assicurativa per annullamento viaggio, che tuttavia escludeva le "epidemie aventi caratteristiche di pandemia". Il professionista si è impegnato ad attuare una serie di "misure compensative", intese al ristoro economico completo dei passeggeri ai quali era stata rifiutata la richiesta di apertura del sinistro, nonché ulteriori "misure di trasparenza informativa" dirette a migliorare le informazioni presenti sul sito internet in merito alle limitazioni di copertura della polizza opzionale. In particolare, sul sito è stata esplicitata "la natura complementare" della copertura assicurativa rispetto alle tutele già previste dall' art. 88-bis del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 recante *Misure di potenziamento*

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (c.d. decreto Cura Italia, la normativa emergenziale allora vigente sui rimborsi) e chiarendo che per le ipotesi di rinuncia al viaggio previste da tale normativa "l'emissione di un voucher di importo pari al prezzo del biglietto costituisce diritto del passeggero indipendentemente dall'acquisto della polizza".

Trasporto aereo: vanti ambientali

Con riferimento al tema dei vanti ambientali nel settore del trasporto aereo l'Autorità ha svolto un'attività di *moral suasion* nei confronti di EasyJet ([MS-PS11598 – EASYJET-EMISSIONI ZERO DI CO2](#)), la cui pubblicità utilizzava affermazioni quali "voli a zero emissioni di carbonio () compensando le emissioni prodotte dal carburante utilizzato in tutti i nostri voli" e "viaggia responsabilmente – vola compensando le emissioni di CO2". Il professionista ha provveduto a modificare il testo di alcune pagine del proprio sito internet, descrivendo più correttamente il proprio impegno a favore dell'ambiente.

Trasporto marittimo: ostacolo al diritto dei consumatori di ricevere un ristoro in denaro in caso di ritardo in arrivo della nave

A seguito dell'istruttoria svolta nei confronti di Grimaldi Group S.p.a. ([PS11675](#)), l'Autorità ha accertato la violazione da parte del professionista, in fase di ristoro del disagio patito dai consumatori a causa del ritardo in arrivo della nave, dei diritti dei passeggeri di cui all'art. 19 del regolamento (UE) 2010/1177. In particolare, nonostante l'esplicita richiesta dei passeggeri, il professionista aveva rifiutato di erogare il risarcimento dovuto in denaro, rilasciando solo un *bonus* per un successivo viaggio. Inoltre, la società, in un primo tempo, aveva offerto quale risarcimento (sempre sotto forma di *bonus*), percentuali del prezzo del biglietto inferiori rispetto a quelle dovute. L'Autorità, pertanto, ha ritenuto che la condotta del professionista integrasse una pratica commerciale scorretta in violazione degli articoli 23, lett. l), 24 e 25 del Codice del Consumo e ha pertanto irrogato alla società una sanzione di 1 milione di euro.

Trasporto ferroviario: mancato ripristino di adeguata capacità di trasporto

L'Autorità ha irrogato una sanzione di 1 milione di euro nei confronti di Trenitalia S.p.A. ([PS11922](#)), la principale impresa ferroviaria nazionale, attiva nel trasporto passeggeri ad alta velocità, per non aver gestito e programmato in modo adeguato la propria offerta in una delle tratte più interessate dal traffico pendolare, quale la Roma-Napoli/Caserta, alla ripresa delle attività lavorative dopo la pausa di fine anno 2020, in violazione dell'articolo 20 del Codice del Consumo.

Trasporto autostradale – disservizi, carenze informative e inadeguatezza del pedaggio

L'Autorità ha sanzionato per 5 milioni di euro Autostrade per l'Italia S.p.A. ([PS11644](#)), società concessionaria della gestione e della manutenzione di oltre 3.000 km di rete autostradale in Italia, accertando una pratica commerciale scorretta, ai sensi degli articoli 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, consistente nel non aver adeguato né ridotto il pedaggio nei tratti autostradali in cui si erano registrate critiche e persistenti condizioni di fruibilità del servizio autostradale con lunghe code e tempi di percorrenza elevati, causate dagli interventi straordinari finalizzati alla messa in sicurezza di diverse tratte autostradali (A/16 Napoli-Canosa, A/14 Bologna-Taranto, A/26 Genova Voltri-Gravellona Toce e, per le parti di sua competenza, A/7 Milano-Serravalle-Genova, A/10 Genova-Savona-Ventimiglia e A/12 Genova-Rosignano). Dopo la chiusura della predetta istruttoria, atteso che Autostrade per l'Italia S.p.A. non aveva provveduto a ridurre il costo del pedaggio e/o non aveva adottato alcuna procedura per riconoscere agevolazioni tariffarie e rimborsi per le tratte autostradali oggetto del procedimento [PS11644](#), l'Autorità, nel mese di luglio 2021, ha avviato un procedimento di inottemperanza ([IP346](#)) contestando al professionista la violazione di cui all'articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo, per non aver ottemperato alla delibera dell'Autorità n. 28604 del 16 marzo 2021. Nel trasporto autostradale l'Autorità ha concluso un'altra istruttoria mediante accettazione degli impegni proposti dalla Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A.

Attività di tutela del consumatore



(PS11694) relativamente all'omissione di informazioni circa la natura onerosa del relativo pedaggio e al conseguente invio di solleciti di pagamento dello stesso anche a notevole distanza di tempo dall'effettuazione del relativo transito.

In proposito, le misure proposte dal professionista, consistenti nel modificare la segnaletica verticale posizionata sulle rampe in ingresso del tracciato autostradale, inserendo nella parte superiore della cartellonistica la dicitura "A PEDAGGIO", unitamente alla significativa riduzione delle tempistiche connesse alla durata delle attività di produzione e invio del secondo sollecito di pagamento, sono state ritenute idonee a superare i profili di presunta scorrettezza contestati nel procedimento.



SERVIZI IDRICI

La prescrizione biennale nel settore dei servizi idrici

In tale ambito, l'Autorità ha avviato cinque procedimenti istruttori ([comunicato stampa del 7 ottobre 2021](#)) per presunte pratiche commerciali scorrette ai sensi degli articoli 20, 22, 24 e 25 del Codice del Consumo, consistenti nel mancato accoglimento delle istanze di prescrizione breve sui crediti presenti in bolletta e anche nell'omessa informativa nelle bollette degli stessi crediti prescrivibili, nei confronti dei seguenti gestori di servizi idrici: S.A.S.I. S.p.A., E.A.S. - Ente Acquedotti Siciliani, Comune di

Ragusa, Cassino e Prata Sannita. Ad avviso dell'Autorità, il mancato accoglimento delle istanze di prescrizione breve risultava idoneo a indurre indebitamente i consumatori a corrispondere importi, spesso ingenti, relativi a consumi prescritti, in tal modo vanificando gli effetti che la nuova disciplina intende contrastare, ovvero l'emissione tardiva di fatture di conguaglio relative a consumi risalenti a oltre due anni, introdotta nel nostro ordinamento dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*).

Inoltre, l'Autorità è intervenuta con altre sette iniziative di *moral suasion* nei confronti di altrettanti gestori del servizio idrico che, pur applicando la prescrizione biennale, avevano tuttavia omesso solo alcuni aspetti informativi, indispensabili per consentire agli utenti di eccepire la prescrizione degli importi già pagati o chiederne il rimborso.

Servizi di depurazione

Nell'ambito dei servizi idrici, l'Autorità si è, infine, attivata con una *moral suasion* nei confronti di alcuni gestori, invitandoli a verificare l'effettivo svolgimento del servizio di depurazione per tutte le utenze allacciate alla rete idrica e, in caso contrario, stornare le relative tariffe applicate agli utenti. Tutti gli operatori si sono conformati all'invito dell'Autorità, adottando ulteriori misure informative e invitando gli utenti a presentare richieste di storno dal pagamento delle tariffe di depurazione qualora non allacciati alla rete fognaria.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

2.2 Comunicazioni, finanza e assicurazioni, posta e immobiliare



SERVIZI DIGITALI

Cloud computing – clausole vessatorie

Nell'ambito del settore digitale l'Autorità ha condotto tre procedimenti concernenti profili di vessatorietà di alcune clausole presenti nei moduli contrattuali per l'utilizzo del servizio *cloud* predisposti da alcuni operatori del settore (Google Ireland Ltd., Dropbox International Unlimited Company e Apple Distribution International)³. L'Autorità ha ritenuto vessatorie le clausole incluse nei termini di servizio adottati dai tre operatori, nella versione in lingua italiana, riguardanti:

- i) l'esclusione della responsabilità del fornitore del servizio rispetto a danni derivanti dalla fornitura di servizi di qualità inadeguata, pur quando questa sia a esso attribuibile (Google, Apple), o la sua limitazione a perdite e danni, ragionevolmente prevedibili, per la mancata applicazione della normale diligenza e perizia oppure per la violazione del contratto con l'utente (Dropbox), in violazione dell'art. 33, commi 1 e 2, lett. b) CdC;
- ii) la sospensione o interruzione unilaterale dei servizi, senza indicazione puntuale delle modalità e delle

tempistiche di comunicazione all'utente del relativo preavviso e della possibilità di opporsi alla decisione del fornitore (Google), ovvero in assenza dell'obbligo di specificare i motivi, né la tempistica di preavviso, per l'esportazione dei dati (Dropbox), in violazione dell'art. 33, commi 1 e 2, lett. d) CdC;

- iii) la modifica unilaterale dei termini e delle condizioni contrattuali in assenza di giustificati motivi inclusi nei termini di servizio (Dropbox, Apple) e senza precisare modalità e tempistiche previste per informarne in maniera adeguata l'utilizzatore (Google, Dropbox), in violazione dell'art. 33, commi 1 e 2, lett. m) CdC.

Nel caso di Dropbox è stata riscontrata anche una violazione dell'art. 35, c. 2 CdC in quanto il consumatore italiano era obbligato ad aderire alle condizioni contrattuali in lingua inglese, le uniche applicabili in caso di controversie, anche nel caso fossero per esso più sfavorevoli.

Nel corso del procedimento Google ha proposto l'adozione di una nuova formulazione delle condizioni contrattuali in questione per risolvere i profili di vessatorietà contestati, mentre Dropbox ha adottato nuove clausole contrattuali che hanno eliminato i profili di vessatorietà riscontrati nei suoi termini di servizio.

3. [CV194](#), [CV195](#) e [CV196](#).

Attività di tutela del consumatore



PAY-TV

Rimborsi per eventi non fruiti



Il caso

Sky Italia aveva posto in essere tre pratiche commerciali scorrette nei confronti dei clienti titolari dei pacchetti di abbonamento Sky Calcio e/o Sky Sport, in occasione dell'emergenza sanitaria da Covid-19 e della conseguente sospensione della trasmissione delle competizioni sportive in diretta. La prima pratica commerciale consisteva nel mancato riconoscimento della rimodulazione e/o del rimborso automatico dei canoni mensili dei pacchetti, dalla data in cui gli eventi sportivi in diretta erano stati sospesi e sino alla ripresa degli stessi. La seconda pratica commerciale riguardava una promozione denominata "sconto coronavirus", secondo cui tutti i clienti abbonati avrebbero potuto ottenere una riduzione di prezzo sui pacchetti Sky Calcio e Sky Sport. La terza pratica commerciale aggressiva, prevedeva l'imposizione di ostacoli onerosi e sproporzionati alla fruizione dello sconto coronavirus da parte dei clienti interessati



Parti e sanzioni

Sky Italia S.r.l.
([PS11778](#), sanzione 2 milioni di euro)



Profili e valutazione

L'Autorità ha accertato la scorrettezza di tutte e tre le pratiche commerciali oggetto di contestazione, rilevando che, a fronte della sospensione degli eventi sportivi, Sky avrebbe dovuto intervenire in modo tempestivo e rimodulare gli abbonamenti annuali con una riduzione dei ratei correnti riferiti ai relativi pacchetti. La società, inoltre, ometteva di fornire le necessarie informazioni in merito alla promozione denominata "sconto Coronavirus", inducendo i destinatari ad assumere una decisione commerciale che non avrebbero altrimenti adottato.



SERVIZI BANCARI E FINANZIARI

Modifica delle condizioni contrattuali

L'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti dell'istituto di credito FinecoBank S.p.A. ([PS12018](#)), attivo nei servizi bancario, creditizio, del

trading e degli investimenti, con un provvedimento di accettazione degli impegni presentati dalla Banca. Il procedimento era stato avviato per una presunta pratica commerciale scorretta, in violazione degli artt. 20, comma 2, 24 e 25 del Codice del Consumo. La Banca, nel marzo 2021, aveva comunicato ai clienti una modifica delle condizioni del rapporto di conto corrente

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

secondo cui, in presenza di una giacenza di liquidità pari o maggiore a 100.000 euro e in assenza di investimenti o finanziamenti collegati al conto, la stessa Banca avrebbe potuto recedere dal rapporto. Nella comunicazione di avvio si contestava che FinecoBank, con tale modifica contrattuale, potesse esercitare pressioni sui correntisti per indurli a sottoscrivere con la Banca servizi finanziari e/o di gestione del risparmio, peraltro con condizioni economiche onerose, dirottando la liquidità eccedente 100.000 euro verso forme di finanziamento o investimento offerte dalla stessa Banca, maggiormente profittevoli per la stessa, e lasciando come unica alternativa ai clienti la chiusura del conto corrente. Alternativa penalizzante per i correntisti, considerati anche i costi per il trasferimento del conto presso un altro istituto di credito.

L'Autorità ha ritenuto gli impegni presentati dalla Banca idonei a porre rimedio alle criticità ipotizzate nella comunicazione di avvio.

In primo luogo, FinecoBank si è impegnata a non esercitare il recesso in caso di correntisti privi di conto

corrente presso un altro istituto di credito. Inoltre, qualora i correntisti privi di altro conto corrente, in seguito alla comunicazione della modifica contrattuale, avessero già effettuato finanziamenti o investimenti, FinecoBank avrebbe rimborsato loro le commissioni pagate per l'esecuzione di ordini di investimento e concesso loro la possibilità di restituire i finanziamenti senza spese o penali.

La Banca si è anche impegnata, per i clienti per i quali si fossero realizzate le condizioni del recesso (giacenza di una liquidità pari o maggiore a 100.000 euro e assenza di investimenti o finanziamenti collegati al conto), a illustrare loro diverse opzioni per evitare l'eventuale recesso, entro i successivi 90 giorni dal contatto, quali: la ricontrattualizzazione individuale dei costi di conto corrente; il trasferimento senza spese della giacenza in eccesso su eventuali conti del cliente in altri istituti di credito; le modalità di utilizzo della giacenza in eccesso. La Banca non recederà dal contratto per un periodo di tempo a disposizione del cliente per scegliere la soluzione tra quelle presentate.

BANCHE E FINANZIARIE

Interventi pubblici a sostegno di famiglie e imprese



Il caso

I procedimenti riguardavano le misure governative (a sostegno di micro-imprese e consumatori danneggiati dall'emergenza sanitaria da Covid-19) della sospensione delle rate dei mutui per la prima casa tramite accesso al Fondo di solidarietà Gasparri prevista dall'art. 54, d.l. 18/2020 (decreto Cura Italia)⁴, della sospensione delle rate di mutui e finanziamenti prevista dall'art. 56, comma 2, lett. c) dello stesso decreto e dell'erogazione alle microimprese dei finanziamenti fino a 30.000 euro, garantiti dal Fondo statale di garanzia, previsti dall'art. 13, comma 1, lett. m), d.l. 23/2020 (decreto Liquidità)⁵.

4. decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19)

5. decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali)

Attività di tutela del consumatore



La prima pratica commerciale, di natura ingannevole, consisteva nel non aver fornito informazioni preventive in merito alla tempistica, stimata o massima, delle risposte alle richieste di applicazione delle misure richieste (fattispecie comune a tutte e tre le banche) e nel non aver fornito informazioni chiare e complete alle microimprese, destinatarie della misura di sospensione delle rate *ex cit.* art. 56, comma 2, lett. c), circa gli effetti, in termini di maggiori interessi complessivi rispetto all'originario piano di ammortamento, da versare alle Banche in ragione dell'allungamento del piano stesso, sia in caso di sospensione della sola quota capitale che dell'intera rata (capitale e interessi) (Unicredit e Sella).

La seconda pratica commerciale, di natura aggressiva, consisteva nell'aver ostacolato le microimprese interessate a richiedere il finanziamento di 30.000 euro di cui all'art. 13, comma 1, lett. m) del decreto Liquidità, concesso a tassi di interessi vantaggiosi individuati dallo stesso decreto e con garanzia statale, a ottenere detto finanziamento (fattispecie comune a tutte tre le banche).



Parti

Unicredit Spa ([PS11786](#))

Intesa Sanpaolo Spa7 ([PS11787](#))

Banca Sella Spa8 ([PS11794](#))



Profili e valutazione

L'Autorità ha ritenuto gli impegni presentati dalle tre Banche idonei a porre rimedio ai profili di scorrettezza ipotizzati nelle comunicazioni di avvio.

Con riguardo alla prima pratica, è stato rilevato che l'impegno a pubblicare nel proprio sito *web* i tempi, medi (Unicredit e Intesa Sanpaolo) o massimi (Sella), di risposta alle richieste di ammissione alle tre misure governative citate, unitamente alle esemplificazioni relative ai maggiori interessi derivanti dalle sospensioni delle rate (Unicredit e Sella), garantisse un'adeguata tutela dei consumatori e delle microimprese, risolvendo le carenze informative riscontrate.

