

Relazione annuale

Presentazione del Presidente Roberto Rustichelli

18 luglio 2022

Signor Vice Presidente della Camera, Signor Presidente della Corte Costituzionale, Autorità, Signore e Signori

1. Le criticità del quadro economico generale

Nel procedere con l'illustrazione dell'attività svolta dall'Autorità nel corso del 2021, non è possibile prescindere dagli eventi che, negli ultimi mesi, hanno cambiato il corso della storia. L'inaccettabile perdita di vite umane, la nuova geografia delle relazioni internazionali e la dimensione economica del conflitto in Ucraina definiscono oggi un contesto molto diverso rispetto a quello in cui tutte le istituzioni si sono trovate a operare lo scorso anno. Nonostante la crisi pandemica non fosse ancora superata, nel corso del 2021 l'attività dell'Autorità sembrava collocarsi in un quadro macro-economico di tendenziale ripresa verso la normalità.

L'economia italiana registrava una crescita (+6,2 per cento) tra le più sostenute delle economie dell'Eurozona e si rafforzava strutturalmente, in particolare nella produzione industriale (+11,8 per cento).

Già nel corso dell'anno, tuttavia, la pandemia rivelava alcune vulnerabilità delle moderne catene globali del valore. A livello internazionale, la ripresa della domanda si scontrava con strozzature nella produzione e nella logistica, alimentando ritardi nelle forniture e tensioni inflazionistiche, particolarmente rilevanti per alcune materie prime e prodotti energetici. Il conflitto in Ucraina ha amplificato questi squilibri e ha introdotto ulteriori gravi elementi di instabilità, definendo una nuova geografia politica e commerciale che è, allo stesso tempo, inedita nella storia più recente ed evocativa di un passato che sembrava superato. Oggi il futuro appare segnato dal ritorno di barriere che tracciano confini ancora più marcati tra blocchi geopolitici contrapposti e prospetticamente (sempre più) divergenti per i diversi modelli di sviluppo - sociale, politico ed economico - che perseguono. Gli effetti sull'economia sono già evidenti. Nel giro di pochi mesi, il conflitto ha generato ulteriori disallineamenti tra domanda e offerta, ha intensificato le dinamiche inflattive, e ha lacerato i tessuti internazionali dei mercati energetici e dei sistemi di pagamento. Si è così acuita la crisi del capitalismo "globalizzato" che ha sorretto lo sviluppo economico degli ultimi decenni.

Questi profondi cambiamenti incidono sulle imprese, molte delle quali devono reperire nuove forniture, gestire i ritardi negli approvvigionamenti e l'aumento dei costi dei fattori produttivi; e pesano anche sui consumatori, il cui potere di acquisto è fortemente eroso dagli aumenti inflattivi dei prezzi di beni e servizi essenziali.

L'economia appare così avviarsi verso una fase caratterizzata da meno crescita e più inflazione, le cui conseguenze negative gravano soprattutto sulle fasce più deboli della

popolazione e del tessuto produttivo del nostro Paese, con il rischio di accrescere anche la diffidenza nei confronti del mercato come istituzione di *governance* economica.

Spesso, infatti, è il mercato a essere ingiustamente accusato se la crescita economica stenta e il potere di acquisto diminuisce, tanto più se le dinamiche economiche negative amplificano le diseguaglianze e accrescono la sfiducia dei cittadini nelle istituzioni.

In questo contesto, emerge l'indubbia centralità delle politiche pubbliche - e, in particolare, della politica fiscale e di quella monetaria - per rispondere ai bisogni di cittadini e imprese, nonché per ridare loro fiducia, anche nei confronti del mercato.

Ma è proprio in questi momenti che occorre guardare anche alla politica di concorrenza come strumento imprescindibile affinché si creino le condizioni per consentire all'economia italiana di produrre più valore e in maniera più inclusiva.

2. Il ruolo della tutela della concorrenza e del consumatore nell'attuale contesto economico e geo-politico

La concorrenza deve continuare ad essere centrale anche nell'attuale contesto economico, atteso che essa costituisce il collante sociale del sistema capitalistico: la condizione irrinunciabile per assicurare che il mercato crei ricchezza e, al contempo, generi benessere per i consumatori e contribuisca alla giustizia sociale.

Una sana concorrenza non esaspera le disuguaglianze, ma offre opportunità; non remunera le rendite di posizione, ma premia la migliore imprenditorialità del Paese.

Assicurare che la concorrenza nei mercati nazionali non sia distorta da condotte anticoncorrenziali, o da regolazioni ingiustificatamente restrittive, non può dissolvere gli effetti economici derivanti dagli attuali squilibri nelle catene globali del valore e dalle tensioni geopolitiche; ma - anche e soprattutto in questa fase - è un obiettivo che deve essere perseguito per almeno per tre ordini di ragioni.

In primo luogo, la concorrenza serve a tutelare i consumatori.

È una tutela sempre importante, ma ancor più necessaria quando il potere di acquisto si riduce, per cui è indispensabile contrastare eventuali condotte collusive o sfruttamenti abusivi del potere di mercato, che potrebbero amplificare ulteriormente gli effetti negativi delle dinamiche inflazionistiche.

