

Relazione Annuale – Presentazione del Presidente R. Rustichelli

Signor Presidente della Camera dei Deputati, Autorità, Signore e Signori

L'appuntamento con la presentazione della relazione dell'Autorità cade quest'anno in un momento particolarmente importante per l'Unione Europea.

Le tensioni geopolitiche e i ripetuti *shock* che si sono susseguite negli ultimi anni chiamano oggi l'Unione a rafforzare e rilanciare la sua capacità competitiva, aumentando al contempo la sua resilienza e sicurezza a livello economico.

Si tratta di problemi e obiettivi che non possono essere affrontati singolarmente da ciascuno Stato membro, ma che richiedono azioni e strumenti di intervento comuni.

1. La centralità del mercato unico

Il mercato unico resta il principale motore di crescita, produttività e competitività dell'economia europea.

Ciò nonostante, esso è per un verso ancora imperfetto e richiede di essere completato, mentre, per altro verso, risulta esposto a rischi crescenti di frammentazione per cui il suo sviluppo non potrà che essere al centro delle priorità della nuova legislatura europea.

Diversi sono i fattori che impediscono al mercato unico e alla libera concorrenza di funzionare correttamente a beneficio di tutti.

Rileva, *in primis*, l'allentamento della disciplina degli aiuti di Stato decisa a livello europeo nel marzo 2023 con il “*Quadro temporaneo di crisi e transizione*”, che ha previsto, tra l'altro, che i Paesi membri possano eguagliare i sussidi promessi da uno Stato extra-UE per favorire l'insediamento delle imprese sul suolo europeo.

Una simile misura è destinata a innescare una pericolosa corsa dei singoli Stati ai sussidi, avvantaggiando i Paesi finanziariamente più forti e creando un elevato e oggettivo rischio di distorsioni competitive all'interno dell'Unione Europea.

Nel corso del 2022 e nella prima metà del 2023, sono stati erogati alle imprese circa 141 miliardi di euro, pari al 19,3% degli aiuti approvati e allo 0,6% del PIL dell'UE-27 nel 2022 e nella prima

metà del 2023. Considerando gli elementi di aiuto stimati in percentuale del PIL, la Germania è il paese che ha speso di più, con un'incidenza dello 0,9% sul PIL. L'Italia, in confronto, ha erogato aiuti solo per lo 0,2% del PIL¹.

Significativa, in tal senso, è la recente decisione della Commissione di autorizzare aiuti per un valore pari a 902 milioni di euro a favore di un produttore svedese di batterie per impedire che lo stesso, attratto dai sussidi dell'*Inflation Reduction Act*, abbandonasse il progetto di costruzione di una *gigafactory* in Germania a favore degli Stati Uniti.

Tale flessibilità in materia di aiuti di Stato, pur dettata dall'urgenza di fronteggiare le insidie provenienti dall'economia statunitense e asiatica, non può che provocare la frammentazione del mercato unico e una disparità anche in termini di sviluppo tecnologico tra gli Stati membri, atteso il prevedibile effetto che da essa scaturirà in termini di concentrazione degli investimenti solo in alcune aree europee.

In realtà, per rispondere alle sfide derivanti dai nuovi equilibri occorre ritrovare quella comunità di intenti tra gli Stati membri che è alla radice del progetto comune europeo.

Solo con strumenti e risorse comuni si può garantire una crescita uniforme e coesa dell'economia europea, non potendo nessun Paese membro - neppure la Germania - minimamente competere con i quasi 500 miliardi di dollari di sussidi previsti dagli Stati Uniti.

In questa prospettiva, occorre riprendere il progetto di istituire un fondo sovrano europeo.

Si tratta di un tema che dovrà essere in cima alle priorità nella nuova Commissione insieme alla chiara consapevolezza che l'eventuale proroga della scadenza per la cornice temporanea degli aiuti di Stato, oggi prevista a fine 2025, arrecherebbe un duro colpo al mercato unico.

Una seconda criticità discende dall'utilizzo crescente dei poteri speciali per la tutela degli interessi strategici nazionali, che condiziona lo svolgimento delle attività economiche sulla base di criteri e logiche estranee al mercato, alterando la concorrenza.