In merito alla seconda pratica, è stato ritenuto che l'impegno a individuare i criteri di valutazione della domanda del finanziamento di 30.000 euro, con relativa pubblicazione nel sito *web* di ciascun istituto, fosse una misura idonea a rendere edotti i potenziali interessati, *ex ante*, circa il processo di valutazione e decisione della Banca. L'Autorità ha considerato favorevolmente, inoltre, l'impegno di evidenziare agli interessati la motivazione di ciascun rigetto e di riesaminare, alla luce dei criteri individuati come sopra descritto, i rifiuti già deliberati dalle Banche. Infine, Sella si è impegnata a concedere i finanziamenti anche ai non clienti della Banca, a differenza di quanto avveniva prima, e Intesa SanPaolo ha eliminato l'obbligo di aprire il conto corrente presso la Banca, rimborsando alle microimprese i costi di apertura e gestione dei conti aperti contestualmente ai finanziamenti già concessi.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022



SERVIZI ASSICURATIVI

Rc Auto

L'Autorità ha concluso un procedimento nei confronti di UnipolSai Assicurazioni S.p.A. (PS11758), relativamente ai messaggi pubblicitari della campagna “#unmeseperte” con i quali si promuoveva la possibilità di ottenere la restituzione di un mese di polizza Rc Auto, a seguito delle limitazioni alla circolazione dovute alla pandemia da Covid-19. I messaggi lasciavano intendere di poter ottenere un immediato rimborso di una quota del premio assicurativo già pagato, mentre l'iniziativa riguardava, in realtà, un voucher-sconto da applicarsi sul premio futuro, in caso di rinnovo della polizza; inoltre, l'autorizzazione del cliente al trattamento dei propri dati personali veniva ottenuta anche per l'utilizzo a fini commerciali, al momento dell'adesione alla suddetta promozione, mediante pre-impostazione dei campi relativi al rilascio dello stesso consenso.

La società ha presentato impegni che l'Autorità ha ritenuto idonei a rimuovere i profili di illegittimità delle condotte contestate.

In particolare gli impegni prevedono per ciascuno dei possibili canali di rinnovo della polizza con UnipolSai (web, agenzie, call center), meccanismi e/o procedure in grado di avvisare ogni cliente, al momento del rinnovo della propria polizza, della presenza dell'iniziativa commerciale in questione, oltre che una proroga al 31 dicembre 2021 del periodo durante il quale poteva essere chiesto e utilizzato il voucher.

Assicurazioni – utilizzo dei dati dei clienti

Il settore assicurativo è stato oggetto di intervento con riferimento alla modalità distributiva di polizze Rc Auto attraverso l'App di Telepass, scaricabile sui dispositivi mobili dei clienti titolari degli abbonamenti Telepass Family e Telepass Viacard (PS11710). Il caso, concluso con l'irrogazione di una sanzione di 2 milioni di euro a carico delle società del gruppo Telepass, ha riguardato una pratica commerciale scorretta articolata in due condotte: i) l'assenza di informativa circa il trasferimento dei

dati dei clienti dalle Compagnie partner a Telepass per utilizzo da parte di quest'ultima a fini commerciali; ii) l'assenza di indicazioni sulle modalità, sulle procedure e sui parametri di selezione del preventivo Rc Auto che sarebbe stato proposto al consumatore.

Le società del Gruppo hanno condiviso, infatti, le informazioni riguardanti i propri utenti con compagnie e intermediari di assicurazione – con cui avevano concluso contratti di distribuzione di polizze – senza aver adeguatamente informato i consumatori clienti della loro raccolta e utilizzo a fini commerciali.

In particolare, l'informativa commerciale fornita ai potenziali utenti, in sede di presentazione del servizio di preventivazione Rc Auto, si limitava a enfatizzare la semplicità, la velocità e la convenienza economica della procedura di preventivazione e di adesione alla polizza eventualmente proposta, mentre non era indicato il fatto che i dati sarebbero stati utilizzati da Telepass anche per finalità commerciali diverse rispetto a quelle per cui erano raccolti, ossia la fornitura del preventivo assicurativo al momento richiesto.



PRODOTTI FINANZIARI

Comparatori

L'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio nei confronti di Facile.it Mediazione Creditizia S.p.A. e Facile.it Broker di Assicurazioni S.p.A. (PS11856) riguardante due pratiche commerciali scorrette in materia di comparazioni e preventivi nei settori finanziario e assicurativo, realizzate mediante il sito Facile.it.

La prima pratica, di natura ingannevole, in violazione degli articoli 21 e 22 del Codice del Consumo, è stata posta in essere da Facile.it Mediazione Creditizia S.p.A. che in fase di preventivo, ometteva di fornire precisazioni in merito a una possibile variazione in pejus dell'offerta di finanziamento oggetto di preventivo e sulle possibili ragioni di tale variazione.

Con riferimento alle polizze Rc Auto, invece, Facile.it Broker di Assicurazioni S.p.A. non evidenziava in modo adeguato che Prima Assicurazioni S.p.A. è una società

Attività di tutela del consumatore



di intermediazione, e non una compagnia assicurativa e che essa, in realtà, offre polizze con risarcimento in forma indiretta.

La seconda pratica, di natura aggressiva, in violazione degli articoli 24 e 25 del Codice del Consumo, posta in essere da Facile.it Mediazione Creditizia S.p.A., consisteva nel proporre al consumatore, tramite l'utilizzo di *pop up*, una polizza assicurativa abbinata ai prestiti personali, rivolgendosi anche a quei soggetti che in un primo momento non avevano manifestato la volontà di stipulare la polizza, oltre che a coloro che non

avevano espressamente chiesto di essere richiamati, avendo solamente salvato un preventivo. Quest'ultima condotta è stata ritenuta idonea a limitare la libertà di scelta del consumatore, in quanto la sollecitazione non richiesta rispetto a un preventivo salvato, costituisce una forma di pressione indebita, in grado di condizionare le scelte dell'utente.

A conclusione del procedimento, l'Autorità ha irrogato sanzioni per 1.050.000 euro a Facile.it Mediazione Creditizia S.p.A. e per 5.950.000 euro a Facile.it Broker di Assicurazioni S.p.A..

FOCUS Utilizzo dei dati personali dei consumatori a fini commerciali

L'Autorità ha svolto due procedimenti istruttori e sanzionato le imprese Google Ireland Limited ([PS11147](#)) e Apple Distribution International Limited ([PS11150](#)), entrambe per 10 milioni di euro, per due violazioni del Codice del Consumo connesse all'acquisizione e all'utilizzo dei dati dei consumatori a fini commerciali.

Dall'attività istruttoria è in particolare emerso che né Google né Apple avevano fornito informazioni chiare e immediate sull'acquisizione e sull'uso dei dati degli utenti a fini commerciali, in violazione degli articoli 21 e 22 del Codice del Consumo.

Tali condotte sono state analizzate alla luce della specifica attività svolta dalle due società, per le quali la raccolta dei dati risulta elemento di grande rilievo per l'erogazione e vendita dei relativi servizi. Infatti, Google fonda la propria attività economica sull'offerta di un'ampia gamma di prodotti e di servizi connessi a internet - che comprendono tecnologie per la pubblicità *online*, strumenti di ricerca, *cloud computing*, *software* e *hardware* - basata in larga misura sulla profilazione degli utenti ed effettuata grazie ai loro dati. Apple raccoglie, profila e utilizza a fini commerciali i dati degli utenti attraverso l'uso dei suoi dispositivi e dei suoi servizi, sfruttandone il valore economico attraverso un'attività promozionale per la vendita dei propri prodotti e/o di quelli di terzi tramite le proprie piattaforme commerciali App Store, iTunes Store e Apple Books.

È stata, inoltre, dimostrata per entrambe le società anche la violazione degli articoli 24 e 25 del Codice del Consumo a causa della pre-attivazione del consenso all'utilizzo dei dati degli utenti a fini commerciali, con conseguente pregiudizio delle scelte economiche del consumatore.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

2.3 Industria, agroalimentare, farmaceutico, turismo e servizi



TURISMO

Nel settore interessato, un primo procedimento ha riguardato Bravonext S.A. ([PS11996](#)), attiva attraverso i siti internet *volagratis.com* e *it.lastminute.com* come *tour operator* nella vendita di pacchetti turistici e come intermediario nella vendita di voli aerei. Nel corso del procedimento è emerso che Bravonext, per fronteggiare il considerevole numero di richieste di rimborso, aveva posto in essere un processo di gestione dei rimborsi che, pur ampliando la gamma delle possibilità a beneficio del consumatore previste dalla normativa emergenziale rilevante, aveva causato notevoli ritardi nella definizione delle relative pratiche. In proposito, l'Autorità ha accolto gli impegni del professionista, ritenuti risolutivi al fine di risolvere le problematiche riguardanti le procedure di gestione delle richieste di rimborso in fase e di quelle future, anche attraverso l'implementazione di un più efficiente servizio di assistenza ai clienti.

Un secondo procedimento ([PS11995](#)) è stato avviato nei confronti di STS Education S.r.l. in corso di procedura fallimentare, di STS Education Group AB, di ASTOI Confindustria Viaggi e di Associazione Fondo ASTOI. Il procedimento ha riguardato quanto occorso ai consumatori che avevano acquistato da STS Education S.r.l. programmi *High School* (periodi scolastici all'estero durante il quarto anno della scuola secondaria superiore) qualificati nei contratti come pacchetti turistici. Nei contratti era indicato che la garanzia richiesta dall'art. 47 del Codice del Turismo era assolta tramite l'adesione al Fondo ASTOI. Tuttavia, successivamente al fallimento di STS Education S.r.l., ASTOI e il Fondo ASTOI hanno opposto diniego alle richieste di rimborso avanzate dalle famiglie sulla base del contratto stipulato con STS stesso, ritenendo che i programmi *High School*, non avendo finalità turistica, non avessero la natura di pacchetti turistici.

L'Autorità ha accertato la scorrettezza della pratica posta in essere, in solido, da STS Education S.r.l. e STS Education Group AB, ai sensi degli artt. 20, comma 2 e 21 del Codice del Consumo, in quanto i professionisti,

prospettando esplicitamente la garanzia del Fondo ASTOI, avevano erroneamente generato nei consumatori la ragionevole aspettativa che, in caso di fallimento, essi avrebbero potuto godere della protezione assicurativa prevista dalla normativa euro-unionale.

Sono stati invece accolti gli impegni presentati da ASTOI e Fondo ASTOI i quali, oltre a garantire in futuro ai consumatori una percezione corretta dell'eventuale sussistenza della garanzia prestata dal Fondo per i casi di insolvenza degli aderenti, prevedevano misure di carattere risarcitorio a favore dei consumatori.



SERVIZI SANITARI

L'Autorità ha censurato le condotte poste in essere dalla società Dentix ([PS11841](#)) a seguito delle numerose segnalazioni pervenute anche da parte delle Associazioni dei consumatori, con riferimento al fatto che, nel periodo di piena emergenza sanitaria, i centri Dentix avevano cessato la propria attività, interrompendo senza preavviso le cure pianificate, privando i pazienti di qualsiasi forma di assistenza e non consentendo loro il recupero della documentazione contrattuale e medica indispensabile per la prosecuzione delle cure e per intraprendere iniziative a tutela della propria posizione contrattuale e sanitaria. L'Autorità ha ritenuto l'insieme di tali condotte una violazione degli artt. 20, 21, comma 1, lettera b), 22, comma 2, 24 e 25, lettera d), del Codice del Consumo, irrogando una sanzione di 1 milione di euro in solido nei confronti della società italiana Dentix Italia S.r.l. e della società controllante di diritto olandese Dentix Health Netherlands B.V..

Il procedimento ha riguardato, altresì, le condotte poste in essere da tre società finanziarie nei confronti dei consumatori che avevano chiesto di risolvere i contratti di finanziamento stipulati a copertura delle cure dentistiche. A tal riguardo, l'Autorità ha accolto gli impegni presentati dalla società Cofidis S.p.a., ritenendoli idonei a far venir meno i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale oggetto di istruttoria, al

Attività di tutela del consumatore



contempo escludendo che la condotta attribuita a Fidelity S.p.A. e a Deutsche Bank S.p.A. presentasse

elementi sufficienti ad integrare una violazione degli artt. 24 e 25, lett. d) del Codice del Consumo.

FOCUS Ostacoli all'esercizio dei diritti contrattuali dei consumatori nel settore della sanità integrativa

L'Autorità, tenuto anche conto dell'ampio numero di consumatori coinvolti, ha avviato un'istruttoria nei confronti di Intesa Sanpaolo RBM Salute S.p.A., compagnia assicurativa specializzata nell'assicurazione sanitaria, e Previmedical - Servizi per Sanità Integrativa S.p.A., *provider* di servizi al quale la prima ha affidato la gestione e liquidazione delle pratiche di sinistro.

Il relativo procedimento ha accertato che i professionisti, in violazione degli artt. 20, comma 2, 24 e 25, comma 1, lett. d), del Codice del Consumo, avevano frapposto ostacoli all'esercizio dei diritti contrattuali dei consumatori, rendendo difficoltosa oltre che onerosa la fruizione delle prestazioni assicurative.

L'Autorità ha *in primis* ritenuto che l'intervento del fondo sanitario nell'acquisto dei servizi assicurativi della compagnia non è idoneo a escludere l'applicazione della normativa sulle pratiche commerciali scorrette, tenuto conto che il legislatore europeo e quello italiano, in occasione del recepimento della direttiva 2005/29/CE, hanno stabilito che il destinatario finale di tale rapporto e l'utilizzatore del servizio è pur sempre il consumatore.

Dalle risultanze istruttorie è emerso che gli assicurati avevano affrontato ritardi nella risposta alle proprie istanze, reiterate e non giustificate richieste di integrazione documentali, respingimenti di richieste con motivazioni pretestuose, significativi ritardi e carenze nella gestione delle prestazioni dirette, ritiri di autorizzazioni già rilasciate, arbitrarie limitazioni introdotte nella prassi liquidativa, difficoltà a contattare l'assistenza clienti, nonché scarsa efficacia della stessa. È stata, inoltre, riscontrata l'adozione di ingiustificate procedure dilatorie nell'autorizzazione di prestazioni con cicli di più sedute, come nel caso delle terapie oncologiche.

Il procedimento in questione si è concluso con l'irrogazione a Intesa Sanpaolo RBM Salute di una sanzione di 5 milioni di euro e a Previmedical di 1 milione di euro ([PS11828](#)).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

Condizioni di servizio piattaforme social



Il caso

Il procedimento ([CV224](#)) ha riguardato la società TikTok Technology Limited, con riferimento alle clausole vessatorie contenute nelle “Condizioni di Servizio (Per gli utenti residenti all'interno di SEE, Svizzera e Regno Unito)” relative alle modifiche unilaterali delle condizioni e dei servizi, alla risoluzione del contratto, alle rinunce degli utenti ai diritti sui contenuti pubblicati sulla Piattaforma, alle limitazioni ed esclusioni di garanzie e responsabilità a favore del professionista, nonché alla legge applicabile e al foro competente.



Parti

TikTok Technology Limited



Profili e valutazione

L'Autorità ha ritenuto vessatorie le clausole in esame ai sensi degli artt. 33, commi 1 e 2, lett. b), d), g), h) e m), nonché 34, comma 1, e 35, del Codice del Consumo, poiché determinano un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi contrattuali a carico del consumatore e sono formulate secondo modalità non trasparenti e ambigue, soprattutto per i giovani utilizzatori di TikTok.

Nel corso del procedimento, il professionista ha presentato una nuova versione delle clausole idonea a risolvere i profili di vessatorietà contestati. L'Autorità ha preso atto dell'impegno del professionista a implementare le nuove clausole per gli utenti italiani della piattaforma e ha disposto la pubblicazione di un estratto del provvedimento sulla *homepage* di TikTok per 30 giorni consecutivi.

Attività di tutela del consumatore



L'ANDAMENTO DEI PREZZI DEI BENI DI PRIMA NECESSITÀ NELLA DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA DURANTE IL LOCKDOWN

L'Autorità, a seguito di un'approfondita analisi di mercato finalizzata ad accertare un'eventuale violazione dell'art. 25, comma 1, lett. c), del Codice del Consumo, ha avviato 12 procedimenti istruttori per verificare l'origine degli elevati aumenti dei prezzi medi di vendita di alcuni beni di prima necessità⁶ individuati presso alcuni punti vendita di 9 primari operatori della GDO⁷, nonché per analizzare gli aumenti dei prezzi medi di acquisto rilevati presso alcuni affiliati a primari gruppi di acquisto, che non sembravano trovare corrispondenza nell'aumento dei costi medi di approvvigionamento⁸. Le istruttorie hanno permesso di escludere l'esistenza di fenomeni generalizzati di aumento dei margini percentuali applicati. In particolare, è emerso che gli aumenti dei prezzi medi riscontrati erano in larga parte dovuti al c.d. "effetto di composizione": in sostanza, a fronte della costanza dei prezzi delle referenze continuative (al netto di variazioni dovute a promozioni o variazioni dei costi di approvvigionamento), era aumentata la quota nelle vendite di referenze di prezzo (e costo di approvvigionamento) più elevato, spesso inserite in assortimento per soddisfare la maggior domanda di beni di prima necessità (sia per scorta, sia a causa del crollo dei consumi fuori casa). L'Autorità ha pertanto concluso i procedimenti in questione, ritenendo che le condotte esaminate non costituissero delle fattispecie di pratica commerciali scorrette.