Al tempo stesso, il mercato può operare efficientemente solo se si attribuisce ai cittadini quella sovranità economica diffusa che è indice di autentica libertà civile.

In questo senso, la centralità del consumatore, nelle varie declinazioni che gli interventi a sua tutela possono ricevere, è divenuta ancor più un'esigenza imperativa a fronte di una congiuntura economica che ha visto ulteriormente peggiorare le prospettive di prosperità e benessere per i cittadini.

In secondo luogo, la concorrenza serve ad alimentare la crescita.

La crescita si nutre di investimenti privati e, al contempo, mercati competitivi servono per dare alle imprese i segnali corretti per orientare le proprie decisioni di investimento. In un'epoca di grandi investimenti pubblici a servizio della ripresa, la concorrenza è poi particolarmente importante per evitare sprechi di denaro: i contribuenti (di oggi e di domani) non devono pagare più del necessario per la realizzazione di opere pubbliche.

Inoltre, la concorrenza è il più potente motore dell'innovazione, della creatività e, dunque, dello sviluppo economico fondato sulla crescita di produttività e sul rafforzamento della competitività delle imprese.

In terzo luogo, la concorrenza serve a consolidare, anche nel nuovo contesto geo-politico, il modello di sviluppo delle democrazie europee fondato sull'economia sociale di mercato. Al riguardo non è superfluo ricordare che la concorrenza affonda le sue radici nei principi della democrazia, garantendo il mantenimento di una struttura aperta della società e, con essa, della libertà complessiva del sistema.

Per la promozione di uno sviluppo economico e sociale lungo queste direttrici, non basta tuttavia l'azione dell'Autorità Antitrust: occorre una politica pubblica volenterosa di riconoscersi in una visione del mercato meritocratica e aperta, consapevole che la concorrenza può avere iniziali costi per alcuni, ma genera certamente benefici per tutti.

E, se i costi derivanti dall'apertura dei mercati - quando necessario - possono essere minimizzati e compensati attraverso una varietà di strumenti, non disponiamo di reali alternative per consentire alla società di beneficiare dei vantaggi offerti dal sano funzionamento di mercati concorrenziali.

Pertanto, se devono preoccupare quei casi in cui una concorrenza efficace non emerge come "ordine naturale" del capitalismo, ancor più devono farlo quei casi in cui l'assenza di concorrenza è un "ordine artificiale" imposto al mercato.

Come ricorda spesso l'Autorità nelle sue segnalazioni, sono numerose le barriere che limitano e ostacolano l'entrata di nuove imprese nel mercato, spesso frutto di regolamentazioni che disegnano un'economia chiusa e incapace di crescere, in cui la ricerca e la protezione di rendite inefficienti prevalgono sull'imprenditorialità basata sui meriti.

È in questa prospettiva che si coglie il rilievo del lavoro che, in questi mesi, Governo e Parlamento stanno facendo sulla legge annuale per la concorrenza, proprio sulla base della segnalazione inviata dall'Autorità lo scorso anno.

In proposito, evidenzio che l'approvazione del disegno di legge costituisce un passaggio strategico per il sistema Paese, non soltanto perché con esso l'Italia si conforma a precisi impegni assunti in sede europea con il PNRR, ma anche per dare i giusti segnali ai mercati e agli investitori internazionali.

3. I principali interventi dell'Autorità

In una virtuosa interazione tra politiche pubbliche, l'attività svolta dall'Autorità nel 2021 si è indirizzata proprio verso mercati e condotte che si intrecciano strettamente con le direttrici del percorso di crescita e di sviluppo definite nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: la digitalizzazione e l'innovazione; la transizione ecologica e lo sviluppo delle infrastrutture per una mobilità sostenibile; le tematiche legate all'inclusività della crescita economica.

3.1 Innovazione e digitalizzazione dell'economia

L'innovazione e la digitalizzazione sono motori fondamentali dello sviluppo e della competitività delle imprese, sia nei settori *high-tech* sia nei comparti più tradizionali dell'economia.

La tutela della concorrenza e la tutela del consumatore si confrontano con le sfide dell'innovazione a più livelli, dovendo continuamente adattarsi all'evoluzione dei mercati, derivante dall'emergere di nuovi prodotti e servizi, di nuovi modelli di *business* e di nuove abitudini di consumo.

Ad esempio, i processi di sviluppo di infrastrutture e di 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 nella eventuale riduzione dei vincoli competitivi tra gli operatori coinvolti. Occorre pertanto assicurare che fenomeni di collaborazione o di concentrazione creino effettivamente sinergie ed efficienze idonee ad accelerare i processi di cambiamento, garantendo allo stesso tempo che i mercati rimangano aperti e competitivi e, dunque, efficienti sia sotto il profilo statico che dinamico.

Queste considerazioni hanno ispirato, ad esempio, l'Autorità nella valutazione del progetto di sviluppo delle reti fisse di nuova generazione Fibercop.