In quest'ottica, non può non destare preoccupazione il fatto che in alcuni casi il *golden power*, da strumento eccezionale nato per il controllo degli investimenti provenienti da Stati che non garantiscono la reciprocità, si è trasformato in un meccanismo di generale monitoraggio dei beni considerati strategici e delle vicende societarie e patrimoniali che li

¹ Cfr. S. Ferraro, G. Cannas, Koen Van De Castele, The use of crisis State aid measures in response to the Russian invasion of Ukraine (until end-June 2023), *Competition State aid brief*, 2/2024.

interessano, anche in assenza di elementi extra-UE o perfino di elementi di trans-nazionalità.

Occorre, dunque, prudenza per evitare l'abuso di uno strumento sì necessario, ma pur sempre distorsivo del mercato sotto il profilo della *governance* dell'impresa, che spesso diventa non contendibile, in tal modo scoraggiando l'innovazione e la disponibilità ad assumere rischi imprenditoriali.

Da ultimo, persiste in tutta la sua gravità il problema, già molte volte denunciato, della concorrenza fiscale sleale tra Paesi membri, che mina non solo l'equa competizione tra le imprese, ma le fondamenta stesse della casa comune europea.

In definitiva, il mercato unico resta, e deve restare, la risorsa più preziosa per l'Unione Europea e per ciascun Paese membro, per cui occorre recuperare la capacità di visione e lo spirito di solidarietà che hanno permesso di superare la crisi pandemica.

2. Competitività e concorrenza dinamica

La sfida della competitività ha una dimensione europea, ma anche, e soprattutto, una dimensione nazionale.

Per l'Italia la sfida non deriva solo dall'attuale contesto geopolitico e macroeconomico, ma ha radici più strutturali. Basti pensare che, a fronte della crescita registrata a livello europeo, da vent'anni in Italia la produttività del lavoro è stagnante.

Nei primi due decenni degli anni duemila, le dinamiche della produttività hanno costituito un freno per la crescita economica dell'Italia: il PIL per ora lavorata ha mostrato un sostanziale stallo, mentre il PIL per occupato è addirittura diminuito. Nell'Unione Europea, invece, nello stesso periodo entrambi gli indicatori di produttività del lavoro sono aumentati di oltre 20 punti percentuali².

Il divario è riconducibile, tra l'altro, alle dimensioni mediamente contenute delle imprese italiane e al basso livello di investimenti e di innovazione, ma anche al quadro normativo e regolatorio nazionale, che spesso non favorisce la nascita e la crescita di nuove imprese e limita l'attrattività dell'Italia per gli investitori esteri.

² Cfr. Commissione Europea, *In-depth review for Italy*, SWD (2023) 634 final.

Occorre, dunque, cogliere senza indugi le importanti opportunità che possono trainare una ripresa della competitività: la diversificazione delle fonti energetiche, la transizione verde, la riorganizzazione delle catene produttive, la digitalizzazione e l'introduzione dell'intelligenza artificiale nei processi aziendali.

Si tratta di un percorso di sviluppo che impone una profonda trasformazione del sistema produttivo e può essere intrapreso con successo solo da un'economia di mercato che sappia essere "sociale" e "dinamica" allo stesso tempo.

Un'economia sociale richiede politiche che, a fronte dell'evoluzione dei mercati, garantiscano la riqualificazione della forza lavoro, l'accesso equo alle opportunità, il sostegno all'imprenditorialità, la promozione della mobilità economica e l'inclusione.

Un'economia dinamica richiede un tessuto imprenditoriale in grado di adattarsi alle nuove traiettorie di sviluppo economico.

La crescita della produttività si fonda tanto sulla dimensione "creatrice" quanto su quella "distruttrice" del processo competitivo, che premia le imprese più dinamiche e innovative a danno di quelle che non riescono a sviluppare la propria competitività.

Gli studi più recenti mostrano che l'esistenza di imprese che non sopravvivrebbero in mercati realmente competitivi - le c.d. "imprese *zombie*" - provoca inefficienze di sistema e ostacola la crescita delle imprese sane, disincentivando investimenti e occupazione³.

Lo sviluppo della competitività richiede, pertanto, non solo basse barriere all'entrata, ma anche basse barriere all'uscita.

Un'economia che favorisca crescita e giustizia sociale non può invece fondarsi sulla protezione dello *status quo*, su politiche volte a schermare le imprese esistenti dai nuovi entranti più efficienti e innovativi, o sull'impiego di fondi pubblici al solo scopo di mantenere artificialmente in vita imprese strutturalmente improduttive.