SERVIZI PER IL TEMPO LIBERO

Nel settore interessato l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti della società RSG Group Italia S.r.l., gestore delle palestre "McFit" (PS11898), al fine di accertare un'eventuale pratica aggressiva. L'Autorità, tenuto conto del contesto eccezionale determinato dalla pandemia da Covid-19, ha accolto gli impegni del professionista che si è vincolato a non richiedere il pagamento delle rate dei mesi da marzo a maggio 2020 in cui le palestre erano chiuse, in applicazione delle disposizioni governative di contenimento della pandemia, ad attribuire mensilità gratuite a compenso dei prelievi già effettuati, nonché ad accogliere le richieste di risoluzione dei relativi contratti.



SETTORE DELL'ARREDAMENTO

L'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti delle società Iris Mobili S.r.l. e MC Services S.c.r.l. del Gruppo facenti capo al marchio Mondo Convenienza Holding S.p.A. (PS11948), riguardante l'eventuale diffusione di informazioni ingannevoli sul servizio "Trasporto e montaggio", sulla mancata disponibilità di alcuni prodotti, sull'inadeguatezza dell'assistenza post-vendita e sul rifiuto di applicare le condizioni del servizio "Consegna gold".

Il procedimento si è concluso con l'accoglimento degli impegni del professionista, che si è vincolato a garantire la trasparenza delle condizioni dei servizi "Trasporto e montaggio" e "Consegna Gold", oltre che delle

6. Alcool (denaturato), guanti usa e getta, saponi per le mani, farina, lievito, pane, olio, frutta, verdura, carni bianche, latte per l'infanzia.

7. PS11869 Regina - Aumento prezzi Covid19, PS11870 Coal - Aumento prezzi Covid19, PS11871 Ce.Di. Sigma Campania - Aumento prezzi Covid19.

8. PS11876 Coop Centro Italia - Aumento prezzi Covid-19, PS11877 Unicoop Tirreno - Aumento prezzi Covid-19, PS11878 Margherita Distribuzione - Aumento prezzi Covid19, PS11879 PAM - Aumento prezzi Covid-19, PS11880 Conad Nordovest - Aumento prezzi Covid19, PS11881 Vi.Pa.Gu. - Aumento prezzi Covid-19, PS11882 Sorinat - Aumento prezzi Covid-19, PS11883 Marill - Aumento prezzi Covid-19, PS11884 Spam - Aumento prezzi Covid-19.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

informazioni diffuse sul sito circa l'effettiva disponibilità dei prodotti fin dal primo contatto con il consumatore. Inoltre, gli impegni hanno introdotto la previsione di penali a carico dei *partner* commerciali per i ritardi nelle consegne, riconoscendo ai consumatori la possibilità di scegliere di risolvere il contratto con rimborso del doppio della caparra versata o, in assenza di caparra, con attribuzione di un ristoro del 10% del valore dell'ordine in ritardo o, se ancora interessati alla consegna, di beneficiare di uno sconto del 10% del valore dell'ordine. Nel medesimo settore, l'Autorità ha inoltre accertato la scorrettezza, ai sensi degli artt. 20, 21, comma 1, lett. b) e d), 22, comma 2, e 23, comma 1, lett. g), del Codice del Consumo, delle campagne pubblicitarie diffuse nel corso del 2020 dalla società Poltroneseofà S.p.A. tramite *spot* televisivi, *spot* radiofonici e il sito internet *poltroneseofa.com*, con riferimento alle caratteristiche dell'offerta, all'estensione delle promozioni a tutta la collezione, all'entità degli sconti promessi e al prezzo dei prodotti venduti, alla durata temporale delle promozioni, nonché all'effettiva veridicità delle offerte a tempo ([PS11785](#)), irrogando una sanzione di 1 milione di euro.

Social Media Marketing

L'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti della società British American Tobacco Italia S.p.A. ([PS12009](#)), avente ad oggetto una inedita tecnica di *marketing*, la *call to action*, consistente nell'interazione di due diversi soggetti: gli *influencer* e i *follower*. In tale contesto, questi ultimi sono spinti a diffondere sul proprio profilo Instagram contenuti collegati a specifici marchi

nell'aspettativa di ricevere una maggiore visibilità del proprio profilo, in tal modo generando un effetto pubblicitario indotto.

Il procedimento si è concluso con l'accettazione degli impegni presentati dal titolare del marchio e dagli *influencer*, allo scopo di garantire la massima trasparenza e chiarezza dell'eventuale contenuto pubblicitario delle comunicazioni diffuse sui *social media*.

Tutela delle microimprese

Nel confermare la continua attività di *enforcement* a tutela delle piccole e medie imprese per reprimere pratiche commerciali aggressive e ingannevoli collegate all'iscrizione non richiesta a banche dati e alla pretesa di pagamenti non dovuti in relazione ad adempimenti obbligatori già effettuati presso le autorità competenti, l'Autorità ha concluso 6 procedimenti tra cui 2 di inottemperanza a precedenti divieti ([PS11885](#), [PS11681](#), [PS12030](#), [PS12054](#), [IP342](#) e [IP343](#)), sanzionando 9 imprese per un complessivo ammontare di oltre 4 milioni e 750 mila euro.

Infine, nell'ambito delle *subscription traps* connesse all'offerta di servizi per la compilazione *online* di *curriculum vitae*, l'Autorità ha concluso un procedimento avviato nei confronti di CV Maker. B.V. ([PS11680](#)), accogliendo gli impegni del professionista, finalizzati a chiarire, fin dal primo contatto con il consumatore e con successive comunicazioni via *mail*, che il servizio in questione viene offerto per un periodo di prova, scaduto il quale, in assenza di recesso, l'acquisto si trasforma in un abbonamento mensile dal costo significativamente più elevato.

Attività di tutela del consumatore



3.

Sviluppi giurisprudenziali in materia di tutela del consumatore

FOCUS *Transizione ecologica “a costo zero” e oneri a carico del consumatore*

All'inizio del 2021 il Tar del Lazio, sulla scia di alcune sentenze di poco precedenti, ha adottato una pronuncia di particolare interesse concernente l'uso del *claim* “a costo zero” o “a impatto zero” in relazione all'installazione di pannelli fotovoltaici (Tar Lazio, 17 febbraio 2021, n. 1996, passata in giudicato per mancato appello da parte del professionista ricorrente).

Il caso affrontato è quello di un professionista, operante nel settore delle energie rinnovabili, che offriva ai consumatori la possibilità di installare un impianto fotovoltaico nella propria abitazione “a costo zero” giacché, con l'applicazione di incentivi pubblici e il ricorso a finanziamenti *ad hoc*, il costo di installazione sarebbe stato sostenuto dall'energia solare prodotta e immessa nel sistema. In sostanza, l'impianto avrebbe dovuto essere, per il consumatore, “gratis”.

Secondo la giurisprudenza amministrativa, omettere di informare il consumatore della necessità di sostenere alcuni costi, e comunque di rimborsare il finanziamento goduto, per l'installazione dell'impianto fotovoltaico attraverso l'uso di *claim* come “a costo zero” o “a impatto zero” costituisce una pratica commerciale scorretta perché volta a trarre in inganno il consumatore e a impedire la formazione di una scelta consapevole.

L'utente si avvedeva solo tardivamente che il costo del finanziamento per l'installazione dell'impianto era completamente a proprio carico e che il rimborso mediante detrazioni fiscali e vendita dell'energia solare al gestore della rete era meramente eventuale. Il *claim* “a impatto zero” o “a costo zero” si rivelava, quindi, del tutto fuorviante rispetto alla reale entità dell'operazione.

Il tema della transizione ecologica è sempre più presente nel dibattito quotidiano anche grazie agli obiettivi di economia sostenibile fissati dall'Unione europea e da accordi di cooperazione tra Stati al fine di contenere l'inquinamento del pianeta. L'esigenza è quella di rendere la popolazione meno dipendente dall'energia fossile in favore dello sviluppo di energie rinnovabili e dell'efficientamento energetico.

In quest'ottica si collocano anche gli interventi di carattere pubblico, tra i quali spiccano i *bonus* di varia natura, gli strumenti fiscali (detrazioni) e le agevolazioni nel mercato del credito.

Il vantaggio economico (ossia la fruizione degli incentivi fiscali e il prezzo incassato per la vendita dell'energia solare prodotta) consente di ammortizzare il rilevante costo dell'impianto installato, che altrimenti rimarrebbe totalmente a carico del consumatore.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

Nel caso in esame, però, per convincere i consumatori a installare l'impianto fotovoltaico in vendita, il professionista, qualificatosi come agente degli operatori energetici più importanti del Paese e sfruttandone indebitamente i loghi e le denominazioni, utilizzava *claim* come "a costo zero" e "a impatto zero" lasciando credere che tutta l'operazione di acquisto e posa in opera dei pannelli solari non avrebbe avuto alcun impatto economico sui consumatori.

In realtà, l'acquisto dell'impianto doveva essere sostenuto direttamente dal consumatore, ovvero anticipato da un istituto di credito (ad esempio una banca o una società finanziaria), con dei costi comunque a carico dell'utente, costi che poi sarebbero stati oggetto di recupero solo nel lungo periodo di utilizzo dei pannelli solari grazie all'effetto combinato degli incentivi pubblici, della riduzione del consumo di energia e della "vendita di energia" da immettere nella rete. L'effetto di recupero dei costi per l'installazione richiedeva, innanzitutto, che il consumatore dovesse effettivamente subire un esborso di denaro, posto che, peraltro, tale recupero non era in alcun modo certo, ma che al contrario aveva carattere aleatorio.

L'operazione economica di acquisto e installazione dell'impianto fotovoltaico proposta dal professionista era, quindi, ben lungi dall'essere "a costo zero" o anche solo "a impatto zero" per via dei costi che il consumatore avrebbe dovuto comunque sostenere e dell'aleatorietà del recupero totale degli stessi.

Tale pratica era stata posta in essere, quindi, in violazione dell'art. 26, comma 1, lett. f), del Codice del Consumo e il giudice amministrativo ha confermato l'impianto sanzionatorio di cui al provvedimento dell'Autorità.



PROFILI SOSTANZIALI

Rapporto tra competenze dell'Autorità e di altre autorità indipendenti

Il criterio per dirimere il conflitto di competenze tra l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCom) non è costituito dal criterio di specialità, bensì da quello di incompatibilità.

Come sancito dal Consiglio di Stato (sentenza del 1° ottobre 2021, n. 6596, resa in un procedimento in cui era parte l'AGCom), il criterio di specialità presuppone che le due discipline presentino aspetti comuni e aspetti differenti. Il criterio dell'incompatibilità presuppone, invece, che tra le due discipline sussista una complessiva divergenza di contenuti che non ne consenta neanche l'astratta coesistenza.

Tale interpretazione appare aderente al significato

letterale dell'art. 19, comma 3, del Codice del Consumo e coerente con quanto lo stesso legislatore nazionale ha disposto con l'art. 27, comma 1-bis, del medesimo Codice. Il nuovo paradigma decreta l'abbandono dei criteri di matrice penalistica che sono poco compatibili con la natura delle regole di condotta contemplate nei due settori. In questa prospettiva, l'espressione «aspetti specifici» della pratica commerciale scorretta impone un confronto non tra interi settori o tra fattispecie concrete, ma tra singole norme generali e di settore, con applicazione di queste ultime soltanto qualora esse contengano profili di disciplina incompatibili con quelle generali di disciplina delle pratiche commerciali scorrette. Ne consegue che la normativa di settore non disciplinerà pratiche commerciali scorrette, ma condotte che presentino aspetti di divergenza radicale con tali pratiche. La regola generale va ravvisata nella circostanza per la quale, in presenza di una pratica commerciale scorretta, la competenza è dell'Autorità mentre quella delle altre

Attività di tutela del consumatore



autorità di settore è residuale e ricorre soltanto quando la disciplina settoriale regoli «aspetti specifici» delle pratiche che rendono le due discipline incompatibili.

Professionista

Il Tar del Lazio (con sentenza del 17 febbraio 2021, n. 1996), sempre a proposito di offerte di installazione di impianti fotovoltaici, ha ribadito l'orientamento secondo il quale, laddove i vantaggi della condotta scrutinata siano comunque riconducibili al "professionista" individuato dall'Autorità, non rileva che l'attività sanzionata sia stata posta in essere materialmente da terzi giacché a ricoprire il ruolo di professionista a cui imputare le condotte resta sempre colui il quale gode degli effetti positivi della pratica posta in essere a discapito dei consumatori.

Consumatore medio

La giurisprudenza amministrativa ha ribadito che alla nozione di "consumatore medio" corrisponde la figura di un utente normalmente informato e ragionevolmente avveduto, risultando preciso onere di diligenza gravante sul professionista quello della corretta e completa informazione. Se, quindi, la pubblicizzazione del prodotto in offerta è idonea a falsare le ordinarie scelte di tale tipo di consumatore con riguardo alle caratteristiche principali del prodotto, perché carente circa il calcolo del prezzo e le altre informazioni rilevanti, presentate in maniera poco chiara o non esaustiva e contenente una descrizione del prodotto come gratuito pur gravando sul consumatore altri oneri, si palesa una evidente lesione nei confronti del consumatore qualificato "medio", che, sia pur normalmente avveduto, per le riscontrate carenze non ha potuto esercitare la sua "avvedutezza" (Tar Lazio, 1996/2021 cit.).

Pratiche commerciali scorrette

Dall'analisi delle pronunce rese nel 2021 emerge, in linea di continuità con il passato, che la pratica commerciale scorretta debba configurarsi come un illecito di pericolo (Tar Lazio 25 febbraio 2021, n. 2317, sulla scia, *ex multis*, di Tar Lazio 20 novembre 2019, n. 14067). Non occorre,

quindi, individuare un concreto pregiudizio delle ragioni del consumatore ma, perché si configuri una pratica commerciale scorretta, è sufficiente ravvisare una potenzialità lesiva affinché si possano evitare, anche solo in astratto, condizionamenti e/o orientamenti decettivi.

Pratiche ingannevoli

Quanto alle pratiche ingannevoli, il Consiglio di Stato (con sentenza del 29 marzo 2021, n. 2631) ha confermato la pronuncia del Tar del Lazio a proposito della condivisione con terzi dei dati immessi sulla piattaforma del *social network* più diffuso al mondo. È quindi corretto ritenere ingannevole quella pratica che lascia supporre all'utente di un *social network* che è possibile ottenere immediatamente e facilmente, ma soprattutto "gratuitamente" (e per tutto il periodo in cui l'utente manterrà l'iscrizione in piattaforma), il vantaggio collegato dal ricevimento dei servizi tipici di un *social network* senza oneri economici, omettendo di comunicare che, invece, l'uso della piattaforma è mantenuto solo se e fino a quando i dati saranno resi disponibili a soggetti commerciali non definibili anticipatamente e operanti in settori anch'essi non pre-indicati per finalità di uso commerciale e di diffusione pubblicitaria.

Il primo contatto tra professionista e consumatore, veicolato dal messaggio pubblicitario del primo rivolto alla generalità degli utenti, appare quindi centrale nel rapporto tra i due attori anche perché è proprio in questa fase che, grazie alla *réclame*, si può verificare il c.d. effetto di "aggancio" del consumatore. Quest'ultimo, allettato dall'offerta contenuta in una parte del messaggio pubblicitario, massimamente visibile, viene da ciò "agganciato", correndo il rischio di omettere l'integrale lettura delle parti meno evidenziate del messaggio pubblicitario recanti la completa descrizione del prodotto e dei suoi effetti di assunzione. Tali parti vengono così rese disponibili e apprese in un momento successivo, quando già la volontà consumeristica ha iniziato a formarsi se non, addirittura, si è completamente formata, senza tener conto di tutti gli elementi necessari perché essa possa dirsi genuina. Il Tar del Lazio (con sentenza del 15 giugno 2021, n.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

7161) ha ribadito che il consumatore deve disporre contestualmente, e con identica evidenza grafica, di tutte le informazioni utili ad assumere una consapevole decisione di natura commerciale.

Con la pronuncia appena citata, il Tar del Lazio ha anche ribadito come sin dal primo contatto pubblicitario sorgano obblighi di estrema chiarezza nel messaggio veicolato ai consumatori. Tale obbligo è ancor più marcato allorquando dalla presentazione complessiva di un prodotto pubblicizzato il consumatore possa essere tratto in inganno. In altre parole, sin dal primo contatto con il consumatore, il professionista deve mettere a disposizione tutti gli elementi essenziali per un'immediata percezione dell'offerta economica pubblicizzata. Il messaggio veicolato non deve quindi presentare enfasi che possano non rendere chiaramente percepibile il reale contenuto e i termini dell'offerta del prodotto, lasciando così cadere in errore il consumatore. Il Consiglio di Stato (con sentenza del 27 ottobre 2021, n. 7206), per ciò che concerne specificamente l'acquisto di biglietti aerei, ha sancito espressamente che tale prezzo debba essere chiaramente e integralmente indicato, sin dal primo contatto con il consumatore, in modo da rendere immediatamente percepibile l'esborso finale, specialmente quando si tratta di costi inevitabili e prevedibili come quelli dipendenti dall'uso di una carta di credito diversa da quella prescelta dal vettore aereo, secondo quanto stabilito recentemente dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (sentenza del 13 aprile 2020, causa C-28/19).