La decisione di accettazione degli impegni con cui si è concluso il procedimento è stata ispirata dalla finalità di preservare al massimo la concorrenza infrastrutturale nelle aree in cui è sostenibile, favorendo al contempo gli investimenti e garantendo i benefici per la collettività attraverso l'individuazione di stringenti scadenze temporali e obiettivi di copertura della rete. Il contesto è tutt'ora in evoluzione.

L'esigenza di disporre di reti efficienti e aperte è stata affrontata anche nella valutazione dell'operazione di concentrazione Cellnex Italia/CK Hutchison Networks Italia, che è stata autorizzata con l'imposizione di misure volte a consentire agli operatori alternativi di accedere alle infrastrutture delle Parti per installare i propri impianti 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 come la semplificazione e la certezza regolamentare siano requisiti indispensabili per la promozione degli investimenti privati.

Al contempo, l'Autorità è intervenuta sulle offerte di telefonia mobile che omettevano o fornivano con poca chiarezza informazioni sulle condizioni indispensabili per usufruire della tecnologia 5G.

Tutelare l'interazione virtuosa tra innovazione e concorrenza non richiede soltanto una valutazione attenta di intese e concentrazioni, ma anche l'adozione di decisi interventi nei casi in cui i processi di sviluppo tecnologico siano limitati da condotte restrittive della concorrenza poste in essere da soggetti in posizione dominante.

Proprio per gli ostacoli frapposti all'innovazione, viene in rilievo il procedimento per abuso di posizione dominante chiuso nei confronti di Google, che ha ingiustamente limitato le possibilità per gli utenti di installare applicazioni alternative innovative quando sono alla guida di un veicolo elettrico e hanno bisogno di effettuare la ricarica.

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 la gravità delle condotte contestate e il loro impatto sul mercato, si segnala il procedimento nei confronti di Amazon, svolto in costante coordinamento con la Commissione europea e concluso nel dicembre 2021.

L'Autorità ha contestato alla società di aver indebitamente avvantaggiato i propri servizi di logistica, ostacolando concorrenti potenzialmente altrettanto efficienti nell'offerta di tali servizi, e rafforzando la propria posizione dominante come *marketplace*.

L'Autorità ha irrogato ad Amazon la sanzione pecuniaria più elevata della storia dell'antitrust italiano, pari ad oltre un miliardo di euro, e, al contempo, ha imposto una serie di misure comportamentali che, lasciando impregiudicata la facoltà dell'impresa di fissare i livelli qualitativi del servizio di logistica, la obbligano a concedere ogni privilegio di vendita e di visibilità sulla propria piattaforma a tutti i venditori terzi capaci di rispettare tali standard equi e non discriminatori.

Sempre nel settore del commercio elettronico, l'Autorità ha anche 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 Apple e Amazon, che limitava l'attività dei rivenditori di Apple sul *marketplace* di Amazon.

Ulteriori procedimenti hanno riguardato accordi verticali attraverso i quali alcuni produttori imponevano ai

propri distributori restrizioni ingiustificate e limitazioni agli sconti praticabili sulle vendite *online*.

Nel medesimo settore, l'Autorità ha ripetutamente utilizzato le proprie competenze a tutela del consumatore con l'obiettivo di garantire la correttezza delle relazioni commerciali tra operatori digitali e consumatori, sotto il profilo della chiara e completa rappresentazione della identità dei venditori, delle caratteristiche delle offerte pubblicizzate, nonché del vincolo contrattuale.

In tale quadro, particolare attenzione è stata rivolta all'analisi delle clausole contrattuali dei fornitori di servizi digitali idonee a determinare 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.

Nel corso dell'anno, la diffusione delle piattaforme digitali ha interessato anche il settore della distribuzione dei contenuti audiovisivi, trainato anche dalla trasmissione delle dirette degli incontri di calcio in esclusiva su Internet. In tale contesto, l'Autorità è intervenuta con un procedimento cautelare riguardante l'accordo concluso tra DAZN e TIM e con un procedimento di tutela dei consumatori nei confronti di SKY. Si tratta di interventi volti a garantire l'assenza di indebiti vincoli commerciali e la possibilità per gli utenti di guardare le dirette degli incontri di calcio con qualsiasi connessione Internet e senza discriminazioni, nonché la trasparenza e la correttezza informativa, particolarmente importante in una fase di riassetto del mercato.

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, profondi processi innovativi hanno interessato l'industria dei sistemi di pagamento e ne hanno modificato le dinamiche concorrenziali, rendendo molto articolata la filiera produttiva del settore e agevolando l'attività transfrontaliera delle imprese in esso attive.

In questo contesto, l'Autorità ha autorizzato, con condizioni, l'operazione di concentrazione tra NEXI e SIA, imponendo misure correttive volte a garantire ai potenziali nuovi entranti nel mercato la possibilità di operare efficacemente a livello commerciale e a prevenire eventuali discriminazioni.

Inoltre, 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.

Infine, diversi interventi hanno riguardato l'acquisizione e l'analisi dei dati, attività sempre più centrali nel processo competitivo in una varietà di settori economici.