³ Cfr. B. Albuquerque e R. Iyer, 2023, *The Rise of the Walking Dead: Zombie Firms Around the World*, Fondo Monetario Internazionale, WP/23/125, giugno 2023; D. Andrews, F. Petroulakis, *Breaking the Shackles: Zombie firms, Weak banks and Depressed Restructuring in Europe*, Banca Centrale Europea, WP n. 2240, febbraio 2019; M. A. McGowan, D. Andrews e V. Millot, *The Walking Dead? Zombie Firms and Productivity Performance in OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers No. 1372, gennaio 2017.

Le imprese, difatti, sono come le persone: nascono, vivono e muoiono.

Al fine di sostenere l'evoluzione del sistema economico nel senso appena descritto, il PNRR è fondamentale non solo per le risorse e gli investimenti che consente di mobilitare, ma anche per le riforme che richiede di adottare. Al riguardo, anche nel 2023 l'Autorità ha dato il proprio contributo con la formulazione di una serie di proposte puntuali ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza⁴.

La politica della concorrenza non tutela solo gli interessi dei consumatori, ma anche quelli delle imprese italiane efficienti, promuovendo un modello di sviluppo orientato alla competitività e all'equità.

Nel corso dell'anno, l'Autorità si è concentrata proprio sui settori e sulle tematiche più rilevanti per la crescita dell'economia e la tutela delle fasce più deboli della popolazione: il digitale, i prodotti e i servizi esposti a più elevate tensioni inflattive quali ad esempio l'energia e i trasporti, nonché la sostenibilità.

3. Linee generali di intervento: il digitale

La prima area di intervento ha riguardato il settore digitale.

Le piattaforme controllano l'accesso agli utenti, ai dati e ai servizi, esercitando un'influenza significativa sulle interazioni economiche e sociali, nonché sulle dinamiche competitive che si realizzano per il tramite degli ecosistemi digitali.

Due istruttorie hanno affrontato il tema dei dati personali.

Il primo procedimento ha portato all'adozione di impegni volti a rimuovere gli ostacoli frapposti da Google alla condivisione dei dati con altre piattaforme su richiesta degli utenti. Il secondo, in corso, sta esaminando le modalità apparentemente discriminatorie con cui Apple acquisisce il consenso degli utenti al tracciamento dei propri dati di navigazione effettuato tramite le applicazioni scaricate.

Le asimmetrie nella disponibilità dei dati alimentano il potere che le piattaforme digitali detengono come intermediari irrinunciabili nelle interazioni economiche, potere che può determinare significative distorsioni negoziali e competitive.

⁴ Segnalazione AS1893 Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2023.

Ad esempio, l'Autorità è intervenuta adottando misure cautelari per assicurare il corretto svolgimento delle trattative tra META e SIAE, al fine di definire la remunerazione degli artisti italiani per i contenuti musicali resi disponibili sui *social network* della piattaforma.

Per la prima volta, l'Autorità ha utilizzato la presunzione di dipendenza economica relativa all'utilizzo dei servizi di intermediazione forniti da una piattaforma digitale⁵.

L'approccio innovativo è consistito nel ritenere sussistente lo stato di dipendenza economica di SIAE nei confronti di META, a prescindere dal fatto che SIAE è la principale *collecting* attiva in Italia e che essa non sviluppa una parte significativa del proprio fatturato con META, valorizzando, viceversa, la indispensabilità di accesso alla piattaforma al fine di raggiungere gli utenti.

Tale approccio, che è stato condiviso dal TAR Lazio nella sentenza che ha confermato il provvedimento cautelare⁶, riposa sul convincimento che, per poter cogliere pienamente le dinamiche interne agli ecosistemi digitali, l'abuso di dipendenza economica non può che assumere connotati e criteri ermeneutici diversi rispetto ai settori economici tradizionali.

Per altro verso, gli interventi dell'Autorità hanno inteso rimediare alla fragilità intrinseca dei consumatori nel mondo digitale, che discende da asimmetrie informative e negoziali.

Lo sviluppo delle piattaforme digitali ha condotto, infatti, all'emersione di nuovi modelli di *marketing*, caratterizzati da inedite forme di interazione tra consumatori e imprese.