Occorre poi evidenziare come la scorrettezza della pratica commerciale, in ordine alla reale portata del prodotto, non possa ritenersi sanata dalla possibilità per il consumatore di ottenere, anche in un momento immediatamente successivo, ulteriori dettagli informativi, laddove il messaggio promozionale, attraverso il suo contenuto non trasparente, determinato dalle modalità di presentazione del prodotto, risulti già idoneo ad agganciare il consumatore al primo contatto (Tar Lazio 2317/2021 cit.).

Il messaggio pubblicitario è vieppiù ingannevole – secondo la sentenza del Tar del Lazio del 4 marzo 2021,

n. 2694 – quando, nonostante l'uso della locuzione “a partire da” vicino al prezzo base promozionale, l'offerta non comprenda costi che il consumatore deve necessariamente sostenere per poter fruire dell'offerta medesima. Tale affermazione è, quindi, radicalmente mendace giacché i costi necessari per poter fruire dell'offerta divengono parte del prezzo che il consumatore deve pagare per l'acquisto, elevando strutturalmente la cifra *a partire dalla quale* il consumatore supponeva di poter ottenere il bene o il servizio voluto.

L'emergenza pandemica ancora in corso ha determinato anche la necessità di fornire ai consumatori informazioni sempre più precise e tempestive. Per questo, il Tar del Lazio (con la sentenza del 18 ottobre 2021, n. 10657) è intervenuto per sancire che l'obbligo informativo incombente sulla società organizzatrice di un viaggio non viene meno per il fatto che sia nota la situazione di emergenza sanitaria, né tale obbligo può ritenersi superato dalla previsione, nelle condizioni generali di contratto, di un onere del consumatore di informarsi sulle condizioni sanitarie e di sicurezza dei luoghi da visitare, giacché anche a fronte di tali circostanze il professionista avrebbe comunque dovuto rendere edotti i potenziali acquirenti di eventuali situazioni critiche, sotto il profilo sanitario, che avrebbero potuto comportare la modifica dell'itinerario di viaggio.

Le informazioni sull'andamento dell'emergenza sanitaria e degli eventuali riflessi sul servizio acquistato sono comunque inerenti ai doveri di diligenza professionale dell'operatore, risultando di assoluta rilevanza ai fini della scelta consapevole del consumatore di recarsi in vacanza in un determinato luogo e in un certo periodo, tenendo conto che il viaggiatore “medio” si rivolge a un professionista proprio per organizzare al meglio il proprio viaggio, riponendo in lui fiducia per la maggior attitudine alla soluzione di problemi organizzativi e informativi di ogni rilevanza precedenti al viaggio, ai fini della resa della prestazione contrattuale.

Da ultimo, il Consiglio di Stato (con sentenze dell'11 marzo 2021, nn. 2082, 2083 e 2085) ha confermato appieno l'orientamento del Tar del Lazio a proposito di pratiche ingannevoli poste in essere da un professionista

Attività di tutela del consumatore



operante nel settore dei c.d. diamanti da investimento. Il giudice amministrativo ha statuito definitivamente come appaia ingannevole la pratica con la quale un professionista ponga, alla base delle valutazioni del consumatore, delle “quotazioni” del bene-rifugio che in realtà sono determinate dallo stesso professionista e di cui quest’ultimo cura la pubblicazione nel più noto giornale finanziario del Paese al fine di sostenere la veridicità dei dati. In realtà, il “sicuro” rendimento di tali beni era basato su criteri autoreferenziali che il consumatore non poteva cogliere appieno stante, per l’appunto, la condotta del professionista. Da qui la declaratoria di ingannevolezza confermata dal Consiglio di Stato.

Pratiche aggressive

Anche nell’ambito delle pratiche aggressive la giurisprudenza amministrativa non si è discostata dagli orientamenti ormai consolidati. Sul versante delle condotte, è stato ribadito che le pratiche commerciali aggressive non sono necessariamente connotate dal ricorso alla violenza fisica o verbale, ma sono contraddistinte dal fatto che il consumatore, nel momento decisionale, viene a trovarsi in situazione di *stress* determinato sia da condotte del professionista ripetute e irriguardose della volontà del cliente, sia dall’esistenza di vincoli contrattuali percepiti come opprimenti (Tar Lazio, 10 maggio 2021, n. 5449). Il Tar del Lazio ha poi confermato come il concetto di “coercizione” alluda a quelle forme di coartazione realizzate attraverso la minaccia di un ‘male’ - non necessariamente avente il carattere «ingiusto e

notevole» proprio della violenza morale *ex art. 1435 c.c.* - come conseguenza della mancata effettuazione della scelta che il professionista vuol spingere il consumatore ad adottare (*ibidem*).

Nel descrivere le pratiche commerciali aggressive, il giudice amministrativo ha ritenuto che l’art. 24 del Codice del Consumo, pur indicando alcune possibili modalità di esecuzione della condotta sottoposta a scrutinio, colleghi la ricorrenza dell’illecito a una valutazione di tipo finalistico, ravvisabile ogni volta che “*nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanze del caso*”, la condotta stessa, creando un indebito condizionamento, “*limita o è idonea a limitare considerevolmente la libertà di scelta o di comportamento del consumatore medio in relazione al prodotto e, pertanto, lo induce o è idonea ad indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso*” (*ibidem*).

Diritto di recesso

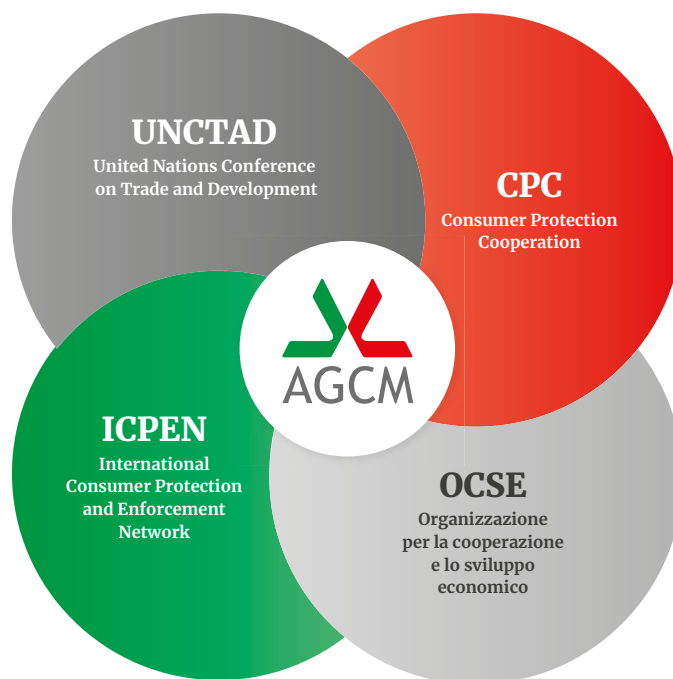
In tema di *ius poenitendi*, il Tar del Lazio (con sentenza del 10 marzo 2021, n. 544), sulla scia del Consiglio di Stato (sentenza dell’11 marzo 2021, n. 2082), ha ritenuto sussistente la violazione degli artt. 49, 50, 52 e 54 del Codice del Consumo allorché il professionista obblighi il consumatore a recedere dal contratto stipulato fuori dai locali commerciali o a distanza solo tramite raccomandata con ricevuta di ritorno. Tale limitazione rappresenta un ulteriore e ingiustificato onere per il consumatore giacché, viceversa, l’ordinamento non prescrive uno specifico strumento per l’esercizio del diritto di recesso.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

4.

Attività internazionale in materia di tutela del consumatore

Anche nel 2021 l'Autorità ha partecipato attivamente alle iniziative promosse a livello europeo e internazionale.



INIZIATIVE A LIVELLO UE

Per quanto attiene al profilo comunitario, l'Autorità ha assicurato un'ampia partecipazione alle riunioni del Comitato CPC, dei gruppi di lavoro *e-enforcement* e *CPC priorities*, ai *meeting* relativi ad alcune azioni comuni, nonché a vari *workshop* tematici. Questi ultimi hanno investito, principalmente, il tema dei *green claims* e della sostenibilità ambientale, l'esercizio dei poteri conferiti alle Autorità nazionali dal regolamento (UE) 2017/2394

con peculiare riferimento alle misure di *shutdown* dei siti ingannevoli. L'Autorità ha, inoltre, prestato puntuale assistenza alle richieste di informazioni, richieste di misure di esecuzione e *alerts*, trasmessi sulla rete IMI (Internal Market Information), dagli Stati membri.

Sweep

Nel 2021 si è concluso lo *sweep* UE dedicato all'impiego di *green claims* nelle comunicazioni commerciali. Ad esito dell'attività di monitoraggio e di puntuali richieste di informazioni, i professionisti i cui siti *web* presentavano

Attività di tutela del consumatore



criticità hanno curato la rimozione delle stesse. A fine 2020 è stato avviato lo *sweep* 2021, che ha riguardato le modalità con le quali operatori dell'*e-commerce*, motori di ricerca, siti comparatori, piattaforme che raccolgono opinioni dei consumatori, garantiscono la genuinità delle recensioni diffuse tramite i propri siti internet e informano i consumatori delle procedure seguite per la loro gestione.

Azione comune relativa alla piattaforma Tik Tok

L'Autorità ha aderito all'azione comune nei confronti della piattaforma TikTok, proposta su impulso dell'associazione europea BEUC (Bureau Européen des Unions de Consommateurs), guidata dalle Autorità di tutela svedese e irlandese e coordinata dalla Commissione europea. Siffatta azione mira a stimolare un confronto con il professionista su specifiche questioni chiave, concernenti principalmente la trasparenza informativa, le esortazioni all'acquisto dirette ai minori, la pubblicità occulta.

Azione comune relativa ai rimborsi dei voli aerei nell'ambito della rete CPC

A seguito del dialogo tra Commissione e Autorità europee a tutela del consumatore in seno al CPC Network, è stata inviata una richiesta di informazioni alle 16 compagnie aeree oggetto del maggior numero di segnalazioni nell'Unione (Aegean, Air France, Alitalia, Austrian Airlines, British Airways, Brussels Airlines, easyJet, Eurowings, Iberia, KLM, Lufthansa, Norwegian, Ryanair, TAP, Vueling, Wizzair). Sulla base delle risposte ricevute, il CPC Network, nel settembre 2021, ha concordato con le compagnie aeree una serie di iniziative finalizzate a

migliorare l'informativa data ai consumatori in tema di rimborsi di biglietti aerei per voli cancellati, nonché a garantire una celere restituzione delle somme.



ATTIVITÀ A LIVELLO INTERNAZIONALE

Attività nell'ambito ICPEN

L'Autorità ha partecipato in modalità virtuale alle conferenze e ai seminari organizzati dalla Presidenza dell'ICPEN - International Consumer Protection and Enforcement Network, in particolare condividendo nell'ambito di un *workshop* l'esperienza maturata nel settore dell'*e-commerce* di contrasto alle pratiche commerciali scorrette basate su sistemi di vendita piramidali.

Attività nell'ambito dell'OCSE

L'Autorità ha partecipato a una conferenza internazionale virtuale, "The Consumer Marketplace of the Future", svoltasi il 15-17 giugno 2021 e organizzata dal Comitato Politica dei Consumatori (Consumer Policy), che ha riunito rappresentanti di Governo, autorità competenti per la tutela dei consumatori e società civile per celebrare i 50 anni di politica dei consumatori all'OCSE. L'evento ha fornito l'occasione per discutere i recenti sviluppi - tra cui l'aumento dei consumatori *iper-connessi*, il ruolo dei mercati *online* nel proteggere e dare potere ai consumatori digitali, il contributo dei consumatori per un'economia più sostenibile - e prospettive future di intervento da parte delle autorità governative per contrastare violazioni dei diritti dei consumatori di carattere sempre più transnazionale.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

FOCUS Attività nell'ambito dell'UNCTAD

Il 5 e 6 luglio 2021 si è svolta, in modalità virtuale, la quinta riunione del Gruppo di Esperti di Tutela dei Consumatori (IGE, *Intergovernmental Group of Experts*) dell'UNCTAD⁹, che ha affrontato le tematiche legate all'applicazione del diritto dei consumatori nel settore digitale, al ruolo della politica dei consumatori durante la crisi pandemica, alla tutela degli utenti più vulnerabili nei settori delle *utilities*, alla cooperazione internazionale nella distribuzione transfrontaliera di prodotti contraffatti e pericolosi e alla cooperazione nella tutela contro le pratiche commerciali scorrette nel commercio elettronico di natura transfrontaliera.

La riunione, inoltre, è stata l'occasione per rinnovare per il 2022 il mandato del gruppo di lavoro, che ha visto la partecipazione anche dell'Autorità, incaricata di elaborare una procedura per l'esecuzione delle *peer review*, ossia di sistemi di valutazione tra "pari" dell'efficacia della normativa a tutela dei consumatori dei membri dell'UNCTAD.

9. Il programma e i relativi documenti sono disponibili al sito internet dell'UNCTAD, al seguente link: <https://unctad.org/meeting/intergovernmental-group-experts-consumer-protection-law-and-policy-fifth-session>.







1.

L'attività svolta

A dieci anni dall'introduzione del *Rating* di legalità nel nostro ordinamento¹, allo scopo di promuovere l'applicazione di principi di legalità ed etici in ambito aziendale, si registra un perdurante interesse e anzi un sempre maggior ricorso da parte delle imprese a questa attestazione di natura volontaria e premiale, come

emerge dalla tabella sotto riportata. Essa intende dare risalto alle imprese che risultano operare nel rispetto delle norme di legge e che scelgono di adottare pratiche organizzative volte a garantire una gestione dell'impresa improntata alla legalità e alla responsabilità sociale.

ANNO	TOTALE PROCEDIMENTI	DI CUI NUOVE ATTRIBUZIONI	DI CUI ATTRIBUZIONI SUCCESSIVE	DI CUI RINNOVI	DI CUI INCREMENTI	DI CUI REVOCHE, ANNULLAMENTI, SOSPENSIONI	DI CUI DINIEGHI E NON RINNOVI
2017	3.176	72%	5%	14%	4%	1%	4%
2018	3.887	60%	13%	18%	6%	1%	2%
2019	4.108	41%	28%	24%	5%	1%	2%
2020	4.584	37%	23%	34%	4%	1%	1%
2021	5.183	37%	30%	27%	4%	1%	2%

In particolare, il *rating* è riconosciuto all'esito di verifiche circa l'assenza di motivi ostativi, tra cui l'esistenza di condanne a carico dell'impresa richiedente e dell'eventuale controllante e dei soggetti che in esse rivestono ruoli apicali per i reati richiamati nel [Regolamento attuativo](#) in materia di *rating* di legalità², direttamente o per rinvio ad altri corpi normativi (per esempio, in tema di tributi, salute e sicurezza, illeciti amministrativi dipendenti da reato ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231³) ovvero l'accertamento di illeciti amministrativi (per esempio, illeciti antitrust gravi). A partire dal 2021, la verifica circa l'assenza

di cause ostativo è condotta avvalendosi del supporto dell'Arma dei Carabinieri, con cui è stato siglato apposito Protocollo di collaborazione.

Le imprese che risultano possedere questi requisiti acquisiscono un punteggio base (pari a una stella). Laddove vogliano conseguire un punteggio più alto, possono adottare una serie di comportamenti premianti, tra cui: l'adesione a protocolli di legalità, l'adozione di modelli di organizzazione e gestione ai sensi del d.lgs. 231/2001 e/o di contrasto della corruzione, l'adozione di processi organizzativi di responsabilità sociale di impresa e di programmi di sostenibilità, l'iscrizione nella *white list*.

1. Cfr. art. 5-ter del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*) convertito con modificazioni dalla l. 27/2012.

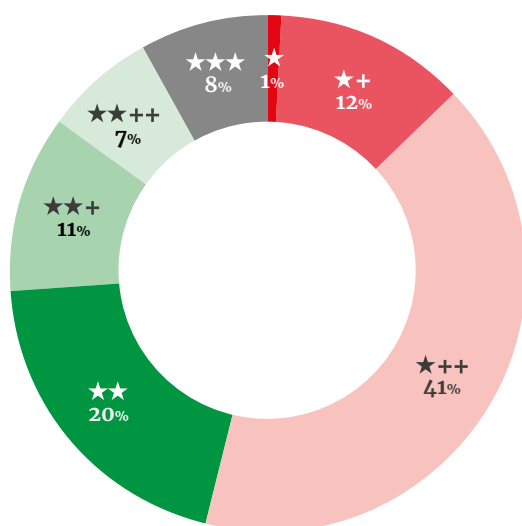
2. Entrato in vigore il 20 ottobre 2020 - Delibera AGCM 28 luglio 2020, n. 28361, pubblicata nella G.U. 19 ottobre 2020, n. 259, che ha sostituito la delibera AGCM 12 novembre 2012, n. 13779, adottata come previsto dall'art. 5-ter del d.l. 1/2012.

3. Recante *Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300*.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

Al 31 dicembre 2021, le imprese titolari di *rating* risultavano essere 9.027, caratterizzate da una distribuzione del punteggio che vede una concentrazione entro le due stelle, come illustrato nel grafico che segue.