L'Autorità è particolarmente attenta ad assicurare che la cessione dei dati sia effettivamente oggetto di una scelta consapevole dei consumatori, nel solco dell'ormai consolidata giurisprudenza amministrativa, secondo la quale il patrimonio informativo costituito dai dati degli utenti assume un valore economico idoneo a configurare un rapporto di consumo.

L'Autorità ha concluso nel corso dell'anno due procedimenti nei confronti di Apple e Google, sanzionando ciascuna società per 10 milioni di euro, per non aver fornito informazioni chiare e immediate sull'acquisizione e sull'uso dei dati degli utenti a fini commerciali, nonché per aver pre-impostato, nella fase di creazione dell'*account*, il consenso da parte dell'utente al trasferimento e/o all'utilizzo dei propri dati per fini commerciali.

Nello sviluppo dell'economia *data-driven* l'Autorità interviene anche in settori tradizionali per assicurare che il sempre più diffuso utilizzo dei dati non generi criticità concorrenziali, tenendo altresì conto dei potenziali benefici offerti da tale utilizzo. Esemplificativo di tale bilanciamento è il provvedimento adottato in relazione a un'intesa nel settore assicurativo riguardante la condivisione dei dati per alimentare un progetto antifrode¹.

L'Autorità ha chiuso il procedimento accettando impegni che circoscrivono i possibili impieghi delle banche dati comuni, garantendo il loro corretto utilizzo e consentendo la più ampia adesione al progetto da parte delle imprese interessate.

Si tratta di un intervento che, evitando rischi collusivi e di preclusione anticoncorrenziale, intende agevolare il contrasto alle frodi assicurative, generando al contempo efficienze anche a beneficio dei consumatori.

3.2 La sostenibilità ambientale e lo sviluppo di infrastrutture per lo sviluppo sostenibile

La dimensione della sostenibilità ambientale si affianca all'innovazione e alla digitalizzazione come tratto distintivo dello sviluppo economico di questi anni.

1. Il progetto è frutto di un'iniziativa avviata da ANIA nel 2019 per il contrasto delle frodi assicurative, che prevede i) la predisposizione di una Piattaforma per lo scambio di informazioni sui fenomeni fraudolenti e la raccolta di informazioni su macro-fenomeni fraudolenti osservati dalle imprese di assicurazione; ii) la realizzazione di una banca dati, per i rami assicurativi vita e per i rami danni (escluso il ramo RC Auto) alimentata dalle compagnie assicurative e da utilizzare sia in fase liquidativa sia in fase assuntiva, con lo scopo di consentire all'impresa che lo interroga di avere informazioni sul rischio frode relativo a un soggetto/sinistro, in particolare attraverso una serie di indicatori, individuati da appositi algoritmi.

La sua acquisita centralità è comprovata anche dal fatto che la tematica della tutela ambientale e la sua portata inter-generazionale sono state oggetto della prima modifica dei principi fondamentali della Costituzione da parte della legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1.

L'epocale trasformazione verso una maggiore sostenibilità ambientale se, da un lato, costituisce una formidabile sfida, dall'altro, rappresenta anche una straordinaria opportunità competitiva per le imprese, a beneficio dei consumatori e dell'intera collettività. L'esperienza maturata finora dall'Autorità evidenzia la stretta complementarità tra gli interessi pubblici sottesi alle norme antitrust e consumeristiche e la tutela ambientale. In primo luogo, infatti, la concorrenza, stimolata dalla crescente sensibilità dei consumatori verso la tutela dell'ambiente e la lotta ai cambiamenti climatici, offre un'importante spinta verso una maggiore sostenibilità ambientale delle attività economiche, favorendo una "innovazione per la sostenibilità" e risultando così "complementare" agli obiettivi della tutela dell'ambiente.

In secondo luogo, è fondamentale che le scelte di acquisto dei consumatori siano libere e che ad essi vengano veicolati messaggi pubblicitari chiari, corretti e verificabili sulle caratteristiche "green" dei beni e dei servizi.

In tale quadro, sul versante antitrust l'Autorità ha continuato a prestare attenzione alle filiere della gestione dei rifiuti urbani e, in particolare, dei servizi di avvio a recupero e riciclo. Al riguardo, si è concluso con l'accettazione di importanti impegni di carattere strutturale il procedimento nei confronti del consorzio Cobat, avente ad oggetto una possibile intesa nel settore della raccolta e riciclo delle batterie al piombo esauste, consistente nella definizione congiunta dei prezzi di acquisto di dette batterie e nel coordinamento delle quantità di rifiuti da acquistare.

L'esigenza di salvaguardare lo sviluppo concorrenziale delle filiere del riciclo - e, in particolare, l'operatività di sistemi concorrenti a cui possono aderire gli operatori soggetti agli obblighi di riciclo dei beni - è alla base di altri due procedimenti avviati dall'Autorità per possibili condotte escludenti, rispettivamente nel settore dei rifiuti da apparecchiature elettriche e di quelli derivanti da prodotti in polietilene.

