



*Autorità Garante
della Concorrenza e del Mercato*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 25 novembre 2025;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTO l'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE);

VISTO il Regolamento (CE) del Consiglio n. 1/2003 del 16 dicembre 2002;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la Comunicazione relativa all'applicazione dell'articolo 14-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, adottata con provvedimento del 12 dicembre 2006, n. 16218;

VISTA la propria delibera, adottata in data 22 luglio 2025, con la quale è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti di Meta Platforms Inc., Meta Platforms Ireland Limited, WhatsApp Ireland Limited e Facebook Italy S.r.l. (di seguito "gruppo Meta" o anche soltanto "Meta"), per accertare una presunta violazione dell'articolo 102 TFUE, consistente nell'integrazione del servizio di intelligenza artificiale di Meta (il servizio Meta AI) nel servizio di messaggistica WhatsApp;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO che l'interfaccia di Meta AI in WhatsApp risulta essere modificata rispetto a quanto descritto nella delibera di avvio dell'istruttoria del 22 luglio 2025, con l'inserimento (i) del tasto "*Chiedi*" anche sulla destra

all'interno della barra di ricerca e (ii) dell'opzione "*Chiedi a Meta AI*" quando si opta per l'inoltro di un messaggio, rendendo dunque Meta AI ancora più integrata nelle diverse funzionalità di WhatsApp;

CONSIDERATO che, in data 15 ottobre 2025, Meta risulta aver modificato, con effetto immediato, le condizioni contrattuali di cui ai *WhatsApp Business Solution Terms*;

CONSIDERATO che, in forza delle nuove condizioni generali di contratto, alle imprese che forniscono servizi e tecnologie di AI è fatto divieto di accedere al canale WhatsApp ovvero di utilizzarlo allo scopo di fornire agli utenti della piattaforma WhatsApp tali servizi e tecnologie, qualora essi siano la principale funzionalità resa disponibile¹ (c.d. servizi di AI *Chatbot* o *Assistenti AI*);

CONSIDERATO che la data di entrata in vigore della descritta modifica delle condizioni generali di contratto risulta differenziata; in particolare, per le imprese che avevano un *account* su WhatsApp alla data del 15 ottobre 2025, con il quale tuttora offrono servizi e tecnologie di AI generalista, le nuove condizioni troveranno applicazione dal prossimo 15 gennaio 2026; invece, per le imprese che offrono servizi e tecnologie di AI generalista e che alla data del 15 ottobre 2025 non avevano già tale *account*, la nuova versione dei termini di utilizzo è immediatamente vigente, talché alle stesse è già preclusa la possibilità di utilizzare la piattaforma di Meta per la fornitura, agli utenti di WhatsApp, di servizi e tecnologie di AI generalista;

RITENUTO che tale condotta possa integrare anche un diniego all'accesso in violazione dell'articolo 102 TFUE, nella misura in cui preclude, ai soggetti che offrono sul mercato servizi di intelligenza artificiale alternativi a Meta AI, l'accesso all'ampio bacino degli utenti WhatsApp, con riveniente distorsione delle dinamiche concorrenziali del mercato interessato, a vantaggio di Meta;

¹ Doc. 212, *WhatsApp Business Solution Terms*: "AI Providers. Providers and developers of artificial intelligence or machine learning technologies, including but not limited to large language models, generative artificial intelligence platforms, general-purpose artificial intelligence assistants, or similar technologies as determined by Meta in its sole discretion ("AI Providers"), are strictly prohibited from accessing or using the WhatsApp Business Solution, whether directly or indirectly, for the purposes of providing, delivering, offering, selling, or otherwise making available such technologies when such technologies are the primary (rather than incidental or ancillary) functionality being made available for use, as determined by Meta in its sole discretion".

RITENUTO che tale condotta debba essere valutata, stante la connessione soggettiva e oggettiva, nell'ambito del procedimento A576, avviato con delibera del 22 luglio 2025;

RITENUTO, pertanto, necessario estendere l'istruttoria A576 con riferimento alla descritta condotta, consistente nella preclusione del canale WhatsApp alle imprese fornitrici di servizi di *AI Chatbot* o Assistenti AI, decorrente, dal 15 ottobre 2025, per le imprese attualmente non presenti su detto canale e, dal 15 gennaio 2026, per le imprese ivi già attive;

CONSIDERATO, inoltre, quanto segue:

I. LE MISURE CAUTELARI

1. Con riferimento alla nuova condotta posta in essere da Meta, consistente nella modifica, a decorrere dal 15 ottobre 2025, delle condizioni contrattuali di cui ai *WhatsApp Business Solution Terms*, l'Autorità ritiene che ricorrano i presupposti per un intervento cautelare ai sensi dell'articolo 14-bis della legge n. 287/1990, secondo cui: *“Nei casi di urgenza dovuta al rischio di un danno grave e irreparabile per la concorrenza, l'Autorità può, d'ufficio, ove constati ad un sommario esame la sussistenza di un'infrazione, deliberare l'adozione di misure cautelari”*.