9027 imprese al 31/12/2021



In ragione della validità biennale del *rating* e della sua rinnovabilità, ogni anno l'Autorità valuta sia istanze provenienti da imprese che si avvicinano a questo strumento per la prima volta, che istanze di operatori che ne hanno già beneficiato e intendono continuare ad avvalersene. Tecnicamente, queste ultime richieste si distinguono tra domande di *rinnovo*, laddove l'istanza sia presentata prima di 60 giorni dalla scadenza del *rating* già detenuto, che in tal caso mantiene validità fino alla decisione dell'Autorità, e richieste di *attribuzione successiva*, se presentate oltre tale termine.

Nel 2021, l'Autorità ha complessivamente concluso 5.183 procedimenti in materia di *rating* di legalità (al netto delle archiviazioni delle istanze improcedibili). Nello specifico dei procedimenti che si sono conclusi con un esito favorevole, 1.905 imprese hanno conseguito per

la prima volta il *rating*, mentre 2.939 imprese hanno ottenuto nuovamente il riconoscimento (a titolo di "rinnovo" in 1.381 casi e di "attribuzione successiva" nei 1.558 casi rimanenti).

Nel complesso, dunque, nel 2021 più della metà delle decisioni assunte dall'Autorità per il riconoscimento del *rating* ha riguardato imprese che l'avevano già ottenuto e ne hanno chiesto il rinnovo, oppure un'attribuzione successiva alla precedente, sul presupposto di un persistente interesse al possesso del titolo. Vanno aggiunti inoltre 206 procedimenti relativi a richieste di incremento di punteggio da parte di imprese che hanno dichiarato di aver acquisito ulteriori requisiti premiali nel periodo di validità del *rating*.

Nel complesso, i dati mostrano un significativo aumento dell'attività rispetto all'anno precedente, con un incremento percentuale sostanzialmente simile (+13%), sia nel numero di nuove attribuzioni rilasciate che di rinnovi/attribuzioni successive riconosciuti.

A queste decisioni, nel periodo di riferimento, vanno aggiunte 133 conclusioni di procedimento in cui si è negato o revocato/annullato il *rating* (113 nel 2020): in particolare 83 dinieghi di attribuzione o di rinnovo del *rating* (65 nel 2020) e 50 revoche o annullamenti di *rating* già attribuiti (48 nel 2020), in seguito, rispettivamente, al riscontrato mancato possesso ovvero al venire meno dei requisiti di cui all'articolo 2, comma 2, del Regolamento. Nei casi in cui venga accertato che il legale rappresentante dell'impresa, in sede di autocertificazione circa il possesso dei predetti requisiti, abbia reso dichiarazioni false e mendaci, l'Autorità provvede a trasmettere gli atti alla Procura della Repubblica di Roma, per gli eventuali adempimenti di competenza. È, poi, opportuno evidenziare che in fase successiva all'attribuzione del *rating*, viene effettuata un'attività di monitoraggio sul mantenimento dei requisiti in capo alle imprese cui è stato attribuito, anche grazie alla collaborazione con la Guardia di Finanza per la verifica di profili di rilevanza fiscale e contributiva. Ai sensi delle norme vigenti, le imprese che possiedono il *rating* di legalità sono titolate a ottenere diversi tipi di benefici: in sede di partecipazione a gare di appalto (in

Rating di legalità



termini di riduzione dell'importo della garanzia e/o criteri di aggiudicazione); in fase di concessione di finanziamenti pubblici; ai fini dell'accesso al credito bancario. Oltre ai vantaggi normativamente garantiti, il *rating* di legalità svolge una significativa funzione reputazionale, anche a fronte di una domanda sempre più attenta ai profili "etici" delle imprese e dei prodotti dalle stesse offerti sul mercato.

In questo contesto, anche in considerazione del crescente numero di imprese titolari di *rating*, nel 2021, l'Autorità ha ritenuto opportuno approfondire i benefici attesi e conseguiti mediante tale certificazione da parte delle imprese che ne sono titolari, svolgendo uno studio empirico, di cui il *focus* che segue illustra i risultati di primo interesse.

FOCUS Rating di legalità

1.1 Introduzione

Nel corso del 2021, l'Autorità ha svolto un esteso studio empirico – su un ampio e rappresentativo campione di oltre quattromila imprese – avente ad oggetto il funzionamento dello strumento del *Rating* di legalità nel mercato.

L'analisi è stata svolta sulla base delle informazioni acquisite attraverso la somministrazione di un questionario *online* a tutte le imprese titolari del *rating* (al 31 dicembre 2020), e fornisce un quadro articolato, anche su base geografica, dimensionale e settoriale: *i)* delle motivazioni che inducono le imprese a presentare istanza per l'ottenimento del *rating*; *ii)* del funzionamento dei meccanismi premiali previsti dal legislatore e degli ulteriori benefici che tale certificazione può avere per le imprese; e *iii)* del ruolo "incentivante" che tale strumento ha avuto in concreto nel promuovere comportamenti virtuosi delle imprese.

1.2 La conoscenza del Rating tra le imprese

Nonostante siano trascorsi dieci anni dalla sua introduzione, il *Rating* di legalità è uno strumento che risulta ancora solo moderatamente conosciuto dalla generalità delle imprese: la metà delle imprese del campione, infatti, ritiene che il livello di conoscenza di tale strumento nel proprio settore sia "limitato".

Figura 1- Canali di conoscenza del Rating



Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

Le pubbliche amministrazioni hanno svolto finora un'importante funzione di stimolo alla diffusione di tale strumento; infatti, i bandi di gare o di finanziamenti pubblici costituiscono il principale canale informativo dell'esistenza del *rating* (rilevante per oltre il 40% delle imprese).

Il secondo canale informativo più rilevante è costituito dai consulenti aziendali, che hanno veicolato informazioni sull'esistenza del *rating* a circa il 30% delle imprese.

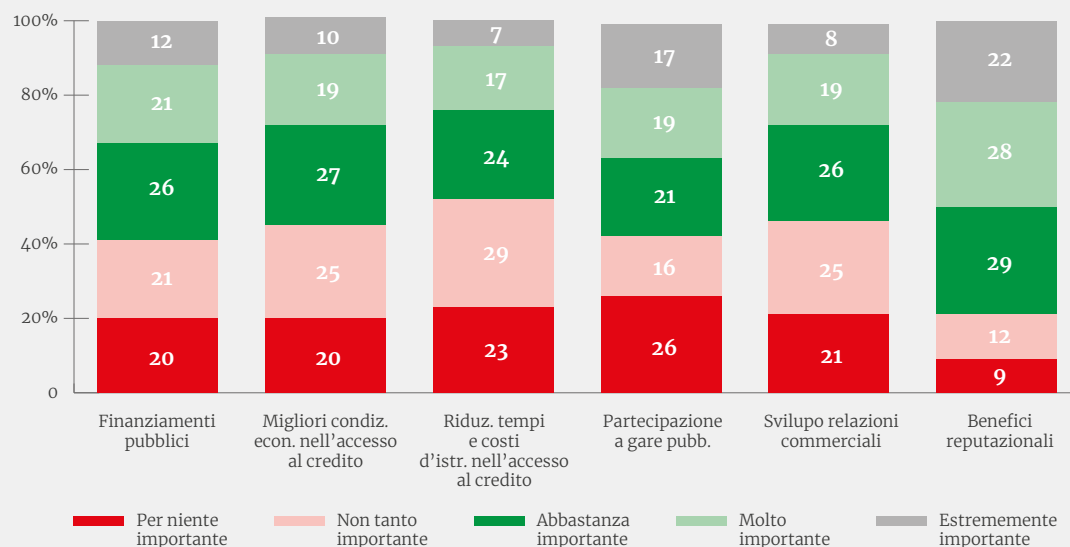
Nonostante i benefici previsti dal quadro normativo, le banche promuovono la conoscenza del *rating* in misura molto più limitata (al pari delle associazioni di categoria), solo a circa il 16% delle imprese. Appaiono esservi, dunque, ampi spazi di miglioramento per un ruolo informativo più attivo da parte di tali *stakeholders*.

1.3 I motivi per i quali le imprese richiedono il Rating

Le evidenze raccolte suggeriscono che le imprese richiedono il *rating* di legalità con l'aspettativa di trarne una pluralità di benefici, piuttosto che per un singolo motivo specifico. Le imprese, dunque, una volta conosciuto lo strumento, appaiono interessate a sfruttarne tutte le potenzialità, utilizzandolo nel maggior numero possibile di situazioni in cui sono riconosciuti dei vantaggi.

Il motivo più diffuso, in quanto "trasversale" alla generalità delle imprese, per cui viene richiesto il *rating* è costituito dall'acquisizione di benefici reputazionali, vale a dire al fine di migliorare l'immagine dell'impresa nel contesto in cui opera. Si tratta di un beneficio "molto" o "estremamente" importante per il 50% delle imprese e "abbastanza importante" per un ulteriore 29% di imprese (cfr. Figura 2).

Figura 2- Importanza dei motivi sottesi alla richiesta del Rating- distribuzione delle risposte (valori %)



Rating di legalità



Altri motivi che rivestono un peso importante sulla scelta delle imprese di richiedere il *rating* consistono nell'accesso ai finanziamenti pubblici e nella partecipazione alle gare. La possibilità di ottenere benefici in sede di accesso al credito bancario, invece, è una motivazione “molto” o “estremamente” importante per la richiesta del *rating* solo per il 24%-29% di imprese.

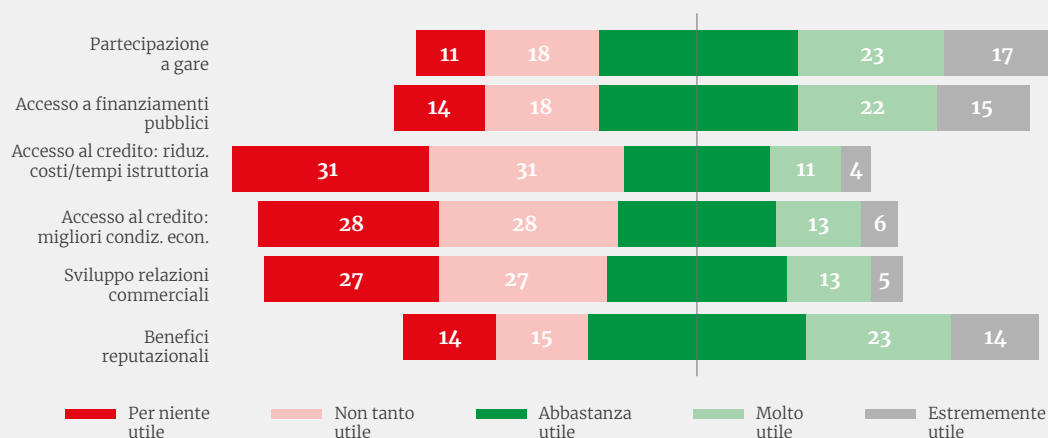
Sempre in relazione ai motivi che inducono le imprese a richiedere il *rating*, è emerso un contesto nel quale esistono alcune differenze tra le imprese sul piano sia geografico, sia dimensionale.

- Le imprese del Sud sono quelle che tendono ad attribuire una maggiore importanza al *rating* pressoché in tutti gli ambiti di utilizzo, mentre le imprese del Nord attribuiscono al *rating* una rilevanza minore, soprattutto in sede di partecipazione alle gare e sotto il profilo reputazionale;
- Le imprese di piccole e medie dimensioni sono quelle che hanno il maggior interesse a utilizzare il *rating* per ottenere finanziamenti pubblici e in sede di accesso al credito, mentre le grandi imprese appaiono più motivate delle altre a richiedere il *rating* per la partecipazione alle gare.

1.4 I benefici ottenuti dalle imprese titolari del Rating

Lo studio ha consentito di acquisire dati concreti in merito ai vantaggi e ai benefici che le imprese titolari del *rating* riescono a ottenere in ambito economico. In sintesi, in linea con le motivazioni che inducono le imprese a richiederne l'attribuzione, le evidenze documentano come i benefici principali derivanti dalla titolarità del *rating* siano tratti in sede di partecipazione a gare e di accesso ai finanziamenti pubblici e in termini reputazionali, mentre appaiono più limitati i benefici ottenuti in sede di accesso al credito.

Figura 3- Benefici derivanti dalla titolarità del Rating⁴



4. Per ciascuna categoria di benefici, si considerano solo le valutazioni espresse dalle imprese che possono potenzialmente conseguire il beneficio in questione, tenuto conto della loro attività (ad esempio, per la valutazione dei benefici ottenuti in sede di gara si considerano solo le imprese che hanno partecipato a gare negli ultimi 2 anni).

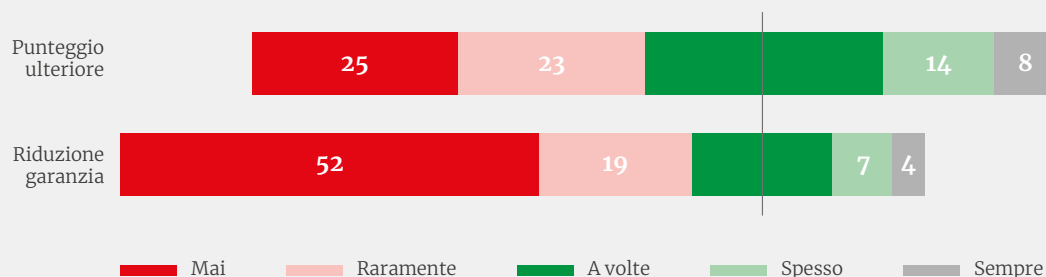
Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

1.4.1 Partecipazione a gare e accesso ai finanziamenti pubblici

Il *rating* è ritenuto dalle imprese più efficace in ambito pubblico. Infatti, una percentuale relativamente elevata di imprese utilizza spesso o sempre il *rating* di legalità in sede di partecipazione alle gare (40%) e di accesso a finanziamenti pubblici (35%) e ritiene che in tali ambiti si tratti di uno strumento “molto” o “estremamente utile” (un ulteriore 30% riconosce comunque come il *rating* sia “abbastanza utile”).

Nelle gare, l'attribuzione di punteggio aggiuntivo è il meccanismo incentivante più frequentemente utilizzato dalle amministrazioni aggiudicatrici (cfr. figura 4). Si tratta, comunque, di un beneficio che appare ancora poco diffuso: solo per il 22% delle imprese tale meccanismo ha un elevato grado di diffusione. La riduzione della garanzia nelle procedure aventi ad oggetto l'affidamento di servizi e forniture appare essere ancora meno frequente, rivestendo un carattere sostanzialmente eccezionale.

Figura 4 - Frequenza (val.%) di erogazione dei benefici riconosciuti in sede di gara



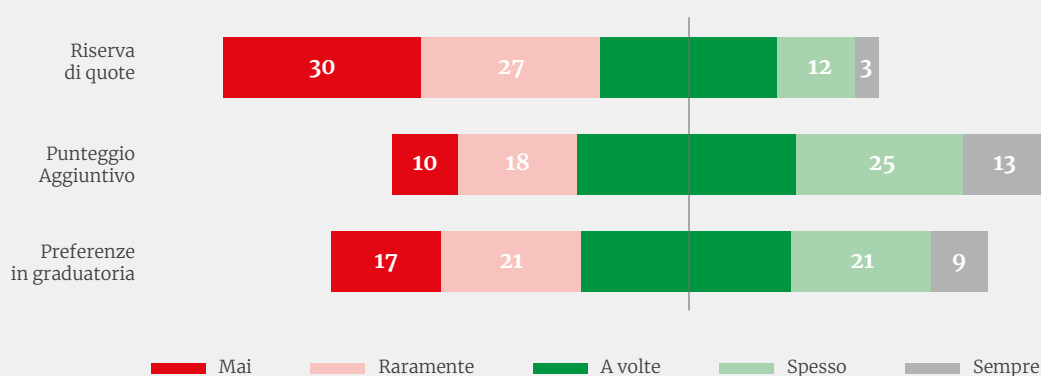
Nel complesso, dunque, le evidenze appaiono suggerire come le imprese utilizzino frequentemente il *rating* in sede di partecipazione alle gare pubbliche e lo considerino uno strumento utile, nonostante la limitata adozione da parte delle amministrazioni aggiudicatrici dei meccanismi premiali previsti dalla normativa a favore dei titolari del *rating*. Ciò appare suggerire che l'utilità del *rating* per le imprese che partecipano alle gare pubbliche possa andare oltre la possibilità di usufruire dei meccanismi premiali previsti dalle norme, tra cui si può immaginare ipotizzare un'immagine di particolare affidabilità.

L'adozione di meccanismi premiali in sede di concessione di finanziamenti pubblici appare, invece, essere più diffusa (cfr. figura 5).

Rating di legalità



Figura 5- Frequenza (val.%) di erogazione dei benefici riconosciuti nei bandi per i finanziamenti pubblici



Tra i possibili vantaggi che possono essere riconosciuti alle imprese titolari del *rating* in tale ambito, l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo è quello più frequente, seguito dal riconoscimento di una preferenza in graduatoria. La previsione di una riserva di quote per le imprese titolari del *rating* risulta, invece, molto poco diffusa.