In quest'ultimo procedimento, in particolare, avviato nei confronti del consorzio Polieco, è in corso la valutazione degli impegni proposti dal Consorzio al fine di superare le criticità concorrenziali riscontrate in sede di avvio. Un ulteriore procedimento è stato avviato nel settore dello smaltimento dei rifiuti urbani residui nella Regione Lazio.

Sempre in tema di sostenibilità, l'Autorità ha condotto un'approfondita istruttoria nel settore delle infrastrutture per la mobilità elettrica ed ha autorizzato, senza condizioni,

un'operazione di concentrazione tra la società Enel X e il gruppo Volkswagen, volta alla creazione di una *joint venture* per lo sviluppo di una rete di infrastrutture di ricarica ad elevata potenza per veicoli elettrici.

Sul versante della tutela del consumatore, è poi proseguita l'attività di contrasto nei confronti di "green claims" illeciti (ovvero generici, non verificabili o fuorvianti circa le caratteristiche ambientali di beni o servizi), integranti forme di "green-washing" sempre più diffuse, tanto da indurre la Commissione Europea ad elaborare recentemente una proposta di direttiva ad hoc².

I risultati ottenuti dall'Autorità confermano la bontà dell'assetto istituzionale che, attribuendole sia la competenza in materia di concorrenza che di tutela del consumatore, le consente di sfruttare al meglio le sinergie esistenti tra i due strumenti.

3.3 L'equità e l'inclusività della crescita economica

La tutela della concorrenza non è idonea soltanto a favorire l'efficienza dei mercati, la crescita economica e la ripresa dopo la pandemia, ma può anche contribuire a ridurre le diseguaglianze e a favorire una più solida coesione sociale.

In tale prospettiva meritano di essere richiamate due decisioni adottate dall'Autorità nei primi mesi del 2022 in materia di abuso di posizione dominante per prezzi eccessivi, figura che, seppur prevista dal diritto europeo della concorrenza, è rimasta per lungo tempo ai margini dell'azione delle autorità antitrust.

Nel primo caso, l'Autorità è intervenuta nel settore farmaceutico per reprimere un abuso avente un carattere particolarmente odioso poiché finiva per colpire consumatori resi assai vulnerabili da una malattia rara che conduce a morte precoce.

In particolare, è stato sanzionato con 3,5 milioni di euro l'abuso posto in essere da diverse società del gruppo Leadiant e consistente nell'aver applicato, a partire dal 2017, prezzi ingiustificatamente gravosi per la vendita al Servizio Sanitario Nazionale di un farmaco salvavita, utilizzato per la cura della xantomatosi cerebro-tendinea.

La decisione si inserisce in un importante filone aperto dall'Autorità negli anni scorsi con istruttorie che hanno assunto anche rilievo sul piano internazionale, e conferma il ruolo strategico che l'Antitrust può giocare in questo settore, contribuendo a rafforzare la garanzia di un diritto fondamentale come quello alla salute.

2. Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio che modifica le Direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione, 30 marzo 2022.

Nella medesima ottica deve essere richiamata la decisione con cui l’Autorità è intervenuta nel settore dei trasporti, accertando un abuso di posizione dominante posto in essere dalla società Caronte & Tourist nel traghettamento dei passeggeri con auto al seguito sullo stretto di Messina.

Si tratta di un servizio pubblico indispensabile per circa 10 milioni di cittadini che ogni anno – abitualmente o solo nel periodo estivo – devono attraversare lo Stretto. Dall’istruttoria è emerso che la società ha sfruttato il proprio potere di mercato per applicare prezzi ingiustificatamente gravosi ai consumatori: prezzi che, in altri termini, sono risultati sproporzionati rispetto ai costi sostenuti dall’impresa, e tale sproporzione è risultata irragionevole rispetto al valore economico del servizio reso.

L’azione dell’Autorità diretta ad assicurare la concorrenzialità dei mercati e l’equità dei comportamenti posti in essere da chi detiene un rilevante potere di mercato non poggia soltanto sul tradizionale apparato di *enforcement* antitrust, ma può far leva anche sull’utilizzo di uno strumento – l’abuso di dipendenza economica – che vieta alle imprese di sfruttare in maniera illecita il potere negoziale detenuto nei confronti delle proprie controparti commerciali.

In questi casi, l’intervento dell’Autorità è volto non soltanto a tutelare il contraente debole nei rapporti economici asimmetrici nell’ottica di favorire uno sviluppo più equo ed inclusivo, ma anche 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 varietà ed innovazione, con evidenti ricadute sul piano concorrenziale.

Nel corso del 2021 l’Autorità ha ampliato l’utilizzo dello strumento in esame.

In particolare, è stata conclusa un’istruttoria nel settore postale, accertando che la società Poste Italiane aveva imposto un insieme di clausole ingiustificatamente gravose nei contratti con un operatore che aveva svolto per diversi anni, in favore della prima, il servizio di distribuzione e raccolta di corrispondenza in ambito locale.