La condivisione delle proprie esperienze di consumo sulle reti sociali e negli spazi virtuali dedicati, che si inserisce nel più ampio fenomeno di generazione di *feedback* e contenuti da parte degli utenti, si è dimostrata suscettibile di orientare in misura significativa le scelte di acquisto. La strategia promozionale delle imprese si è quindi adeguata al nuovo contesto, valorizzando le recensioni dei consumatori nella commercializzazione di prodotti o servizi, ovvero sfruttando la visibilità degli *influencer*, che sono in grado di raggiungere con i propri messaggi un numero elevato di potenziali acquirenti.

A tale riguardo, meritano di essere richiamati i procedimenti volti alla repressione di comportamenti scorretti in relazione alle recensioni *online* e le istruttorie condotte nel settore dell'*influencer marketing*.

⁵ Cfr. Part. 33 della legge 4 agosto 2022, n. 118 “*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*”.

⁶ TAR Lazio, sentenza 30 ottobre 2023, n. 16069.

Queste ultime hanno evidenziato, tra l'altro, come il comportamento dei consumatori possa essere indebitamente pregiudicato da una comunicazione fondata su una ambigua commistione tra sponsorizzazione e iniziative di beneficenza, inducendoli a credere - contrariamente al vero - di contribuire all'iniziativa benefica attraverso l'acquisto del prodotto.

Questo profilo è stato al centro del procedimento chiuso nei confronti delle società Balocco S.p.A. Industria Dolciaria, Fenice S.r.l. e TBS Crew S.r.l. - le ultime due società riconducibili all'*influencer* Chiara Ferragni (PS12506) - concernente l'iniziativa "*Pandoro Pink Christmas*". Ad esito dell'istruttoria l'Autorità ha accertato che la donazione pubblicizzata come legata alle vendite del "*Pandoro Pink Christmas*" era stata fatta dalla sola Balocco diversi mesi prima del lancio del prodotto sul mercato, per un ammontare in cifra fissa, privo dunque di qualunque rapporto con le quantità del prodotto vendute, e senza alcuna partecipazione diretta dell'*influencer* coinvolta all'iniziativa benefica.

Sotto altro profilo, l'Autorità è intervenuta per assicurare il rispetto degli obblighi di diligenza gravanti sulle piattaforme digitali che offrono servizi ai consumatori in assenza di un corrispettivo monetario.

In questi casi, occorre evitare che l'adozione di pratiche aggressive volte a dilatare il tempo di fruizione del servizio da parte dei consumatori, anche attraverso tecniche di profilazione algoritmica, determini un pregiudizio più intenso proprio per le categorie di utenti più vulnerabili.

Ad esempio, l'Autorità ha sanzionato TIK TOK in relazione a taluni contenuti pericolosi veicolati ai segmenti dell'utenza più esposti in termini di sicurezza, vale a dire i minori, attraverso un sistema di raccomandazione basato sulla profilazione e volto ad accrescere le interazioni e il tempo speso *online*.

È inoltre proseguita l'attività di *enforcement* più tradizionale nel commercio *online*, volta a reprimere l'omessa consegna dei prodotti, l'omesso rimborso del corrispettivo versato a fronte dell'annullamento dell'ordine o dell'esercizio del diritto di recesso, nonché l'addebito a carico dei consumatori di una commissione aggiuntiva in relazione allo strumento di pagamento prescelto (c.d. *credit card surcharge*).

La particolare vulnerabilità di alcune categorie di utenti in relazione ai processi di digitalizzazione ha ispirato l'intervento cautelare dell'Autorità in ordine alla modalità con le quali un primario istituto bancario ha realizzato, senza averne acquisito il preventivo consenso, la migrazione

di centinaia di migliaia di correntisti verso una banca digitale dello stesso gruppo, con sostanziale modifica dei servizi contrattualmente previsti⁷.

A fronte delle oltre 5.000 segnalazioni ricevute, l'Autorità ha previsto che ai consumatori fosse fornita una informativa completa e fosse loro assegnato un congruo termine per prestare il consenso espresso al trasferimento.

Internet consente agli utenti di acquistare direttamente beni e servizi dai produttori, tipicamente attraverso *app* o siti *web*. I processi di disintermediazione che ne derivano, possono avere un impatto non solo sulle filiere distributive, ma anche sul funzionamento dei mercati. Ad esempio, nel settore aereo, un nuovo procedimento sta esaminando le conseguenze degli ostacoli che il principale vettore attivo in Italia frappone all'acquisto dei biglietti aerei tramite agenzie tradizionali e *online*, chiedendo ai consumatori che non hanno acquistato il biglietto attraverso il sito *web* della compagnia di effettuare una lunga e complessa procedura di riconoscimento digitale.