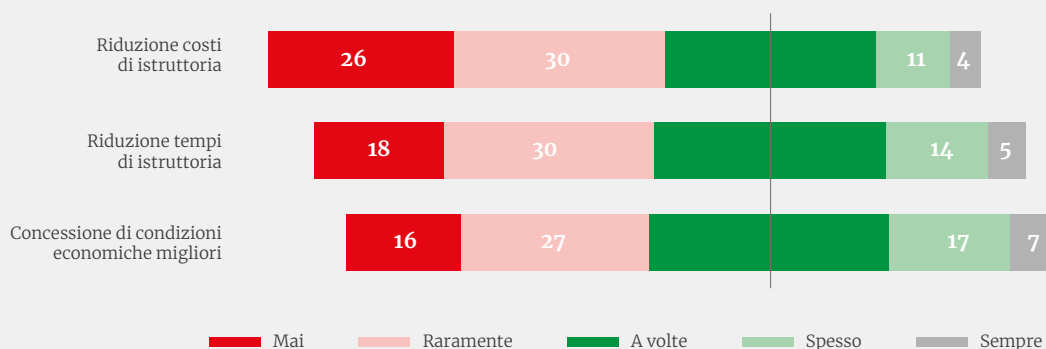
1.4.2 Accesso al credito

In relazione ai benefici conseguibili nell'accesso al credito, la titolarità del *rating* appare avere un'utilità più limitata. Si tratta di un ambito in cui il *rating* viene utilizzato poco frequentemente e in cui solo il 15%-20% delle imprese trae benefici significativi da tale strumento. In ogni caso, i benefici sono maggiori – in misura statisticamente significativa – per gli operatori di piccole e medie dimensioni e per le imprese localizzate al Sud.

Tutti i meccanismi premiali appaiono riconosciuti poco frequentemente dagli istituti finanziari. In particolare, le imprese sembrano incontrare le maggiori difficoltà nell'ottenere una riduzione dei costi di istruttoria, mentre riescono più agevolmente a conseguire, grazie al *rating*, una riduzione dei tempi di erogazione del credito e soprattutto migliori condizioni economiche (figura 6).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

Figura 6 - Frequenza di erogazione dei benefici in sede di accesso al credito da parte delle banche



1.4.3 Benefici reputazionali

Le imprese riconoscono al *rating* un'utilità elevata per il conseguimento di benefici reputazionali, al pari dei benefici in ambito pubblico. Tali benefici appaiono essere collegati soprattutto al miglioramento dell'immagine di affidabilità dell'impresa, mentre sono ancora poche le imprese che affermano di ottenere un valore aggiunto dal *rating* in termini di sviluppo concreto delle relazioni commerciali.

Si tratta dell'unica categoria di benefici i cui vantaggi risultano dipendere, in misura statisticamente significativa, anche dal punteggio di *rating* ottenuto dall'impresa.

Il *rating*, dunque, genera significativi benefici che esulano dal quadro normativo e che attengono alla sfera reputazionale delle imprese. Tale evidenza suggerisce come la conformità delle aziende ai principi etici e di legalità sia ritenuta ormai un elemento importante anche per operare sul mercato, e che la certificazione di tale conformità compiuta dal *rating* sia considerata attendibile.

1.5 Il Rating come strumento di certificazione

Sotto il profilo della legalità, il *rating* appare essere uno strumento che svolge primariamente un ruolo di certificazione dei comportamenti virtuosi già adottati in precedenza, piuttosto che un incentivo all'adozione di nuovi modelli organizzativi. Per l'86% delle imprese, infatti, il *rating* ha certificato l'adesione a principi etici e di legalità già avvenuta in precedenza.

Laddove però sono stati introdotti nuovi modelli organizzativi, il 56% ha dichiarato di aver intrapreso un processo di profondi cambiamenti per ottenere il maggior punteggio possibile. Tali cambiamenti si sono concretizzati soprattutto nell'adozione di una funzione o struttura preposta alla *compliance* normativa o nell'adozione di protocolli volti a prevenire il rischio di illeciti penali nonché nell'adozione di modelli organizzativi di prevenzione e di contrasto della corruzione. L'introduzione di clausole di mediazione e protocolli di conciliazione con i clienti, così come l'adozione di forme di *corporate social responsibility* hanno avuto un peso più ridotto, ma comunque piuttosto diffuso, tra le imprese che hanno modificato le proprie pratiche per ottenere il *rating*.

Rating di legalità



La rilevanza dei cambiamenti promossi dal *rating* non è stata omogenea, avendo prevalentemente inciso in alcuni contesti, sul piano geografico e settoriale, potenzialmente “sensibili” sul piano delle legalità, e segnatamente al Sud e nel comparto delle costruzioni.

2. Principi giurisprudenziali

Nel corso del 2021 il Tar Lazio ha emesso alcune interessanti pronunce in materia di *Rating* di legalità enunciando linee interpretative di rilievo.

Responsabilità oggettiva in caso di fusione per incorporazione

Il Giudice amministrativo rileva come nell'ipotesi di fusione per incorporazione, la società incorporante risponda di tutti i rapporti attivi e passivi dell'incorporata ed è quindi gravata anche delle conseguenze della causa ostativa (Tar Lazio n. 9350/2021 – NIPPON).

Definitività della pronuncia antitrust e computo del biennio, ai fini dell'applicazione dell'art. 2, comma 2, lett. d), del Regolamento

Il Tar ha ritenuto che, in presenza di provvedimenti di condanna dell'Antitrust, per illeciti antitrust gravi, l'esistenza della sentenza del Consiglio di Stato integra il presupposto della fattispecie ostativa, rilevando altresì come “il Giudice di Appello sia l'organo di ultima istanza della giurisdizione amministrativa e che dunque l'elemento ostativo si è perfezionato con l'avvenuto accertamento definitivo dell'illecito, reso a conclusione del contenzioso giurisdizionale”. Con riferimento al computo del biennio il giudice valuta che, al fine di non neutralizzare l'applicazione della norma in caso di ricorso, lo stesso decorre, non dalla data del provvedimento antitrust, ma “dalla decisione definitiva che statuisce sulla legittimità del provvedimento sanzionatorio”; diversamente, infatti, basterebbe per il sanzionato impugnare il provvedimento

al fine di non incorrere nella causa ostativa e attendere l'esito del giudizio amministrativo che dura ragionevolmente più del biennio.

Sempre avuto riguardo al computo del biennio, a giudizio del Tar, il provvedimento di sospensione del *rating*, adottato prima della decisione definitiva dell'organo amministrativo sulla causa ostativa antitrust, non può essere computato nel calcolo del biennio, in quanto il cumulo è l'effetto fisiologico della sospensione adottata dall'Autorità in ordine a una domanda di rinnovo presentata in assenza dei presupposti, dichiarati in maniera non veritiera dalla richiedente (Tar Lazio n. 9350/2021 – NIPPON).

Misure di compliance

Il Giudice Amministrativo rileva che non possano assumere rilevanza, ai fini della responsabilità configurata in presenza di una causa ostativa, le misure di *compliance* adottate dalla società sanzionata, in quanto “la normativa non attribuisce alcuna efficacia ai comportamenti d'impresa successivi che si pongono sul piano della prevenzione futura, dovendo aversi riguardo unicamente all'esistenza del provvedimento sanzionatorio a carico dell'impresa, quale motivo ostativo alla richiesta del *rating*” (Tar Lazio n. 9350/2021 – NIPPON).

Soggetti rilevanti ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. b, del Regolamento

Il Giudice ritiene che l'inclusione del soggetto tra quelli rilevanti possa desumersi dal fatto che il soggetto, che rivestiva la qualifica di Procuratore, avesse una competenza estesa attinente “la gestione delle commesse

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

appartenenti alla divisione ambientale della società” e “nell’organizzazione delle attività produttive sotto il profilo della sicurezza e antinfortunistico” e inoltre risultasse munito “della rappresentanza esterna e dotato dei poteri di sottoscrivere contratti e ordini di servizio” (Tar Lazio n. 9582/2021 – ENGECO).

Omessa comunicazione di una causa ostativa

Il Giudice, pronunciandosi sulla revoca del rating inflitta alla società per non aver comunicato la sussistenza di una sentenza penale di condanna a carico di un suo procuratore, ritiene non esimente la circostanza che la sentenza penale fosse stata emessa in epoca anteriore all’assunzione dell’incarico di procuratore nella società titolare del rating. Infatti, secondo il Giudice, la *ratio* fondante l’istituto del rating – diversa da quella sottesa alla disciplina che regola il Codice dei Contratti – si fonda sulla finalità premiale del rating con cui si intende “promuovere l’introduzione di principi etici nei comportamenti aziendali mirando ad incentivare le imprese che si distinguono nel rispetto della legge e nel perseguimento di obiettivi di legalità e di trasparenza, mediante un sistema di valutazione dell’affidabilità delle imprese, tale da incentivare una sana competizione concorrenziale delle stesse”. Ne consegue che non sia possibile riconoscere il requisito premiante a una società “che si avvalga di un soggetto attinto da una condanna penale”.
Ritiene sul punto il Giudice che il precedente penale, seppur non commesso nell’ambito delle nuove funzioni assunte presso la società destinataria del provvedimento di revoca, “condiziona certo negativamente l’immagine di affidabilità e di assoluta integrità dell’ente” (Tar Lazio n. 9582/2021 – ENGECO).

Buona fede

Il Tar ritiene non costituisca condizione di esclusione della responsabilità del dichiarante la mancata conoscenza dell’evento ostativo da parte del rappresentante legale della società, al momento della presentazione della domanda. Infatti, ad avviso del Giudice, è del tutto irrilevante la buona fede della persona giuridica e del suo rappresentante legale e i precedenti a carico del procuratore dovevano “essere conosciuti o quanto meno conoscibili dall’ente in base all’ordinaria diligenza”. In ogni caso, conclude il Giudice, “con la revoca del rating non si sanziona una violazione di un obbligo dichiarativo, né si provvede in senso direttamente lesivo della posizione dell’impresa”, ma semplicemente “non si riconosce un requisito premiante all’operatore che si avvale [...] di un soggetto che ha riportato un precedente penale significativo” (Tar Lazio n. 9582/2021 – ENGECO).

Proprietà e usufrutto di partecipazioni di maggioranza da parte di soci persone fisiche

Il Giudice amministrativo, sottolineando come la *ratio* premiale del rating di legalità diverga, quanto ad ambito di applicazione, rispetto al Codice dei contratti pubblici, ritiene che debbano essere inclusi nella definizione di cui all’art. 2 del Regolamento in materia di rating anche i nudi proprietari delle quote societarie e non solo gli usufruttuari; ciò in quanto il proprietario “oltre ad essere comunque titolare di determinati poteri [...] è comunque destinato a diventare pieno proprietario della quota alla cessazione dell’usufrutto”, ancor più se, come nel caso esaminato, il nudo proprietario ne devolve la gestione in usufrutto sulla base di contratti annuali, prorogandolo annualmente (Ordinanza Consiglio di Stato n. 8170/2021).



05

**Profili organizzativi
e di gestione**



1.

Misure per l'anticorruzione e la trasparenza

Nel 2021, le azioni sistemiche in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza previste nel [Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza \(PTPCT\) 2021-2023](#) sono state attuate, nonostante il perdurare dell'emergenza pandemica. La performance lavorativa è stata improntata al rispetto dei canoni di trasparenza, imparzialità, efficienza e buon andamento ed è stata data piena attuazione agli obblighi normativi in materia di pubblicazione dei dati previsti dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (recante *Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*).

Prevenzione della corruzione

Nel 2021 si è data completa attuazione alle misure generali e specifiche previste nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) 2021-2023.

Nel quadro sistemico delle predette misure "generali", si sottolinea il rispetto delle norme comportamentali previste nel [Codice etico del personale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato](#) e, più specificamente, delle disposizioni relative alle situazioni di conflitto di interessi, le quali in gran parte rispecchiano le previsioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62 (*Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*), assumendo rilevanza anche sotto il profilo disciplinare. Si evidenzia, peraltro, che il 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*), entrato in vigore il 14 dicembre 2021, (c.d. ECN+) ha rafforzato l'indipendenza dei membri dell'Autorità e dei dipendenti della stessa, nonché – al fine di evitare possibili conflitti di interesse – ha introdotto obblighi di astensione e incompatibilità successiva, con l'esplicita previsione normativa di un codice etico e di poteri sanzionatori. In particolare, il predetto decreto legislativo ha introdotto specifiche disposizioni all'art.10 della [L.287/1990](#), quali un nuovo comma 3 e l'aggiunta dei commi 3-bis e 3-ter, nonché l'integrazione del comma 7 dello stesso art. 10.

In relazione allo svolgimento delle attività extra-istituzionali, nel corso del 2021 non si sono registrate violazioni della disciplina interna riguardante l'iter autorizzatorio degli incarichi extra-istituzionali né sono emerse, in fase di conferimento di nuovi incarichi, situazioni di inconferibilità o di incompatibilità previste dalla vigente disciplina¹.

Tra le misure generali previste nel PTPCT si segnala l'istituto del c.d. *whistleblowing*, nell'ambito della tutela prevista dall'art. 54-bis del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*)². In proposito, l'Autorità ha da tempo dedicato un apposito *account* di posta elettronica per le eventuali segnalazioni, il cui

1. Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (*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*).

2. Cfr. in proposito la delibera ANAC n.469 del 9 giugno 2021, recante "*Linee Guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs n. 165/2001 (c.d. Whistleblowing)*"; esse tengono conto dei principi espressi dalla Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, in corso di recepimento, come previsto dall'art.23 della legge 22 aprile 2021, n. 53 (*Legge di delegazione europea 2019-2020*).

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

destinatario è il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT). L'attuazione della predetta misura accoglie *in toto* la *ratio legis*, coniugando la tutela della riservatezza del *whistleblower* con la sicurezza della ricezione delle segnalazioni provenienti da *account* di struttura, che consentono l'identificazione del soggetto. In tale contesto, tuttavia, nel corso del 2021 non vi sono state segnalazioni da parte di *whistleblower*.

Trasparenza

La trasparenza, che assume anche un significativo ruolo di prevenzione e di contrasto ai fenomeni corruttivi, da sempre caratterizza l'agire dell'Autorità. Anche nel 2021 costante è stata l'attività di verifica, su base trimestrale, circa l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione nella sezione [Autorità Trasparente](#) del sito internet istituzionale www.agcm.it. A tal fine, particolare attenzione è stata prestata per assicurare il rispetto dei criteri di accessibilità, qualità e chiarezza delle informazioni, nonché di semplicità di consultazione del sito.

Sul piano delle attività di monitoraggio, verifica e controllo dei dati, anche nel 2021 è stata espletata una ricognizione del flusso delle informazioni finalizzate alla pubblicazione dei documenti, che ha permesso di tracciare e mappare il processo per ciascuno di essi, dalla fase della predisposizione del documento o

dell'elaborazione del dato fino alla pubblicazione nella sezione "Autorità trasparente". Contestualmente, è stata effettuata un'attività di aggiornamento delle fonti normative e delle deliberazioni emanate da ANAC in materia, nonché dei principi elaborati dalla giurisprudenza consolidata. Tale processo ha condotto all'attestazione annuale relativa all'assolvimento degli obblighi di pubblicazione da parte dell'Organismo di Valutazione e Controllo Strategico (OVCS) che, ai sensi della deliberazione ANAC n. 294 del 13 aprile 2021, ha interessato le seguenti macroaree: *Performance*; Bilanci; Beni immobili e gestione del patrimonio; Controllo e rilievi sull'Amministrazione; Bandi di gara e contratti; Interventi straordinari e di emergenze.

Con riguardo all'accesso civico, si evidenzia che anche nel 2021 il RPCT ha svolto un'attività di monitoraggio sulle istanze di accesso civico generalizzato rivolte all'Autorità, al fine di averne un quadro generale. Le 20 istanze di accesso civico "generalizzato" pervenute nel corso del 2021, esaminate e totalmente riscontrate dalle competenti Direzioni, risultano nel [Registro degli accessi](#), pubblicato a cadenza semestrale nella Sezione "Autorità trasparente".

Nel corso del 2021 sono, infine, state ulteriormente riscontrate con atto motivato del RPCT un'istanza di accesso civico "semplice" e due istanze di riesame di accesso civico generalizzato.

Profili organizzativi e di gestione



2. Misure di contenimento della spesa e di miglioramento dell'efficienza

L'Autorità, ai sensi del comma 7-ter dell'articolo 10 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 più 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‰). Per l'anno 2021, tale aliquota è stata determinata nello 0,055‰ del fatturato. Le entrate da contributi agli oneri di funzionamento dell'Autorità sono registrate nel bilancio che viene annualmente pubblicato. 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 prudenziale in merito alla programmazione degli acquisti.

La Legge di bilancio (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"), 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, applicabile anche all'Autorità, viene definito in relazione al totale delle spese per 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, al fine di rispettare le novellate misure di *spending review*, operando una complessiva riorganizzazione dei propri strumenti di monitoraggio delle spese, precedentemente finalizzati – in ossequio alla pervigente normativa – al controllo solo di talune

voci di costo.

Per l'esercizio 2021 risulta pienamente rispettato il *plafond* di spesa, in quanto, rispetto al limite di euro 8.564.501,65, corrispondente al valore medio della spesa per acquisto di beni e servizi del triennio di riferimento, la spesa sostenuta nell'anno ammonta complessivamente, alla luce dei dati di preconsuntivo, a euro 5.465.395,69, con un 'risparmio', rispetto al limite imposto dal legislatore, superiore al 30%. Inoltre, se si escludono le spese correnti sostenute nell'anno per far fronte all'emergenza epidemiologica da Covid-19 (interventi di sanificazione degli uffici, predisposizione di misure di prevenzione del contagio nei locali dell'Autorità, potenziamento degli strumenti informatici per permettere lo svolgimento del lavoro agile) – come indicato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con la circolare del 9 aprile 2021, n. 11 – il risparmio rispetto al tetto massimo di spesa previsto dal legislatore risulta ancor più rilevante.

Nel corso del 2021, 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 decreto legge 24 aprile 2014, n. 66 (*Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale*, convertito con modificazioni dalla l. 89/2014) ai sensi del quale tali spese non possono superare il 30% del costo sostenuto nel 2011. Considerato che nel 2011 le spese di cui sopra sono state complessivamente pari a euro 165.290,00, il *plafond* di spesa per l'Autorità ammonta a euro 49.587,00. A tale riguardo, rispettando in ogni caso il limite di spesa dettato dalla norma citata, l'Autorità ha altresì dato seguito a quanto previsto dall'articolo 1, commi 107 e ss., della legge 27 dicembre 2019 n. 160 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*), in ordine alla composizione del parco autovetture in dotazione alle

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

pubbliche amministrazioni, al fine di promuovere la riduzione dell'impatto ambientale derivante dall'utilizzo di veicoli inquinanti, avviando il processo di rinnovo delle auto di servizio per la transizione alle autovetture ad alimentazione ibrida. Complessivamente, le spese sostenute nel 2021 per "l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi" ammontano complessivamente a euro 29.700,00 circa, e risultano pertanto inferiori al *plafond* di spesa normativamente definito

Quanto alle spese di personale, la vigente disciplina in materia di *spending review* ha mantenuto ferme le norme di contenimento (art. 1, comma 590, legge n.160/2019), e pertanto l'Autorità ha confermato le misure già adottate. In particolare, hanno continuato a trovare applicazione le disposizioni che recano la riduzione del 20% del trattamento accessorio dei dipendenti dell'Autorità, ai sensi dell'articolo 22, comma 5 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*, convertito, con modificazioni, dalla l. 114/2014), che è stata accompagnata dalla previsione di regole organizzative interne di contenimento del costo del lavoro, quali limiti al lavoro straordinario, vincoli in materia di spese per missioni, etc..

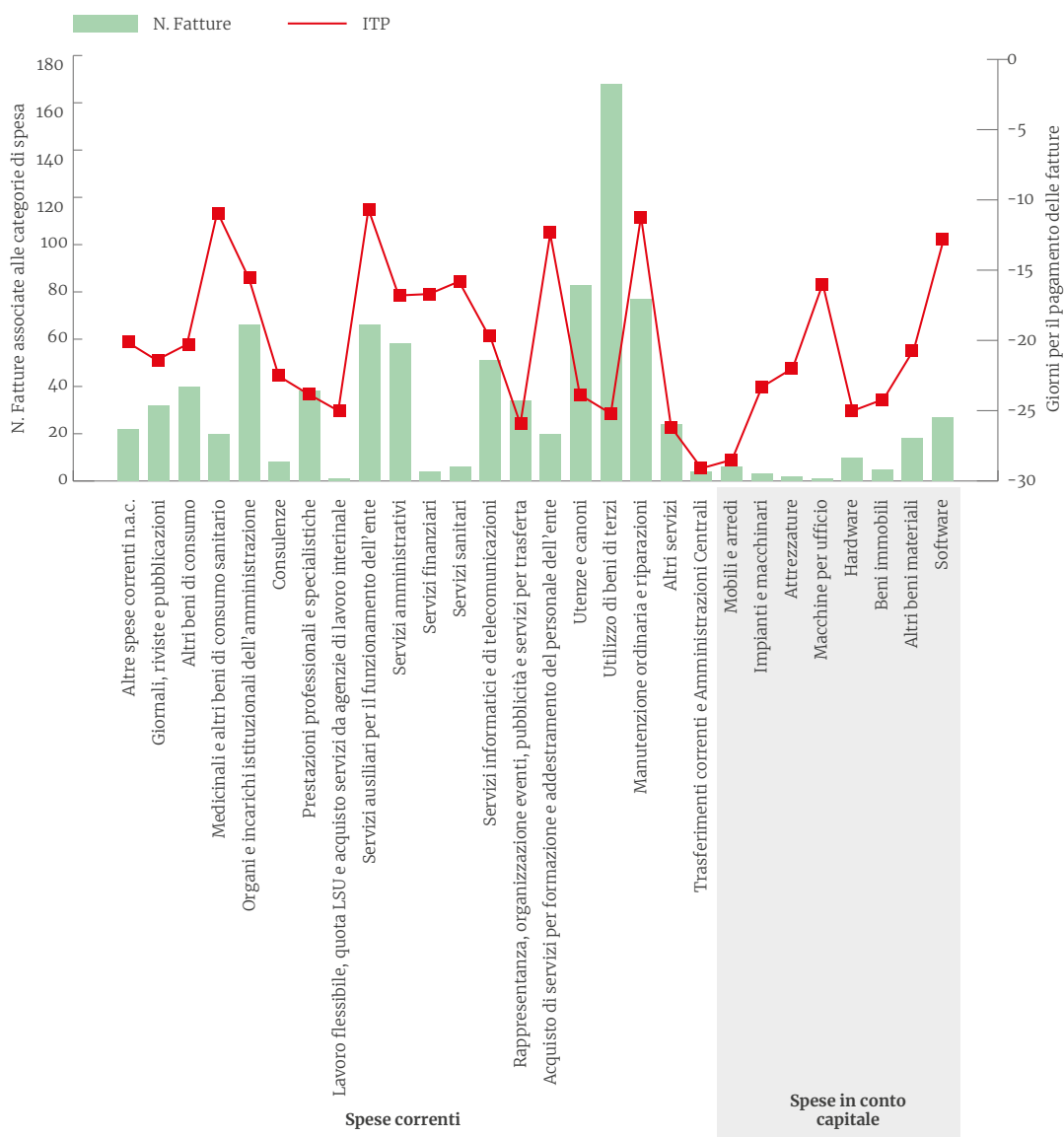
Anche per quanto riguarda il costo dell'organo collegiale, si è confermata l'applicazione dell'articolo 13 del d.l.

66/2014, convertito, con modificazioni, dalla l. 89/2014, che, a decorrere dal 1° maggio 2014, ha ridotto il compenso dei membri del Collegio a 240.000 euro annui (al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a loro carico).

Particolare attenzione, anche nel corso del 2021, è stata dedicata – oltre che 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 2021 è pari a -19,29, con un tempo medio, quindi, di pagamento delle fatture pari a poco più di dieci giorni dal loro ricevimento.

Si riporta di seguito il grafico con l'andamento dei pagamenti relativi al 2021, 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.

Profili organizzativi e di gestione



Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

Si evidenzia, infine, che anche nel 2021 la gestione telematica degli incassi e dei pagamenti attraverso la piattaforma SIOPE+, a cui l'Autorità aderisce a far data dal 1° gennaio 2020, come previsto dal Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze dell'8 agosto 2019 (*Presentazione delle istanze di indennizzo al Fondo indennizzo risparmiatori*), ha permesso, 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

La politica degli acquisti dell'Autorità anche nel corso del 2021 è stata fortemente condizionata dagli effetti della pandemia da Covid-19, che ha determinato la necessità di garantire l'approvvigionamento costante e spesso in via d'urgenza dei dispositivi di sicurezza e servizi sanitari per la sede dell'Autorità (acquisto di mascherine chirurgiche e FFP2, disinfettanti, pannelli di protezione, *termoscanner* e lettori di *greenpass* per gli accessi, *test* sierologici, vaccini antinfluenzali e antipneumococco, tamponi molecolari, etc.), con contestuale adeguamento delle procedure d'acquisto alle intervenute e capillari modifiche normative (c.d. decretazione di semplificazione).

Si tratta di numerose procedure svolte in tempi molto brevi, che si sono aggiunte alla normale attività pianificata, senza tuttavia comprometterne i risultati. Si consideri, infatti, che nello stesso periodo sono state gestite anche molte altre importanti procedure tra cui, a titolo esemplificativo, le gare comunitarie per l'assistenza sanitaria e medicina preventiva, il nuovo accordo quadro per la manutenzione edile dell'immobile sede dell'Autorità, il rinnovo del servizio anagrafe, l'individuazione del nuovo consulente antincendio, l'adesione alla nuova convenzione Consip buoni pasto elettronici e a quella per la telefonia mobile, il rinnovo di banche dati e delle agenzie stampa, la fornitura di arredi, l'installazione delle colonnine per la ricarica elettrica delle autovetture, nonché l'avvio di una serie di attività finalizzate alla manutenzione straordinaria, sia interna che esterna, dell'immobile, tra cui la progettazione per la messa in sicurezza delle facciate.

La gestione dell'immobile ha comportato altri interventi rilevanti e complessi, quali l'avvio dei lavori per il nuovo sistema antincendio del CED e non programmati, quale la sostituzione urgente dei condizionatori del CED. Nel complesso, la politica degli acquisti dell'Autorità ha continuato a privilegiare l'adesione alle convenzioni Consip. Nei casi in cui il prodotto o servizio non fosse reperibile in convenzione, gli acquisti sono stati effettuati tramite altri strumenti Consip (Contratti-quadro e Mepa - Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione). Il totale delle procedure svolte dall'Autorità nell'anno è stato di circa 230, di cui sei di valore superiore alla soglia di 220.000,00 euro.

Tenuto conto di tutte le richieste di acquisto di beni e servizi pervenute nel 2021, per la predisposizione degli atti relativi alla procedura selettiva sono stati sufficienti circa 4 giorni lavorativi dalla presa in carico della richiesta. È proseguita anche nel corso del 2021 la conduzione di procedure di appalto in forma congiunta per l'acquisizione di lavori, servizi e forniture con Consob, Banca d'Italia, Ivass e Anac: si tratta di una collaborazione molto proficua, che favorisce rilevanti risparmi di spesa connessi a economie di scala (maggiori volumi ordinati) e di scopo (minori risorse impiegate nel processo, nonché condivisione dei costi legati alle procedure di gara).

Si evidenzia, al riguardo, che a dicembre 2021 l'accordo in essere tra le suddette Istituzioni è stato esteso alla neocostituita Agenzia per la *cybersicurezza* nazionale (ACN), la quale ha sottoscritto anche l'accordo attuativo per la procedura selettiva congiunta, gestita da Banca d'Italia, per l'acquisizione dei servizi di assistenza sanitaria e di medicina preventiva (*check-up*) per il personale.

Performance

Nell'esercizio della piena autonomia e indipendenza organizzativa che le è riconosciuta dalla legge istitutiva, l'Autorità ha voluto recepire volontariamente, nel proprio Regolamento di organizzazione, l'impianto metodologico in materia di *performance* del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione*

Profili organizzativi e di gestione



della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni). Il Piano della *performance*, infatti, rappresenta 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 e assicura 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. Nel 2021 l'Autorità ha posto in essere tutte le iniziative utili per soddisfare gli obiettivi stabiliti nel [Piano della performance 2019-2021](#) e ha approvato il Piano della *performance* 2021-2023.

La Relazione sulla *performance* 2020, approvata dall'Autorità il 1° marzo 2022, ha esaminato i risultati conseguiti nell'anno rispetto agli obiettivi fissati e ha accertato che, a esito di un processo partecipativo e condiviso, le direttive e gli obiettivi operativi attribuiti

dal Segretario Generale ai Responsabili delle unità organizzative sono risultati coerenti alle finalità del Piano e sostenibili, tenuto conto delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili. I risultati ottenuti nel periodo, inoltre, sono stati ritenuti positivi e in linea con quanto preventivato.

La Relazione sulla *performance* ha esaminato altresì la conformità delle azioni intraprese e dei principali risultati raggiunti rispetto al [Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza 2019-2021](#). 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](#). La Relazione sulla *performance* 2020 è stata validata dall'OVCS e pubblicata sul sito dell'Autorità.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

3. Assetto organizzativo e gestione del personale

Risorse umane

Al 31 dicembre 2021, il personale dell'Autorità ammontava a 273 unità. I dipendenti di ruolo e a tempo indeterminato erano

234. Come si evince dalla tabella 1, sia il totale sia quest'ultimo dato registrano una diminuzione rispetto al 2020 (dovuta principalmente alla cessazione dal servizio di alcune unità di personale per pensionamento).

Tabella 1 – Personale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

	RUOLO E T.I.		CONTRATTO		COMANDO O DISTACCO		TOTALE	
	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2020	31/12/2021
Dirigenti*	24	23	0	0	2	1	26	24
Funzionari	142	137	7	9	13	12	162	158
Contratti di specializzazione	0	0	0	0	0	0	0	0
Personale operativo	65	64	3	3	10	10	78	77
Personale esecutivo	11	10	0	0	4	4	15	14
Totale	242	234	10	12	29	27	281	273

* Incluso il Segretario Generale

La pianta organica dell'Autorità è stata recentemente ampliata con il 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" che, in ragione delle nuove competenze attribuite all'Autorità, ha previsto un incremento del personale in misura di 25 unità di ruolo.

La composizione del personale direttivo, per formazione ed esperienza professionale, al 31 dicembre 2021 risultava aver subito minime variazioni rispetto all'anno precedente, come risulta dalla tabella 2.

Profili organizzativi e di gestione



Tabella 2 - Dirigenti e funzionari (esclusi comandi) per tipo di formazione ed esperienza lavorativa al 31 dicembre 2021

PROVENIENZA	FORMAZIONE			TOTALE
	GIURIDICA	ECONOMICA	ALTRO	
Pubblica Amministrazione	31	11	3	45
Imprese	7	21	7	35
Università o centri di ricerca	20	28	1	49
Libera professione	36	1	1	38
Altro	0	1	0	1
Totale	94	62	12	168

Rispetto al 2020, si conferma la prevalenza del personale di genere femminile, sia nella qualifica di impiegato che nella qualifica di funzionario, come emerge dalla tabella 3.

Tabella 3 - Personale in servizio presso l'Autorità al 31 dicembre 2021 suddiviso per qualifica e genere

	TOTALE	DIRIGENTI	FUNZIONARI	C. SPECIALIZZ.	IMPIEGATI	COMMESSI	AUTISTI
Uomini	112	14	62	0	23	9	4
Donne	161	10	96	0	54	1	0
Totale	273	24	158	0	77	10	4

Situazione emergenziale da Covid-19 e conciliazione tempi vita e lavoro

In considerazione del perdurare dell'emergenza epidemiologica causata dal virus Covid-19, sono state ulteriormente implementate le misure organizzative di prevenzione e protezione adeguate al rischio da esposizione al suddetto virus, che erano state poste in essere nel 2020, nell'ottica della tutela della salute dei lavoratori.

In particolare, si è continuato a far ricorso per gran parte dell'anno in modo esteso all'istituto del lavoro delocalizzato, adeguando la presenza del personale in

sede, in linea con le disposizioni emanate dalle autorità competenti e con i provvedimenti normativi.

Rispetto al 2020, i dipendenti fruitori del lavoro delocalizzato sono rimasti sostanzialmente stabili, mentre si è assistito a un decremento del totale delle giornate lavorative svolte in tale modalità.

In ogni caso, anche nel 2021, grazie a un'organizzazione del lavoro per obiettivi, alla condivisione delle informazioni conseguente all'ampio ricorso a sistemi tecnologici, è stato possibile svolgere in efficienza l'attività lavorativa, pur col ricorso alla c.d. modalità agile.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

Efficientamento dei servizi e delle funzionalità per lo smartworking

Per assicurare la piena efficienza di tutte le strutture in questa modalità lavorativa delocalizzata, sono stati effettuati nuovi investimenti in innovazione tecnologica, per la digitalizzazione dei servizi e per l'aggiornamento delle dotazioni e infrastrutture informatiche e di telecomunicazione.

Ogni utente è stato equipaggiato con una dotazione individuale per il lavoro delocalizzato (*notebook, smartphone, tablet e router 4G con SIM dati*) e con *app* e/o dispositivi per l'autenticazione multifattoriale a garanzia della sicurezza dell'accesso.

Considerato il sempre più diffuso utilizzo degli strumenti di *web collaboration* (soluzioni di videocomunicazione, condivisione documenti e *file sharing*), l'Autorità ha provveduto all'aggiornamento tecnologico dell'intera infrastruttura di *networking* locale e al potenziamento della capacità di banda dei collegamenti di rete pubblica. Inoltre, per fornire strumenti flessibili di collaborazione ai vari gruppi di lavoro, sono state implementate anche alcune piattaforme interne basate su soluzioni *open source* per la videocomunicazione, la collaborazione e per la condivisione dei *file*.

Si è proceduto poi al consolidamento dei servizi e delle applicazioni su nuove infrastrutture *hardware*, assicurando la fruibilità e l'alta disponibilità di applicazioni e dati da tutti gli ambienti di lavoro.

Attraverso *assessment* interni ed esterni sui sistemi e le infrastrutture, sono stati innalzati i livelli di sicurezza delle piattaforme e degli accessi, formalizzando nuove procedure operative e raccomandazioni agli utenti per l'utilizzo consapevole delle risorse.

Queste azioni sono state accompagnate anche da un'attività di formazione, gestita internamente, che ha coinvolto tutti i dipendenti con specifico *focus* sulle competenze digitali per il lavoro agile (che ha avuto per oggetto le modalità di accesso sicuro ai sistemi, gli strumenti di *web collaboration*, la *cyber security awareness* e l'utilizzo delle risorse tecnologiche).

È stata inoltre completata la digitalizzazione di alcuni processi interni (*workflow* di firma, verbalizzazioni e firma digitale, accesso agli atti da remoto, audizioni finali *online*), in modo da poter gestire alcuni dei flussi operativi e documentali in modalità automatica, snella ed efficace e per consentire lo svolgimento anche delle attività istituzionali dell'Autorità con soggetti esterni che, a causa dei vincoli di carattere sanitario, si sarebbero dovute altrimenti sospendere o rinviare.

Profili organizzativi e di gestione



Personale in assegnazione temporanea da altre amministrazioni

Al 31 dicembre 2021, risultavano complessivamente 27 unità in assegnazione temporanea da altre amministrazioni.

In particolare, 9 posizioni erano occupate ai sensi dell'art. 9, comma 1, legge 20 luglio 2004, n. 215 (*Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi*); 3 posizioni ai sensi dell'art. 5 del decreto legge 6 marzo 2006, n. 68 (*Misure urgenti per il reimpiego di lavoratori ultracinquantenni e proroga dei contratti di solidarietà, nonché disposizioni finanziarie*); 6 posizioni ai sensi dell'art. 8, comma 16, del decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145 (*Attuazione dell'articolo 14 della direttiva 2005/29/CE che modifica la direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole*).

Nel totale sono incluse 9 unità al di fuori di detti contingenti, di cui 7 appartenenti alla Guardia di Finanza. Alla fine del 2021 l'Autorità ha deliberato una procedura straordinaria di mobilità volontaria, riservata al personale appartenente ai ruoli di pubbliche amministrazioni in comando o altra posizione equivalente presso l'Autorità, per l'immissione nei ruoli dell'Autorità a decorrere dal primo gennaio 2022.

Impiego delle risorse

Quanto all'impiego delle risorse, si evidenzia che nel 2021 il 74,8% è stato impegnato nello svolgimento o a supporto delle attività necessarie all'espletamento delle competenze dell'Autorità in materia di tutela del consumatore, concorrenza e rating di legalità. Il 25,2% è stato impegnato in attività *no core*.

Praticantato

Nel corso del 2021, hanno iniziato periodi di praticantato in Autorità, a seguito di pubbliche selezioni, 17 giovani laureati (tutti con formazione giuridica) e sono stati attivati 11 tirocini formativi, a seguito di convenzioni con varie università. Sempre nel 2021, è stata bandita una selezione pubblica per 16 laureati in materie giuridiche e con il titolo di avvocato, interessati a svolgere un praticantato di 18 mesi in Autorità. Anche per questa selezione, come per la precedente, è stata utilizzata

l'applicazione informatica realizzata per l'acquisizione telematica delle domande e per il successivo trattamento dei dati curriculari dei candidati.

Formazione del personale

Nel corso del 2021 è proseguita l'attuazione del percorso formativo per il personale dell'Autorità, inerente i diversi ambiti di attività dell'Istituzione, 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, in una logica di circolarità e condivisione delle conoscenze maturate nei rispettivi

ambiti di attività, sia di docenti esterni (personale proveniente da istituzioni europee o università). È continuata anche nel 2021 l'attività di formazione e l'aggiornamento dei dipendenti sulle tematiche di digitalizzazione dei processi e di utilizzo delle piattaforme di connessione e di videoconferenza, ciò anche al fine di accrescere la consapevolezza circa la rilevanza che tali competenze hanno assunto nel nuovo contesto lavorativo.

Al riguardo, alcuni incontri di formazione sono stati dedicati a profili operativi/pratici, come nel caso delle sessioni formative specificatamente dedicate al consolidamento delle competenze digitali necessarie per una gestione efficiente del lavoro agile a ogni livello (v. *infra*). Come negli anni precedenti, l'attività di formazione è stata svolta attraverso le seguenti modalità:

- formazione *one-to-one*;
- predisposizione di guide operative e manualistica;
- pubblicazioni di FAQ sulla *intranet*;
- formazione in videoconferenza.

Nel mese di ottobre 2021 il Responsabile della protezione dei dati personali ha tenuto un incontro formativo dedicato all'illustrazione delle linee guida contenenti indicazioni operative in materia di *privacy*.

Infine, allo scopo di garantire la salute e la sicurezza nei luoghi di lavoro, nel corso del 2021 si sono svolti, nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

9 aprile 2008, n. 81 (*Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro*), nove corsi di cui due (generale e di aggiornamento) in modalità *webinar* dedicati ai Rappresentanti dei Lavoratori per la Sicurezza (RLS), cinque (base e di aggiornamento) in modalità sia *webinar* sia *e-learning* per il personale dell'Autorità (funzionari e dirigenti), nonché due corsi (base e aggiornamento) di primo soccorso svolti in modalità *webinar* e in presenza per i componenti della squadra di emergenza. Sono stati, inoltre, organizzati corsi di lingua inglese per il personale dell'Autorità.

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 2021 si è registrato un ulteriore sviluppo delle attività di concorso per la tutela del mercato, tanto nel settore della concorrenza quanto in ambito consumeristico, oltre che 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.

In un periodo ancora contrassegnato dall'emergenza pandemica le attività di collaborazione non sono state interrotte e, con riguardo all'annualità appena conclusa, hanno riguardato tutti gli interventi ispettivi, sia per il

settore della concorrenza sia per quello riguardante la tutela del consumatore (v. *infra*).

Rispetto al numero totale, la maggior parte delle ispezioni ha interessato le aree del Nord Italia, mentre la rimanente attività si è sviluppata nel Centro e nel Sud del Paese (comprese le Isole Maggiori).

In diversi casi è stato richiesto anche l'ausilio della Componente territoriale del Corpo.

Particolarmente intensa è stata anche l'attività svolta non solo con riguardo alle verifiche di rilevanza fiscale e contributiva inerenti il rilascio del *rating* di legalità, ma anche in merito al 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.

L'impegno complessivo è stato pari a n. 274 giornate-uomo.

Attività di comunicazione, relazioni esterne e rapporti istituzionali

Nel 2021 i temi della [campagna #convienesaperlo](#), avviata alla fine dell'anno precedente allo scopo di far conoscere ai consumatori alcuni dei loro diritti fondamentali riconosciuti dalla normativa italiana ed europea, hanno trovato piena applicazione articolandosi in svariate iniziative e coinvolgendo sia il mondo scolastico che quello della piccola e media impresa. Sono state realizzate le seguenti attività (parzialmente riformulate, a causa dell'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia da Covid-19):

Profili organizzativi e di gestione



- **1. formazione e concorsi per gli studenti delle scuole secondarie di I e II grado;** al “CONCORSO SCUOLE CONVIENE SAPERLO” hanno partecipato 70 istituti. Nello specifico 45 istituti per il concorso “Diritti in gara” (scuole secondarie di I grado) e 25 istituti per il concorso “Diventa influencer di AGCM”, (scuole secondarie di II grado);
- **2. formazione a distanza per le PMI;** per la GIORNATA DI FORMAZIONE “DIRITTI DEI CONSUMATORI E PMI” è stata progettata la realizzazione di una giornata formativa *online* dedicata a cui hanno preso parte esponenti di CNA, Confapi, Confcommercio e Confesercenti;
- **3. evento conclusivo della campagna presso l’Auditorium Parco della Musica – 4 novembre 2021.** Per l’occasione sono stati presentati i risultati della campagna e ha avuto luogo la premiazione dei vincitori dei concorsi. All’evento hanno partecipato circa 300 invitati;
- **4. promozione radio/tv e digital dei temi della campagna #convienesaperlo.**

#convienesaperlo si è articolata in una campagna di comunicazione nazionale su tv, radio, *web* e carta stampata che ha avuto una vasta risonanza; una campagna sui canali *social* dell’AGCM (Facebook, Twitter e YouTube) e sul canale Instagram creato *ad hoc* @convienesaperlo; un microsito (convienesaperlo.it) dedicato con materiali specifici e un *video tutorial* per spiegare in modo chiaro e semplice come effettuare una segnalazione *online* all’Antitrust. Tale attività ha raggiunto quasi 2 milioni e mezzo di consumatori. Nel contempo in prossimità della fine del mercato tutelato dell’energia e del conseguente passaggio al mercato libero, si è avviata in collaborazione con ARERA una campagna di comunicazione destinata ai consumatori, incentrata sul tema del *teleselling* e dei contratti conclusi a distanza, il cui lancio è stato programmato per il 2022.

In ultimo, nel corso del 2021, l’Autorità è stata invitata a collaborare, come *partner* istituzionale, alle attività previste per l’area tematica riguardante i diritti dei consumatori del progetto “Saper(e)consumare”, promosso dal Ministero dello Sviluppo Economico e realizzato con il Ministero dell’Istruzione e con il supporto operativo di Invitalia. In questo ambito sono stati prodotti quattro *webinar* destinati al personale docente delle scuole superiori di I e II grado.

Media relations e canali social

Nel corso del 2021 sono stati diramati 102 comunicati stampa che hanno portato a ottenere 1.236 lanci di agenzia e un considerevole numero di articoli e di servizi da parte dei media nazionali e internazionali, riportati nella tabella 4.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

Tabella 4

ESPOSIZIONE SUI MEDIA - ANNO 2021		
	NUMERO MENZIONI	% SUL TOTALE
Stampa	6.673	56,39
Web	3.957	33,44
TV	745	6,29
Radio	459	3,88
Totale	11.834	100,00

Nel 2021 l'Ufficio Stampa ha curato la realizzazione di interviste su quotidiani a tiratura nazionale e vari interventi radiofonici e televisivi dei vertici dell'Autorità. Lo scorso anno, inoltre, è stata implementata

significativamente la comunicazione *social* iniziata nel 2020. Tale attività, ha prodotto, di conseguenza, un importante incremento del numero dei *follower* dei profili istituzionali, come si evince dalla tabella 5.

Tabella 5

NUMERO DI FOLLOWER SOCIAL ISTITUZIONALI		
	1 GEN 2020	31 DIC 2021
Facebook	3.946	24.810
Twitter	7.206	9.211

Servizi di documentazione e biblioteca

La Biblioteca "Francesco Saja" conserva e gestisce risorse informative specialistiche - a stampa e digitali - nei settori di attività dell'Autorità, non solo a beneficio del personale interno, ma anche di utenti esterni. Dalla *homepage* del sito *web* istituzionale è possibile accedere direttamente alla sezione dedicata alla [Biblioteca](#) e consultare il catalogo digitale delle risorse disponibili, che comprendono un patrimonio librario di quasi 9000 volumi, oltre 80 riviste in abbonamento anche in formato digitale e 24 banche dati *online* di contenuto giuridico ed economico nei settori di competenza dell'Autorità. Nell'ipotesi in cui un testo non sia disponibile, è stato

istituito un servizio di *document delivery* (ricerca e scambio di articoli con altre biblioteche) grazie alla cooperazione tra la biblioteca dell'Autorità e altre biblioteche nazionali.

Tra i servizi offerti dalla Biblioteca è stata prevista una selezione periodica degli articoli più rilevanti pubblicati sulle riviste in abbonamento (*Alert Antitrust*), che alimenta anche una banca dati indicizzata e consultabile sulla base di diverse chiavi di lettura, a uso interno ed esterno. Un ulteriore servizio assicurato dalla Biblioteca riguarda il monitoraggio della produzione normativa e dei lavori parlamentari relativi a progetti di interesse istituzionale, nonché degli sviluppi della giurisprudenza europea, i cui

Profili organizzativi e di gestione



esiti sono resi noti attraverso la periodica predisposizione di appositi *report*, consultabili presso la Biblioteca. Anche nel 2021, permanendo la situazione di emergenza sanitaria, la Biblioteca ha ulteriormente rafforzato le proprie attività di ricerca e di trasmissione di documenti e prodotti informativi in formato digitale a beneficio degli utenti interni ed esterni.

Sito Internet

Il sito istituzionale è attualmente composto da 10.657 pagine *web* e da circa 8.500 documenti, a cui si sommano circa 30.000 delibere dell'Autorità nelle materie di competenza.

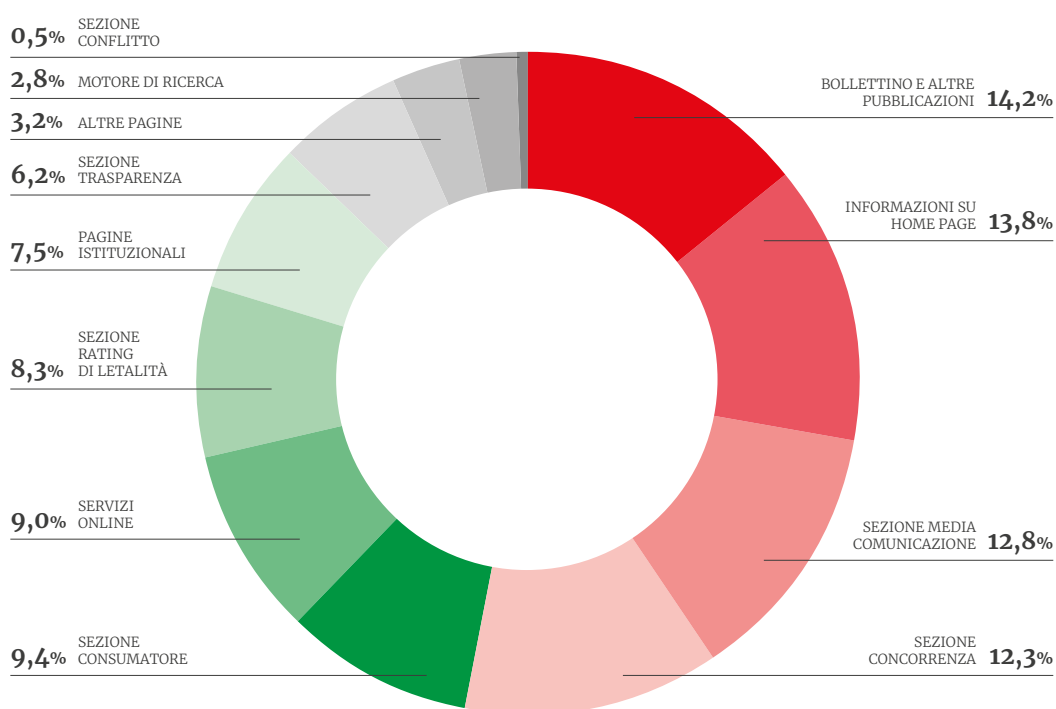
Nel corso del 2021, sono state registrate più di 1,4 milioni di visite, per oltre 3,9 milioni di pagine visualizzate, mediante accesso da *personal computer* (71,5%) o da dispositivi mobili (27,5% da *smartphone* e 1% da *tablet*).

Anche per il 2021, la sezione dedicata al *Bollettino settimanale* e alle altre [Pubblicazioni](#) risulta la più visitata (il 14,2% delle pagine visitate, figura 1). Subito a seguire si colloca la [home page](#) (13,8%) 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. Molto consultata è anche la rinnovata sezione [Media e comunicazione](#) (12,8%) in cui è possibile trovare l'archivio di tutti comunicati stampa diffusi, quello delle *news*, le campagne di comunicazione e i contenuti multimediali. A un livello di visite paragonabile si colloca la sezione [Tutela della Concorrenza](#) (12,3%), seguita

dalla sezione [Tutela del Consumatore](#) (9,4%) in cui è possibile accedere alle decisioni adottate dall'Autorità in tali ambiti. Rilevanti accessi si registrano alla sezione dei [Servizi online](#) (9%) da cui è possibile accedere tra l'altro al *form* per l'invio di segnalazioni per pratiche commerciali scorrette. Molto consultata è anche la sezione [Rating di legalità](#) (8,3%) da cui accedere alla piattaforma *Webrating*, introdotta a fine 2019, utilizzata da un numero crescente di imprese (circa 12.500 attualmente) come canale esclusivo per la presentazione di domande di attribuzione e rinnovo del *rating* di legalità e per la comunicazione di variazioni societarie. Infine si segnala la sezione [Autorità trasparente](#) (6,2%), costantemente aggiornata con tutte le informazioni previste dal d.lgs. 33/2013.

Relazione annuale sull'attività svolta | 31 marzo 2022

Figura 1 – Accessi al sito per contenuto delle pagine visualizzate



Nel 2021 la sezione [Media e comunicazione](#) del sito istituzionale è stata interessata dalla riorganizzazione dei contenuti e dal rinnovamento della veste grafica per reperire più agevolmente informazioni sull'attività

dell'ufficio stampa, le campagne di comunicazione e la raccolta dei contenuti multimediali, oltre che i comunicati stampa, le *news*, l'agenda degli eventi e le principali pubblicazioni.

Progetto grafico

www.humancreative.it

Originale in formato digitale.

Nel rispetto dei CAM di cui al D.M. 17 ottobre del Ministero Ambiente, questo volume è stato realizzato esclusivamente con materiali rispondenti alle certificazioni di ecosostenibilità sotto riportate.



ELEMENTAL
CHLORINE
FREE
GUARANTEED



HEAVY METAL
ABSENCE
CE 94/62







180450182550