I.1. Il fumus boni iuris

2. La nuova condotta di Meta appare costituire, già *prima facie*, una possibile violazione dell'art. 102 TFUE, consistente nel rifiuto opposto da Meta ai fornitori di servizi di *AI Chatbot* o Assistenti AI, concorrenti di Meta, che intendano accedere alla piattaforma WhatsApp per offrire agli utenti tali servizi.

3. Al riguardo, Meta detiene una posizione dominante nel mercato dei servizi di comunicazione via *app*, di dimensione europea², nel quale opera anche attraverso WhatsApp, che ha raggiunto nel 2025 oltre 2 miliardi di utenti nel mondo e oltre 37 milioni di utenti in Italia.

Il diniego all'accesso opposto da Meta ai propri concorrenti, attraverso la

² Nel provvedimento di avvio del 22 luglio 2025, non si esclude una più ristretta definizione geografica, possibilmente coincidente con il territorio nazionale.

definizione delle nuove condizioni contrattuali di WhatsApp, è suscettibile di limitare la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico, a danno dei consumatori, nel diverso mercato dei servizi di AI *Chatbot*, nel quale Meta opera dal marzo 2025, con il lancio di Meta AI sulla piattaforma WhatsApp. Meta AI è stato reso disponibile anche come servizio autonomo, disponibile in Italia e in altri Stati membri UE sul sito Internet *meta.ai*.

4. Tutte le imprese che vogliano utilizzare la piattaforma WhatsApp, come canale per offrire il proprio servizio di AI *Chatbot* al bacino di utenti di questo servizio di messaggistica istantanea, soggiacciono all'applicazione delle condizioni generali di contratto di cui ai *WhatsApp Business Solution Terms*. Pertanto, la descritta modifica di tali condizioni generali, come affermato dalla stessa Meta³, ne determina l'esclusione dalla piattaforma: con effetto immediato, per le imprese non ancora presenti su WhatsApp al 15 ottobre 2025 e, per quelle già presenti, a partire dal 15 gennaio 2026.

5. Il diniego di accesso ad una infrastruttura digitale *ab origine* sviluppata dall'impresa dominante non per le sole esigenze delle sue attività proprie, bensì nella prospettiva di consentire un utilizzo di tale infrastruttura da parte di imprese terze, come avviene per la piattaforma WhatsApp, risulta infatti abusivo quando ha l'effetto, attuale o potenziale, di escludere, ostacolare o ritardare lo sviluppo sul mercato di un prodotto o di un servizio che è, almeno potenzialmente, in concorrenza con un prodotto o un servizio fornito o che può essere fornito dall'impresa in posizione dominante, e costituisce un comportamento che limita la concorrenza basata sui meriti, potendo così causare un danno ai consumatori⁴. In proposito, si rileva che sin dal 15 ottobre 2025 è preclusa la possibilità per le imprese che si affacciano sul mercato dei servizi di AI *Chatbot* di accedere ad un canale distributivo che ha un ampio bacino di utenza; ciò in un contesto in cui il mercato interessato ha a oggetto servizi innovativi e si trova in una fase di sviluppo iniziale della messa a disposizione dei propri prodotti agli utenti finali. Al riguardo, la dimensione del mercato dell'AI generativa nell'Unione Europea è stimata in circa 4,4 miliardi di dollari nel 2024, 7,3 miliardi nel 2025 e 11,7 nel 2026⁵.

6. Nel caso di specie, peraltro, è pacifico che i concorrenti di META già utilizzino la piattaforma WhatsApp, talché la loro esclusione immotivata si palesa quale ingiustificata interruzione di relazioni contrattuali esistenti, per ciò solo suscettibile di riverberarsi in una restrizione delle fisiologiche

³ Cfr. Verbale audizione Meta del 22 ottobre 2025, doc. 206. Sulla modifica in esame delle condizioni contrattuali cfr. anche verbale di audizione di Open AI del 20 ottobre 2025 (doc. 204).

⁴ Sentenza della Corte (Grande Sezione) di giustizia dell'Unione europea, 25 febbraio 2025, C-233/23.