Condotte potenzialmente restrittive nel *ticketing* sono state affrontate anche nel settore ferroviario: l'Autorità ha reso vincolanti impegni che consentono a tutti gli operatori interessati di vendere un biglietto combinato per i viaggi che comprendono tratte regionali (gestite in esclusiva dall'operatore dominante) e tratte coperte dai servizi ad alta velocità operati in concorrenza.

4. Linee generali di intervento: i settori esposti a particolari tensioni inflattive

In un contesto caratterizzato da eccezionali alterazioni delle catene del valore globali, una seconda area di intervento ha riguardato le azioni di contrasto alle condotte illegittime che, in una fase già segnata da importanti tensioni inflazionistiche, possono acuire la vulnerabilità economico-finanziaria delle fasce più deboli della popolazione.

Nel settore energetico sono state avviate tre istruttorie per prezzi eccessivamente gravosi dei servizi di teleriscaldamento, per i quali si sono registrati aumenti delle tariffe che non sembrano *prima facie* giustificabili con gli incrementi del costo delle materie prime.

Inoltre, al fine di proteggere gli utenti dei servizi energetici dai rincari dei prezzi originati dal mutato contesto internazionale, il legislatore è intervenuto in via d'urgenza, sospendendo provvisoriamente l'efficacia delle clausole contrattuali che consentivano al fornitore di elettricità e gas di modificare unilateralmente, prima della scadenza, le condizioni

⁷ PS12660 Intesa Sanpaolo Isybank - Trasferimento conti correnti.

generali relative alla definizione del prezzo, che era stato, viceversa, concordato in misura fissa⁸.

In tale contesto, l'Autorità ha chiuso undici procedimenti istruttori relativi a pratiche commerciali aggressive volte a indurre i consumatori ad accettare modifiche unilaterali peggiorative dei prezzi dell'energia elettrica e del gas.

I procedimenti chiusi con impegni hanno consentito il ripristino delle condizioni iniziali di contratto a favore di 500.000 consumatori ai quali sono stati restituiti oltre 115 milioni di euro.

Le condotte oggetto di procedimenti chiusi con accertamento dell'illecito hanno interessato 4,5 milioni di consumatori e micro-imprese, con un danno prudenzialmente stimato - sulla base dei consumi minimi calcolati da ARERA - di oltre 1 miliardo di euro.

Nello stesso settore, si segnalano gli interventi tesi a garantire la correttezza delle offerte commerciali dirette ad acquisire sul mercato libero clienti provenienti dalla maggior tutela, in vista dell'imminente completamento del processo di liberalizzazione dei mercati al dettaglio dell'energia elettrica e del gas naturale.

In particolare, sono stati chiusi due procedimenti istruttori concernenti l'acquisizione sul mercato libero di nuovi clienti in assenza di una corrispondente manifestazione di volontà da parte dei consumatori mediante molteplici condotte (*teleselling* illecito, *telemarketing* aggressivo e imposizione di ostacoli al diritto di recesso) tese, nel loro complesso, all'attivazione di contratti non richiesti o ingannevolmente rappresentati⁹.

L'Autorità ha inoltre continuato a monitorare i mercati dei carburanti per autotrazione, in cui eventuali distorsioni della concorrenza possono avere un impatto economico sistemico estremamente significativo su consumatori e imprese.

In particolare, è stata svolta un'indagine conoscitiva sulla dinamica dei prezzi dei carburanti ed è stata esaminata con un'approfondita istruttoria l'acquisizione, da parte di IP, degli *asset* di Esso in Italia, operazione autorizzata condizionatamente al rispetto di specifiche misure. È stata poi avviata un'istruttoria per una presunta intesa anticoncorrenziale tra le principali società petrolifere sulla cosiddetta "componente bio", idonea a influire sui prezzi alla pompa.

⁸ Decreto-legge del 9 agosto 2022, n. 115, convertito dalla legge 21 settembre 2022, n. 142, come modificato dal decreto-legge del 29 dicembre 2022, n. 198, convertito dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14.

⁹ PS12353 ECOM-Energia comune/Attivazioni non richieste e altri problemi e PS12308 AXPO Italia Spa – Pulsee/Attivazioni non richieste.

L'attenzione prestata a possibili fenomeni collusivi, suscettibili di amplificare le generali tensioni inflattive, ha portato anche all'avvio di due istruttorie in settori industriali in cui si registravano *prima facie* aumenti anomali dei prezzi: la fabbricazione delle bottiglie di vetro e i getti di ghisa.

Queste istruttorie sono state avviate sulla base di segnalazioni pervenute tramite la nuova piattaforma di *whistleblowing* antitrust, a conferma della piena efficacia del nuovo strumento attivato dall'Autorità nel febbraio 2023.

Le dinamiche inflattive che continuano a gravare sulle fasce meno abbienti della popolazione e la conseguente erosione dei risparmi accentuano la posizione di strutturale debolezza degli utenti in settori caratterizzati da significativa asimmetria informativa e/o importanti *switching cost*, come i settori del credito e dei servizi bancari.

In tale contesto, l'Autorità ha chiuso con accoglimento degli impegni un procedimento istruttorio nei confronti di uno dei principali operatori bancari avente a oggetto l'addebito di ingenti importi a titolo di interessi nei mutui immobiliari per il c.d. preammortamento tecnico¹⁰. L'intervento ha assicurato la trasparenza e la completezza informativa sulla durata e sul tasso applicato ai mutui immobiliari, e ha comportato per i consumatori importanti benefici in termini di riduzione dei costi sopportati, quantificabili in circa 13 milioni di euro.

Anche nel settore assicurativo è stata conclusa un'istruttoria che ha riguardato l'adozione di comportamenti ostruzionistici di vario genere posti in essere in relazione alla restituzione di apparecchi satellitari connessi alle polizze RCAuto. Il procedimento si è concluso con l'accettazione degli impegni proposti dalle società, che hanno garantito ai consumatori positivi effetti economici in ragione sia della riduzione degli importi da essi dovuti sia dell'adozione delle misure restitutorie proposte, per un beneficio economico complessivo di circa 1,3 milioni di euro¹¹.

Infine, l'attenzione rivolta alla vulnerabilità economica dei consumatori ha indotto l'Autorità all'avvio - in applicazione della nuova disciplina che ha ampliato i suoi poteri investigativi e decisori¹² - di una indagine conoscitiva sull'uso degli algoritmi da parte delle compagnie aeree, a

¹⁰ PS12165 Intesa SanPaolo - Pre-ammortamento tecnico mutui immobiliari

¹¹ PS12198 VIASAT- Restituzione apparati.

¹² Cfr. il decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136.

fronte degli elevati livelli dei prezzi sulle rotte che collegano la penisola con le isole maggiori¹³.

In esito all'indagine, qualora l'Autorità ravvisi un problema concorrenziale suscettibile di distorcere il corretto funzionamento del mercato, in danno dei consumatori, potrà imporre alle imprese interessate le necessarie misure correttive, di natura strutturale o comportamentale, in linea con il generale principio di proporzionalità.

I nuovi poteri di intervento colmano una lacuna normativa, consentendo all'Autorità di intervenire anche nelle ipotesi in cui la concorrenza sia ostacolata o distorta non già in ragione dei comportamenti delle imprese o di restrizioni regolatorie, ma a causa della struttura stessa dei mercati interessati. Come rilevato dal Consiglio di Stato, risulta dunque ragionevole che l'ambito di applicazione della novella legislativa non sia limitato ai soli mercati del trasporto aereo di passeggeri, ma si estenda a tutti i settori economici.

L'Autorità - recepiti i suggerimenti formulati dalla comunità accademica, dalla professione legale e dal mondo delle imprese nell'ambito della consultazione pubblica di recente avviata - eserciterà tali nuove competenze con la prudenza e l'equilibrio che ne hanno sempre contraddistinto l'azione.

5. Linee generali di intervento: la sostenibilità

Infine, una terza area di intervento ha riguardato la sostenibilità ambientale, anch'essa tratto distintivo del modello di sviluppo economico e sociale di questi anni.

L'accresciuta sensibilità del decisore politico e della società civile nei confronti di questo tema ha stimolato, di recente, una approfondita riflessione in ordine al contributo che la politica di concorrenza può apportare al processo di transizione energetica e alla tutela degli ecosistemi.

In questo contesto, il dibattito si è per lo più incentrato sull'esigenza di scongiurare il rischio che l'applicazione delle regole antitrust interferisca con l'adozione di strategie funzionali a garantire la sostenibilità dello sviluppo economico.

In realtà, il ruolo delle politiche di concorrenza risulta cruciale per favorire il processo di transizione verso un'economia più moderna, più efficiente nell'uso delle risorse, più consapevole e rispettosa dell'impatto sulla biosfera.

¹³ IC56 Algoritmi di prezzo nel trasporto aereo passeggeri sulle rotte nazionali da e per la Sicilia e la Sardegna.

L'esperienza maturata finora dall'Autorità evidenzia la stretta complementarità tra gli interessi sottesi alle norme antitrust e la tutela ambientale, in ragione degli incentivi all'innovazione generati da un sano confronto concorrenziale sul mercato.

Ad esempio, nel settore del riciclo dei rifiuti, seguendo il solco tracciato da numerosi interventi degli ultimi anni, è in corso un procedimento avente a oggetto alcuni possibili ostacoli all'operatività di impianti di rigenerazione degli oli usati.

Inoltre, la particolare attenzione prestata alla mobilità eco-sostenibile ha condotto all'avvio di due procedimenti riguardanti la tariffazione dei servizi per la ricarica delle autovetture e la componentistica per le biciclette elettriche.

L'Autorità è consapevole che l'adozione di processi produttivi meno inquinanti o di standard ambientali più elevati può richiedere, in assenza o a sostegno di un intervento regolatorio, forme di cooperazione tra le imprese.

È importante sottolineare che le regole di concorrenza non impediscono né ostacolano questa collaborazione tra gli operatori economici, che può favorire l'emersione di prodotti più rispondenti alle preferenze dei consumatori. Tuttavia, l'esigenza di cooperazione a questi fini non può certamente costituire l'alibi per veri e propri meccanismi collusivi, volti ad aumentare i prezzi o a escludere i concorrenti.

Le preferenze dei consumatori guidano in senso virtuoso il posizionamento delle imprese sul mercato, inducendole a ripensare le proprie strategie di produzione e a individuare soluzioni innovative in linea con le loro aspettative.

Tuttavia, affinché questo meccanismo di stimolo del processo concorrenziale possa dispiegare pienamente i propri effetti, è necessario che i consumatori siano correttamente informati in relazione alla reale portata delle iniziative *green* adottate dalle imprese. La diffusione di vantii prestazionali privi di fondamento, o comunque decettivi, può erodere, infatti, la fiducia dei consumatori e impedire loro di individuare e premiare i prodotti e le imprese più affini al proprio sistema valoriale.

In questo contesto, l'intervento delle autorità pubbliche risulta decisivo. La veridicità delle caratteristiche ambientali associate dall'impresa a prodotti e processi, infatti, non può essere agevolmente verificata dai potenziali acquirenti, neppure a valle dell'effettivo consumo del prodotto.

Pertanto, gli effetti ingannevoli della pubblicità, nonché la conseguente distorsione delle dinamiche concorrenziali nei mercati interessati,

continueranno a prodursi per un tempo indefinito, fino a quando non venga corretto l'erroneo convincimento indotto nei consumatori.

Nel corso dell'ultimo anno, l'Autorità è intervenuta ripetutamente per valutare la compatibilità di *claim* ambientali con le norme del Codice del consumo.

Ad esempio, nel settore della logistica è stato avviato un procedimento per valutare la possibile ingannevolezza della comunicazione commerciale con la quale un primario operatore vantava l'integrale conseguimento dei propri obiettivi di sostenibilità ambientale, senza tuttavia fornire elementi idonei a comprovare tali affermazioni.

Nel settore agro-alimentare l'Autorità ha censurato i messaggi pubblicitari con i quali un'impresa affermava - contrariamente al vero - di produrre in Italia, direttamente o indirettamente, le materie prime impiegate per i mangimi destinati all'alimentazione animale¹⁴.

Infine, l'Autorità ha ottenuto la modifica della comunicazione commerciale con la quale un'impresa vantava, in modo assertivo e generico, le caratteristiche ecologiche e la superiorità delle proprie cartucce originali per stampanti rispetto a quelle concorrenti.

All'attività di repressione dell'impiego a fini pubblicitari di locuzioni generiche, suggestive, non verificabili o altrimenti fuorvianti, possono utilmente affiancarsi iniziative di indirizzo, che orientino le imprese nella definizione delle proprie strategie, salvaguardando l'incentivo a investire in soluzioni produttive sostenibili e a comunicare efficacemente le iniziative intraprese.

In questo contesto, accanto alle misure di *soft law* adottate in numerosi ordinamenti giuridici, l'Autorità considera senz'altro con favore la presentazione, da parte della Commissione Europea, delle recenti proposte destinate a integrare utilmente il quadro normativo di riferimento.

In particolare, la direttiva sulla responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde¹⁵, pubblicata lo scorso 6 marzo, ne rafforzerà la protezione in materia di pratiche commerciali scorrette, prevedendo esplicitamente l'ingannevolezza di alcune tipologie di vantii ambientali. Al contempo, la direttiva migliorerà la qualità delle informazioni per i potenziali acquirenti, introducendo, ad esempio, una etichetta

¹⁴ PS12496 Fileni Sostenibilità.

¹⁵ Direttiva (UE) 2024/ 825 del Parlamento europeo e del Consiglio (UE), del 28 febbraio 2024, 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 dall'informazione.

armonizzata a livello euro-unitario relativa alla garanzia di durevolezza dei prodotti.

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

Nel periodo gennaio 2023 - marzo 2024, l'Autorità ha ricevuto 1.271 segnalazioni in materia di concorrenza, ha esaminato 99 operazioni di concentrazione di cui 6 sottosoglia¹⁶, ha concluso 8 procedimenti in materia di intese, 6 in materia di abusi di posizione dominante e 1 in materia di abuso di dipendenza economica.

Dalla stima effettuata secondo la metodologia sviluppata dall'OCSE nel 2014, emerge che, nel periodo 2015 - 2023, i benefici a favore delle imprese e dei consumatori derivanti dall'attività dell'Autorità sono pari a circa 8,4 miliardi di euro, di cui 710 milioni nell'ultimo anno.

Sono stati svolti, inoltre, 118 interventi di *advocacy*, di cui 36 ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990.

È stata conclusa un'istruttoria che ha accertato la sussistenza di un conflitto di interessi nei confronti di un Sottosegretario di Stato.

Le decisioni in materia di *rating* di legalità sono state 8.785 e il numero delle imprese attualmente titolari di *rating* ammonta a 12.750.

Quanto alla tutela del consumatore, nel periodo gennaio 2023 - marzo 2024, l'Autorità ha esaminato 34.595 segnalazioni, ha concluso 102 procedimenti, di cui 40 con accertamento dell'infrazione e 48 con accoglimento degli impegni.

In 47 casi connotati da minore gravità l'Autorità ha disposto l'archiviazione a seguito dell'adeguamento delle imprese alle indicazioni formulate in sede di *moral suasion*.

La suddetta attività ha consentito la restituzione a 600.000 consumatori di oltre 122 milioni di euro.

Come già rilevato, questa linea di intervento riveste particolare importanza poiché non solo contribuisce ad accrescere la fiducia nelle Istituzioni da parte di soggetti deboli e privi della capacità di ottenere, da soli, adeguata tutela dei propri diritti, ma promuove anche un modello di comportamento virtuoso da parte delle imprese, che migliora la loro reputazione sul mercato e il rapporto con i consumatori.

¹⁶ Tali operazioni di concentrazione sottosoglia sono state richiamate dall'Autorità in forza dei nuovi poteri ad essa attribuiti dall'art. 16, comma 1bis, della legge n. 287/90.

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

Un sentito ringraziamento va anche ai magistrati del Consiglio di Stato e del Tar Lazio, che con la loro giurisprudenza forniscono all'Autorità utili criteri interpretativi per la propria azione, nonché all'Avvocatura generale dello Stato per l'eccellente qualità del patrocinio, alle altre Autorità consorelle, alla Guardia di Finanza - con la quale è stato da poco rinnovato il Protocollo di intesa -, all'Arma dei Carabinieri e alle altre Forze dell'Ordine, alle Procure della Repubblica, alle Associazioni dei consumatori, alle Direzioni Generali "Concorrenza" e "Giustizia" della Commissione Europea.

Desidero, infine, ringraziare i Presidenti delle due Camere del Parlamento per l'attenzione costante con cui seguono la nostra attività e il Presidente della Repubblica, che è il fondamentale punto di riferimento per l'unità nazionale.