In particolare, la società Soluzioni SRL era stata tra l’altro costretta: 1) a sopportare il divieto di trasporto e consegna congiunti dei prodotti di Poste Italiane e quelli di terzi; 2) a consentire a Poste di ridurre, a proprio piacimento, i quantitativi minimi e di modificare la tipologia dei prodotti; 3) a svolgere prestazioni aggiuntive non previste dal contratto, peraltro non retribuite.

Sulla base delle risultanze istruttorie, Poste Italiane ha ostacolato il corretto svolgimento del gioco concorrenziale nel mercato di riferimento poiché con la sua condotta abusiva ha escluso un operatore che avrebbe potuto sia prestare la propria attività a favore di operatori postali alternativi, sia costituire un potenziale vincolo concorrenziale a livello locale.

Lo scorso giugno l'Autorità ha inoltre concluso un procedimento accogliendo gli impegni proposti da McDonald's Italia³, al fine di superare le criticità relative sia all'imposizione in capo ai propri 140 affiliati di una serie di obblighi idonei a condizionarne l'attività, nonché a comprimerne in modo ingiustificato la redditività, sia all'adozione nella fase pre-contrattuale di comportamenti potenzialmente in grado di privare i futuri affiliati di potere negoziale e di alternative di scelta.

Per effetto degli impegni assunti, è stata, tra l'altro, sensibilmente modificata l'intera gestione della fase pre-contrattuale, in modo da garantire la piena consapevolezza – da parte degli aspiranti affiliati – dei contenuti dell'accordo che andranno a firmare, nonché degli obblighi e degli impegni, oltre che della profittabilità, legati all'attività di gestione di un ristorante McDonald's, riducendo anche i costi sostenuti per l'attività di formazione.

Il nuovo standard contrattuale proposto da McDonald's Italia limita in modo significativo il divario di diritti e di obblighi che si crea tra il licenziatario e la sua rete di *franchisee* contestualmente all'instaurazione del rapporto di affiliazione, concedendo a questi un adeguato margine di autonomia nelle loro scelte imprenditoriali.

L'Autorità ha attualmente in corso 3 ulteriori procedimenti nel settore della distribuzione al dettaglio di prodotti di abbigliamento e della rivendita autorizzata di servizi telefonici, aventi a oggetto presunti obblighi ingiustificatamente gravosi imposti ai distributori, suscettibili di condizionarne in modo indebito l'attività⁴.

3.4 Il mancato completamento dei processi di liberalizzazione dei mercati energetici

Numerosi interventi dell'Autorità hanno interessato il mercato della vendita dell'energia elettrica.

L'Autorità ha più volte ribadito che i vantaggi della liberalizzazione per i consumatori finali, anche in termini di prezzi più bassi e conseguenti risparmi, potranno pienamente dispiegarsi solo in un contesto di effettiva concorrenza tra gli operatori. Pertanto, occorre concludere il processo di liberalizzazione entro i termini previsti, evitando ulteriori proroghe.

3. Caso A546, *Franchising di MC Donald's*, 14 giugno 2022.

4. Si tratta dei casi A543, *Rapporti contrattuali tra Benetton e i suoi rivenditori*; A547, *Condotte di Wind Tre a danno dei rivenditori*; A550, *Catena di franchising Original marines*.

Le proroghe, oltre a ingenerare incertezza sullo sviluppo del settore, possono agevolare condotte anticoncorrenziali da parte degli esercenti la Maggior Tutela, che possono strategicamente sfruttare il vantaggio conferito dall'essere fornitori del mercato tutelato al fine di indurre i propri utenti a passare al mercato libero come clienti dell'impresa del proprio gruppo attiva su tale mercato.

Al contempo, solo se i consumatori si fanno parte consapevole e attiva nello scegliere le offerte più convenienti nel mercato si possono innescare reali dinamiche concorrenziali. Proprio in questa prospettiva, l'Autorità è intervenuta reprimendo le pratiche commerciali scorrette idonee ad ostacolare una transizione consapevole e trasparente verso il mercato libero.

In particolare, nel corso del 2021, l'Autorità ha concluso 13 procedimenti istruttori, svolto 14 *moral suasion* ed avviato altri 7 procedimenti⁵, aventi ad oggetto le modalità di presentazione non complete e trasparenti delle condizioni economiche delle offerte sul mercato libero, nonché l'applicazione di oneri impropri e di costi occulti.

Le istruttorie hanno consentito di accertare che diverse offerte commerciali relative ai servizi di fornitura di energia elettrica e gas, erogati sul mercato libero, erano caratterizzate dalla mancanza di un'informativa completa, univoca e trasparente in merito alle voci di costo che compongono la spesa per l'energia fissate discrezionalmente dal professionista.

È stato altresì avviato un procedimento istruttorio nei confronti di una serie di società fornitrici di servizi di *teleselling*, al fine di accertare una possibile pratica commerciale scorretta consistente nella diffusione di informazioni ingannevoli in ordine alla data di cessazione del mercato tutelato ed ai meccanismi di passaggio al mercato libero. Proprio l'aumento ragguardevole dei reclami, ricevuti da singoli cittadini, ma anche da associazioni di consumatori, in merito all'eccessiva pressione esercitata da alcuni *call center* dediti al *teleselling*, ha indotto l'Autorità a realizzare, insieme ad ARERA, una specifica campagna di comunicazione (denominata "Difenditicosì") con l'obiettivo di fornire ai consumatori consigli e informazioni per difendersi dall'insistenza o dalla scorrettezza di alcuni *call center*.

Diversi interventi hanno infine riguardato la distribuzione del gas naturale.

Un procedimento per abuso di posizione dominante, concluso con l'accettazione di impegni, 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

5. Tali procedimenti sono stati peraltro tutti conclusi nel primo semestre del 2022.

naturale e procedere così alla loro successiva pubblicazione.

Nello stesso settore, l'Autorità è intervenuta autorizzando l'acquisizione di Infrastrutture Distribuzione Gas da parte di 2i Rete Gas con l'imposizione di misure strutturali volte ad assicurare il mantenimento di un sufficiente grado di concorrenza attesa nelle gare future.

4. I dati sull'attività svolta e l'impatto prodotto

Nell'anno appena trascorso, l'Autorità ha privilegiato un approccio ispirato a pragmatismo ed equilibrio, nella consapevolezza che, soprattutto in una fase come quella attuale, è responsabilità dell'Istituzione trovare la soluzione in concreto più utile al buon funzionamento dei mercati, allo sviluppo delle imprese, al benessere dei consumatori. Tale approccio ha connotato le decisioni dell'Autorità sia in materia di concorrenza, dove è cresciuto il ricorso a decisioni con impegni ed autorizzazioni con condizioni, sia in materia di tutela del consumatore, dove si è consolidato l'orientamento verso strumenti alternativi di enforcement suscettibili non solo di garantire l'efficace cessazione di condotte potenzialmente illecite, ma anche di assicurare una tangibile e tempestiva forma di ristoro ai soggetti che hanno subito un pregiudizio economico.

In particolare, nel periodo gennaio 2021-giugno 2022, in materia di concentrazioni l'Autorità ha esaminato 123 operazioni, avviando l'istruttoria in 8 casi potenzialmente problematici. L'Autorità ha poi concluso 13 istruttorie in materia di intese e 11 in materia di abusi, definendo 11 procedimenti con accertamento dell'illecito e 10 con accoglimento degli impegni.

I dati dimostrano che, quando ne ricorrono i presupposti, l'Autorità adotta misure di tipo negoziale, che consentono un utilizzo più efficiente delle risorse, favoriscono la deflazione del contenzioso, e soprattutto promuovono un modello di comportamento virtuoso da parte delle imprese, che migliora la loro reputazione ed il rapporto con i consumatori. Ciò non toglie che la politica sanzionatoria dell'Autorità abbia conservato il tradizionale rigore di fronte a illeciti antitrust particolarmente gravi.

Dal 1° gennaio 2021 al 30 giugno 2022, l'Autorità ha irrogato sanzioni in materia di tutela della concorrenza per oltre 1,4 miliardi di euro.

Inoltre, da una stima effettuata secondo la metodologia suggerita dall'OCSE⁶, emerge che gli interventi dell'Autorità in materia di concorrenza nel periodo 2015 - 2020 hanno generato benefici a favore delle imprese e dei consumatori superiori a 5 miliardi di euro⁷. Particolarmente intensa è stata anche l'attività diretta a promuovere la concorrenza sul piano legislativo ed amministrativo, con un totale di 122 interventi di *advocacy*.

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

7. Per maggiori dettagli v. AGCM, *Relazione annuale sull'attività svolta nel 2021*, Roma 2022, p. 60 ss.

Di questi, 42 pareri sono stati inviati alle pubbliche amministrazioni ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/90.

Passando alla tutela del consumatore, nel periodo gennaio 2021 - giugno 2022, sono stati conclusi 57 procedimenti con accertamento dell'infrazione e 45 con accoglimento degli impegni. Il totale delle sanzioni irrogate ammonta a 100 milioni di euro.

Sono state inoltre 119 le archiviazioni disposte a seguito di interventi di *moral suasion* a cui le parti si sono conformate.

Un dato meritevole di essere posto in rilievo è che nel 70% dei casi chiusi con impegni, questi ultimi hanno previsto misure compensative di cui, secondo stime ampiamente prudenziali, hanno beneficiato oltre 190.000 consumatori, per un importo complessivamente restituito superiore a 23 milioni di euro.

Nel più ampio periodo gennaio 2019 - giugno 2022, l'importo totale dei rimborsi è stato pari a oltre 35 milioni di euro, di cui hanno beneficiato più di 600.000 consumatori.

Infine, le decisioni sui conflitti di interessi dei membri del Governo sono state 148, mentre gli interventi in materia di *rating* di legalità sono stati 8.223. Il numero delle imprese attualmente titolari di *rating* ammonta a 9.694.

5. I nuovi poteri dell'Autorità e il valore dell'indipendenza

Da ultimo, appare opportuno fare un cenno ai nuovi poteri dell'Autorità.

È in corso una stagione di grandi mutamenti legislativi che, oltre a ridefinire la disciplina sostanziale in materia di tutela della concorrenza e del consumatore, vede rafforzati anche gli strumenti e i poteri di intervento dell'Autorità.

Il riferimento è innanzitutto alla Direttiva n. 1 del 2019 (cd. *ECN Plus*), recepita con il Decreto legislativo n. 185 del 2021, che segna la più ampia e incisiva riforma del quadro normativo in materia di concorrenza dall'istituzione dell'Autorità.

Anche la competenza a tutela del consumatore ha conosciuto nell'anno trascorso alcune rilevanti novità.

In particolare, la legge n. 238 del 2021, colmando una risalente lacuna dell'ordinamento, ha attribuito finalmente all'Autorità, in materia di accertamento e sanzione delle clausole vessatorie nei contratti con i consumatori, i medesimi poteri già previsti per la repressione delle pratiche commerciali scorrette.

Sempre nella prospettiva di un ulteriore irrobustimento del quadro istituzionale a tutela del consumatore, non meno importante risulta il prossimo recepimento della direttiva n. 2161 del 2019 (cd. *Omnibus*), che integra e modifica l'attuale disciplina in tema di pratiche commerciali scorrette, diritti dei consumatori e clausole abusive.

In generale, l'Autorità guarda con favore a questa "modernizzazione" tanto degli

strumenti applicativi del diritto della concorrenza che di quelli a tutela del consumatore, poiché consentiranno all'Istituzione di adeguare l'attività istruttoria all'evoluzione del contesto economico e tecnologico.

Un'ulteriore significativa novità, con cui dovranno confrontarsi le autorità nazionali di concorrenza, deriva dall'approvazione del *Digital Markets Act*, che riconosce il significativo impatto dei cd. *gatekeeper* nell'economia digitale e impone loro una serie di obblighi volti ad assicurare l'equità e la contendibilità dei mercati digitali.

Nel codificare i nuovi divieti, è noto che il legislatore euro-unitario ha fatto tesoro della rilevante esperienza applicativa maturata dalle autorità nazionali di concorrenza nei mercati digitali.

Desidero a tal proposito esprimere un sentito apprezzamento per il lavoro svolto dal Governo nelle sedi europee, che ha condotto all'accoglimento di nostre importanti istanze a salvaguardia dell'attività e delle competenze delle Autorità nazionali di concorrenza.

Infatti, come evidenziato dalla Vice-Presidente Vestager, questa nuova forma di regolazione della digitalizzazione svolgerà un ruolo complementare all'*enforcement antitrust*, atteso che è stata fatta salva l'applicabilità degli articoli 101 e 102 del Trattato, nonché delle norme nazionali in materia di intese e abusi di posizione dominante.

Le autorità *antitrust* continueranno, dunque, a svolgere un ruolo chiave affinché la concorrenza nei mercati digitali non sia falsata o ristretta.

Dinanzi a tali rilevanti sviluppi, ritengo importante dare atto a Parlamento e Governo di aver sempre preservato il valore dell'indipendenza dell'Autorità quale tratto distintivo essenziale e autentica chiave di successo dell'Istituzione in oltre trent'anni di attività.

L'Autorità è una Istituzione di garanzia, tant'è che il legislatore, sin dalla sua nascita, le ha riconosciuto espressamente autonomia operativa e indipendenza di giudizio.

Tale indipendenza è stata ulteriormente rafforzata dalla direttiva *ECN Plus* e dal decreto di recepimento della stessa.

Ciò assume un'importanza ancora più centrale nell'attuale contesto economico e politico.

In un quadro in cui la tutela della concorrenza e la promozione di una regolazione pro-concorrenziale sono tra i pilastri fondanti del PNRR, l'indipendenza del soggetto istituzionalmente investito dell'esercizio di tali funzioni è essenziale per garantire il miglior perseguimento di interessi di rilevanza costituzionale.

Promuovere la concorrenza significa investire nel futuro del Paese.

L'attività svolta dall'Autorità non sarebbe stata possibile senza la professionalità e la dedizione delle donne e degli uomini che lavorano in Autorità. A loro va la mia sentita gratitudine, così come devo ringraziare i Componenti del Collegio, il Segretario Generale e il Capo di Gabinetto per l'importante lavoro che hanno svolto e continuano a svolgere. Un sentito ringraziamento va anche ai magistrati del Consiglio di Stato e del Tar Lazio, che con la loro giurisprudenza forniscono all'Autorità utili criteri interpretativi per la propria azione, nonché all'Avvocatura generale dello Stato, alle altre Autorità consorelle, alla Guardia di Finanza ed alle altre Forze dell'Ordine, alle Procure della Repubblica, alle associazioni dei consumatori, alle Direzioni Generali "Concorrenza" e "Giustizia" della Commissione Europea.

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

Progetto grafico
www.humancreative.it

Stampa e allestimento
Fotolito Moggio srl

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