⁵ Cfr. doc. 215, Dati Statista *Market Insight*.

dinamiche competitive. Al riguardo, fra i servizi di *AI Chatbot* che già sono presenti sulla piattaforma WhatsApp si annoverano sia imprese di grandi dimensioni e verticalmente integrate, o comunque con importanti relazioni finanziarie e commerciali con le *big tech* - quali quantomeno Copilot di Microsoft, ChatGPT di Open AI⁶ e Perplexity dell'omonima società - sia imprese nuove entranti sui mercati digitali e di minori dimensioni quali, ad esempio, Luzia di Factoria Elcano.

7. In altri termini, la condotta di Meta impedisce del tutto ad altre imprese che forniscono servizi di *AI Chatbot* di utilizzare la piattaforma WhatsApp, precludendo loro l'accesso all'ampio bacino di utenti di tale piattaforma e facendo per converso venir meno per costoro ogni possibilità di avvalersi di servizi di intelligenza artificiale generalista alternativi a Meta AI.

8. Inoltre, le distorsioni concorrenziali discendenti dalla condotta posta in essere da Meta potrebbero risultare amplificate dall'effetto di *lock-in* o di dipendenza funzionale degli utenti di WhatsApp i quali, per il fatto stesso di avere un unico servizio di *AI Chatbot* disponibile su tale canale (e in un contesto in cui le funzionalità di Meta AI vengono inserite in maniera sempre più pervasiva nell'interfaccia di WhatsApp⁷), svilupperanno rispetto ad esso una familiarità d'uso potenzialmente suscettibile di determinarne una resistenza allo *switching* verso servizi alternativi. Tale effetto inerziale, destinato a consolidarsi in ampiezza con il decorso del tempo, rischia di compromettere la futura capacità dei concorrenti di Meta di acquisire un'adeguata base di utenti.

9. Infine, poiché Meta AI sarà l'unico servizio di *AI Chatbot* che potrà, da un lato, addestrarsi con i dati relativi alle interazioni con Meta AI degli utenti finali di WhatsApp e, dall'altro, fornire loro risposte sempre più personalizzate, l'esclusione dei concorrenti dalla piattaforma risulta suscettibile di determinare un vantaggio competitivo significativo a favore di Meta, difficilmente colmabile da parte delle altre imprese.

I.2. Sul periculum in mora

10. Quanto al requisito del *periculum in mora*, la descritta condotta appare idonea a determinare un danno grave e irreparabile alle dinamiche competitive nei mercati dei servizi di *AI Chatbot*, tale da rendere necessario – in ragione delle specifiche caratteristiche dei mercati digitali e per il tempo necessario

⁶ Cfr. verbale di audizione di Open AI del 20 ottobre 2025 (doc. 204).

⁷ Cfr. Doc. 214. Schermate stringa di ricerca Meta AI.

alla conclusione del procedimento di merito – l'intervento cautelare dell'Autorità.

11. Al riguardo, in primo luogo, va tenuto conto che il diniego all'accesso alla piattaforma WhatsApp, opposto da Meta ai propri concorrenti, ivi inclusi quelli già presenti, preclude loro un canale di accesso ad un'ampia e consolidata base utenti (pari a più della metà della popolazione italiana): ciò in una fase di prima evoluzione del mercato dei servizi e delle tecnologie di intelligenza artificiale generalista, in cui ritardi nello sviluppo e nell'accesso all'utenza possono definitivamente compromettere la capacità competitiva delle imprese operanti sul mercato. In questa prospettiva, giova sottolineare che nel mercato non sono solo presenti le grandi *big tech* verticalmente integrate, ma si stanno sviluppando anche altre imprese di minori dimensioni. In questo contesto, la condotta di Meta, *prima facie* illecita, potrebbe determinare – per il tempo necessario alla conclusione del procedimento di merito – un danno grave e irreparabile alle dinamiche competitive del mercato interessato.

12. In quest'ottica, deve altresì considerarsi come le imprese che operano nei settori digitali con rilevanti posizioni di mercato sono in grado di fidelizzare la clientela in tempi estremamente rapidi. Nel caso in esame, sussiste il rischio che – per il tempo necessario alla conclusione del procedimento di merito – gli utenti di WhatsApp sviluppino una tale propensione a utilizzare Meta AI (unico servizio di AI *Chatbot* disponibile su WhatsApp in virtù della condotta di Meta in esame, reso peraltro sempre più integrato nelle diverse funzionalità di WhatsApp) da pregiudicare definitivamente la contendibilità del mercato, in ragione della naturale vischiosità inerziale delle scelte dei consumatori (lo *status quo bias*, amplificato dalla capacità dei servizi di AI *Chatbot* di fornire *feedback* sempre più personalizzati), che ostacola lo *switching* verso servizi concorrenti.

13. Da ultimo, giova rilevare il rischio che Meta AI, in virtù del proprio accesso esclusivo all'enorme bacino di utenti della piattaforma WhatsApp (in Italia, come visto, oltre ben 37 milioni di utenti) e del considerevole e costante flusso di interazioni che esso può generare, possa, per il tempo necessario alla conclusione del procedimento, giovare di opportunità di *training* sostanzialmente irripetibili, considerato il particolare momento storico di sviluppo esponenziale di questi servizi. Per l'effetto, al crescere dell'utilizzo di Meta AI, il servizio di AI *Chatbot* di Meta potrebbe offrire agli utenti della piattaforma WhatsApp una esperienza d'uso più rilevante, godendo, dunque,

di un indebito vantaggio competitivo incompatibile con una concorrenza basata sui meriti.

14. Nessuna di tali significative distorsioni concorrenziali potrebbe essere rimossa efficacemente dal provvedimento che – in esito al completamento dell'istruttoria – accertasse l'illiceità della condotta di Meta; infatti, in pendenza del procedimento di merito, l'effetto di *lock-in* ed il meccanismo di apprendimento dell'algoritmo di Meta AI, alimentato dall'interazione di un numero potenzialmente molto ampio di utenti - ad essa riservato - potrebbero compromettere il processo competitivo in una misura difficilmente neutralizzabile con la diffida imposta dal provvedimento finale. L'intervento cautelare, pertanto, risulta nel caso di specie indifferibile al fine di assicurare la contendibilità del mercato dei servizi di AI *Chatbot*, in questa fase iniziale di sviluppo del mercato e di sua crescita esponenziale, nelle more del procedimento di merito.

RITENUTO, pertanto, che sussista l'urgenza di avviare un procedimento volto all'eventuale adozione di misure cautelari, consistenti nel sospendere l'applicazione delle nuove condizioni contrattuali previste dai *WhatsApp Business Solution Terms* - introdotte in data 15 ottobre 2025, parzialmente già efficaci e la cui piena efficacia si dispiegherà entro il 15 gennaio 2026 - e nell'inibire a Meta modifiche, in termini di accessibilità, visibilità e funzionalità, che amplifichino la presenza di Meta AI su WhatsApp a svantaggio dei concorrenti, al fine di evitare che la condotta di Meta Platforms Inc., Meta Platforms Ireland Limited, WhatsApp Ireland Limited e Facebook Italy S.r.l., consistente nell'adozione di tali nuove condizioni contrattuali previste dai *WhatsApp Business Solution Terms*, determini danni gravi e irreparabili alla concorrenza durante il tempo necessario per lo svolgimento dell'istruttoria;

DELIBERA

a) di ampliare, nei confronti di Meta Platforms Inc., Meta Platforms Ireland Limited, WhatsApp Ireland Limited e Facebook Italy S.r.l., l'oggetto del procedimento istruttorio avviato, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, con delibera adottata in data 22 luglio 2025, con riferimento alle nuove condizioni contrattuali previste dai *WhatsApp Business Solution Terms* applicabili ai servizi di AI *Chatbot*;

- b) la fissazione del termine di giorni sessanta decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti, o da persona da essi delegata, del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Piattaforme Digitali e Comunicazioni del Dipartimento per la concorrenza 1 di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) l'avvio del procedimento cautelare ai sensi dell'articolo 14-*bis* della legge n. 287/1990, volto a verificare l'effettiva sussistenza dei requisiti necessari all'adozione di misure cautelari atte a ripristinare e mantenere condizioni concorrenziali nel mercato interessato con riferimento alle nuove condizioni contrattuali previste dai *WhatsApp Business Solution Terms*, introdotte in data 15 ottobre 2025, e all'integrazione di ulteriori strumenti di interazione o funzionalità di Meta AI in WhatsApp;
- d) la fissazione, nell'ambito del procedimento per l'adozione delle misure cautelari, del termine di sette giorni decorrenti dalla data di notificazione del presente provvedimento per la presentazione, da parte dei rappresentanti legali delle Parti, o di persone da esse delegate, di memorie scritte e documenti e della richiesta di audizione dinanzi al Collegio, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Piattaforme Digitali e Comunicazioni del Dipartimento per la concorrenza 1 di questa Autorità almeno cinque giorni prima della scadenza del termine da ultimo indicato;
- e) che il responsabile del procedimento per l'adozione delle misure cautelari è la Dott.ssa Gabriella Romano;
- f) che gli atti del procedimento per l'adozione delle misure cautelari possono essere presi in visione presso la Direzione Piattaforme Digitali e comunicazioni del Dipartimento per la concorrenza 1 di questa Autorità dai legali rappresentanti delle parti o da persona da essi delegata;
- g) che il procedimento deve concludersi entro il 31 dicembre 2026.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli