



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XXXV - n. 49

**Pubblicato sul sito www.agcm.it
22 dicembre 2025**

SOMMARIO

INTESE E ABUSI	5
A561 - APP TRACKING TRANSPARENCY DI APPLE	
Provvedimento n. 31772	5
OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE	164
C12767 - FATER/PENELOPE	
Provvedimento n. 31759	164
C12768 - NOVERA CAPITAL-CLESSIDRA CAPITAL CREDIT SGR/HEALTH ITALIA	
Provvedimento n. 31760	170
C12771 - CAR VILLAGE-MARCO GUIDI/GCV	
Provvedimento n. 31761	174
C12773 - VEGA CARBURANTI/RAMO DI AZIENDA DI EG ITALIA	
Provvedimento n. 31762	179
C12774 - PAD MULTIENERGY/RAMO DI AZIENDA DI EG ITALIA	
Provvedimento n. 31763	186
C12775 - MOCAUTOGROUP/AUTORIGOLDI	
Provvedimento n. 31764	193
C12776 - NEXT.US INVESTMENTS/BANCA PRIVATA LEASING	
Provvedimento n. 31765	198
C12777 - RENAISSANCE PARTNERS SICAV RAIF/LODESTAR	
Provvedimento n. 31766	202
INDAGINI CONOSCITIVE	207
IC58 - GDO E FILIERA AGROALIMENTARE	
Provvedimento n. 31773	207
ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA	213
AS2121 - COMUNE DI CASALBORDINO (CH) - TRASFORMAZIONE REGRESSIVA IN AZIENDA SPECIALE CONSORTILE DI CIVETA SRL	213
AS2122 - COMUNE DI POLLUTRI (CH) - TRASFORMAZIONE REGRESSIVA IN AZIENDA SPECIALE CONSORTILE DI CIVETA SRL	218
AS2123 - COMUNE DI VILLALFONSINA (CH) - TRASFORMAZIONE REGRESSIVA IN AZIENDA SPECIALE CONSORTILE DI CIVETA SRL	223
AS2124 - COMUNE DI VASTO (CH) - TRASFORMAZIONE REGRESSIVA IN AZIENDA SPECIALE CONSORTILE DI CIVETA SRL	228
AS2125 - COMUNE DI SCERNI (CH) - TRASFORMAZIONE REGRESSIVA IN AZIENDA SPECIALE CONSORTILE DI CIVETA SRL	233
AS2126 - COMUNE DI CUPELLO (CH) - TRASFORMAZIONE REGRESSIVA IN AZIENDA SPECIALE CONSORTILE DI CIVETA SRL	237
AS2127 - COMUNE DI MONTEODORISIO (CH) - TRASFORMAZIONE REGRESSIVA IN AZIENDA SPECIALE CONSORTILE DI CIVETA SRL	242
AS2128 - COMUNITÀ MONTANA MONTAGNA SANGRO VASTESE (CH) - TRASFORMAZIONE REGRESSIVA IN AZIENDA SPECIALE CONSORTILE DI CIVETA SRL	247
AS2129 - CAMPANIA BONIFICHE-BANDO DI GARA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI RECAPITO DEGLI AVVISI DI PAGAMENTO	252
PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE	256
PS12829 - LINKEDIN-INFORMATIVA RESA IN FASE DI ISCRIZIONE	
Provvedimento n. 31767	256
PS12926 - STELLANTIS-PROBLEMATICHE VARIE	
Provvedimento n. 31768	265

PS12927 - TESLA-PROBLEMATICHE VARIE	
<i>Provvedimento n. 31769</i>	273
PS12928 - BYD INDUSTRIA ITALIA-PROBLEMATICHE VARIE	
<i>Provvedimento n. 31770</i>	280
PS12929 - VOLKSWAGEN GROUP ITALIA-PROBLEMATICHE VARIE	
<i>Provvedimento n. 31771</i>	287

INTESE E ABUSI

A561 - APP TRACKING TRANSPARENCY DI APPLE

Provvedimento n. 31772

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 16 dicembre 2025;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

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

VISTO il Regolamento n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato CE (ora 101 e 102 TFUE);

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTO il proprio provvedimento n. 30620 del 2 maggio 2023 con il quale è stata avviata un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti delle società Apple Inc., Apple Distribution International Ltd e Apple Italia S.r.l. per accertare l'esistenza di violazioni della concorrenza ai sensi dell'articolo 102 TFUE;

VISTO il proprio provvedimento n. 31173 del 18 aprile 2024 con cui è stato prorogato il termine di conclusione del procedimento al 31 marzo 2025;

VISTO il proprio provvedimento n. 31340 dell'8 ottobre 2024 con il quale il procedimento è stato oggettivamente esteso in relazione alla potenziale restrittività della condotta consistente nell'imposizione agli sviluppatori di applicazioni terze per il sistema operativo mobile iOS di condizioni non oggettive, non trasparenti, non proporzionate e suscettibili di avvantaggiare la stessa Apple in merito alle modalità di richiesta del consenso degli utenti ai fini dello sfruttamento dei dati a fini pubblicitari, e con cui è stato prorogato il termine di conclusione del procedimento al 31 ottobre 2025;

VISTO il proprio provvedimento n. 31656 del 5 agosto 2025 con cui è stato prorogato il termine di conclusione del procedimento all'11 novembre 2025;

VISTO il proprio provvedimento n. 31665 del 3 settembre 2025 con cui è stato prorogato il termine di conclusione del procedimento al 16 dicembre 2025;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, inviata alle Parti in data 7 agosto 2025;

SENTITI in audizione finale, in data 4 novembre 2025, i rappresentanti delle società Apple Inc., Apple Distribution International Ltd e Apple Italia S.r.l., della società Meta Platforms Inc. e dell'Associazione Codici, che ne avevano fatto richiesta;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue.

Sommario

SINTESI E CONCLUSIONI

I. LE PARTI

I.1 Il Gruppo Apple

I.2 Il segnalante

II. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

II.1 La segnalazione

II.2 Lo svolgimento dell'istruttoria

II.3 I procedimenti paralleli a livello UE

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

III.1 Premessa

III.2 Il settore della pubblicità online

a) *Panoramica del settore della pubblicità online*

b) *Gli operatori del settore e la filiera della pubblicità online*

c) *Il ruolo dei dati in ambito pubblicitario*

III.3 Il modello di business di sviluppatori e inserzionisti pubblicitari

III.4 L'importanza dei dati per il modello di business di sviluppatori e inserzionisti

III.5 L'attività di tracciamento

a) *First party data vs. Third party data*

b) *La definizione di tracciamento di Apple*

c) *Tracciatori in ambito mobile*

III.6 Il quadro normativo sulla privacy

a) *Lo sviluppo di un sistema standardizzato per adempiere agli obblighi di privacy: il CMP prompt*

III.7 La richiesta di informazioni inviata agli sviluppatori

IV. LA CONDOTTA DI APPLE

IV.1 Premessa

IV.2 Il Gruppo Apple

a) *Sintesi di attività e servizi*

b) *L'App Store*

c) *Posizionamento della pubblicità su App Store da parte di Apple*

IV.3 La raccolta dei dati e il tracciamento a fini pubblicitari in ambito iOS

a) *La raccolta e il collegamento dei dati per i terzi e le modalità di richiesta del consenso*

i) *Gli identificatori pubblicitari a disposizione dei terzi in ambito iOS*

o *L'IDFA*

o *L'IDFV*

ii) *Il regime in vigore prima dell'introduzione dell'ATT policy*

iii) *L'imposizione delle regole dell'ATT policy e i controlli implementati da Apple*

o *L'ATT policy e la sua imposizione unilaterale*

o *Gli obblighi posti in capo agli sviluppatori terzi dall'ATT policy e i controlli implementati da Apple*

o L'ATT policy: il suo funzionamento a livello tecnico e il ruolo svolto dall'ATT prompt

b) Apple e il proprio PA prompt

i) Gli identificatori utilizzati da Apple a fini pubblicitari

ii) Il "Personalized Ads" prompt di Apple

c) L'attribuzione e la misurazione dell'efficacia della pubblicità online su iOS

i) L'interfaccia a disposizione dei terzi: SKAdNetwork

ii) L'interfaccia a disposizione degli utilizzatori di AA: Apple Ads Attribution

iii) Confronto tra SKAdNetwork e Apple Ads Attribution

IV.4 Le difficoltà degli sviluppatori e degli inserzionisti a seguito dell'introduzione delle regole ATT

a) La raccolta del consenso

b) I tassi di consenso: CMP e ATT prompt

c) L'effettiva capacità di fare pubblicità personalizzata in ambito iOS sotto le regole ATT

d) L'impatto sulle attività e sui ricavi degli sviluppatori

e) L'impatto sulle attività e sui costi sostenuti dagli inserzionisti

f) L'impatto sulle attività degli altri operatori della filiera

g) L'adattamento alla policy e la conseguente necessità di effettuare ulteriori investimenti

IV.5 Le conseguenze dell'ATT policy sulle attività e sui servizi di Apple

a) I servizi del gruppo Apple

b) La divisione pubblicitaria di Apple: Apple Ads (o AA)

c) Il sistema di pagamenti digitali IAP di Apple

V. LE INTERLOCUZIONI CON IL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

V.1 La prima interlocuzione con il Garante

V.2 La seconda interlocuzione con il Garante

V.3 Le opinioni dei Garanti privacy francese e tedesco: cenni

a) Il Garante francese

b) Il Garante tedesco

VI. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

VI.1 Sull'importanza della privacy per la strategia aziendale di Apple

a) La posizione di Apple

b) La posizione di Meta

VI.2 Sulle caratteristiche dei dati trattati da Apple e dai concorrenti

a) La posizione di Apple

b) La posizione di Meta

VI.3 Sulla definizione del mercato rilevante e sulla dominanza di Apple

a) La posizione di Apple

VI.4 Sull'interesse di Apple nell'attività di vendita di spazi pubblicitari e sui vantaggi per i propri servizi derivanti dall'ATT policy

a) La posizione di Apple

b) La posizione di Meta

VI.5 Sulla libertà degli sviluppatori terzi di intervenire sulle caratteristiche del prompt in ambito iOS

- a) *La posizione di Apple*
- b) *La posizione di Meta*

VI.6 Sui benefici offerti da SKAdNetwork

- a) *La posizione di Apple*
- b) *La posizione di Meta*

VI.7 Sui benefici dell'ATT policy per i consumatori e sulla Dynata survey di Apple

- a) *La posizione di Apple*
- b) *La posizione dell'Associazione Codici*

VI.8 Sulla richiesta di informazioni indirizzata agli sviluppatori e sull'assenza di effetti pregiudizievoli dell'ATT policy

- a) *La posizione di Apple*
- b) *La posizione di Meta*

VI.9 Sulle modalità di acquisizione del consenso e sulla diversa interpretazione delle indicazioni del Garante privacy

- a) *La posizione di Apple*
- b) *La posizione di Meta*

VII. VALUTAZIONI

VII.1 I mercati rilevanti

- a) *Il mercato dei dispositivi mobili intelligenti*
- b) *Il mercato della fornitura agli sviluppatori di piattaforme per la distribuzione online di app per utenti del sistema operativo Ios*
- c) *I mercati della pubblicità online collegati al mercato della distribuzione di applicazioni*

VII.2 La posizione dominante

- a) *La quota di mercato di Apple*
- b) *Le barriere all'ingresso*

VII.3 L'abuso di posizione dominante

- a) *La qualificazione della fattispecie abusiva*
- b) *L'imposizione unilaterale dell'ATT policy da parte di Apple*
- c) *Le condizioni dell'ATT policy sono lesive degli interessi dei partner commerciali e dei consumatori*
 - i) *Il pregiudizio alle attività e ai servizi dei terzi*
 - o *L'impatto sulla vendita di spazi pubblicitari in-app da parte degli sviluppatori*
 - o *La sponsorizzazione delle proprie app all'interno di altre app di terzi*
 - o *Gli inserzionisti e i fornitori dei servizi di intermediazione pubblicitaria*
 - ii) *L'impatto sulle attività e sui servizi di Apple*
- d) *L'ATT policy non è proporzionata rispetto all'asserito obiettivo di Apple di una maggiore tutela della privacy*

VII.4 Conclusioni sull'abusività della strategia di Apple ai sensi dell'art. 102 TFUE

VIII. L'IMPUTABILITÀ DELLE CONDOTTE OGGETTO DI CONTESTAZIONE E RELATIVA SANZIONE

- IX. PREGIUDIZIO AL COMMERCIO INFRACOMUNITARIO**
- X. GRAVITÀ E DURATA**
- XI. CRITERI PER LA QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE**

Sintesi e conclusioni

- i. Il presente procedimento è stato avviato il 2 maggio 2023, e oggettivamente esteso l'8 ottobre 2024, nei confronti di alcune società del Gruppo Apple, per presunta violazione dell'articolo 102 TFUE.
- ii. Oggetto di istruttoria è stata la restrittività – sotto il profilo concorrenziale – dell'*App Tracking Transparency* ("ATT") *policy*, ossia delle regole sulla *privacy* imposte da Apple, a partire da aprile 2021, nell'ambito del proprio sistema operativo mobile iOS, agli sviluppatori terzi di *app* distribuite tramite l'App Store.
- iii. Poiché in base a quanto è emerso nel corso dell'istruttoria, l'ATT *prompt* **non risulta essere sufficiente** a soddisfare i requisiti che la normativa in materia di *privacy* impone agli sviluppatori in tema di acquisizione del consenso, essi sono comunque tenuti a ricorrere anche ad un proprio *prompt* di raccolta del consenso (c.d. CMP *prompt*), al quale si aggiunge l'ATT *prompt* imposto da Apple. Ciò comporta che gli sviluppatori terzi risultano obbligati, in ambito iOS, a **duplicare** la richiesta di consenso per lo stesso fine, ossia per la raccolta e il collegamento dei dati a fini pubblicitari.
- iv. La violazione contestata ad Apple nel presente provvedimento – configurata come un abuso di sfruttamento da parte di un'impresa dominante, ai sensi dell'art. 102, lett. a), TFUE – **attiene proprio a tale inevitabile duplicazione**, imposta dalla società agli sviluppatori terzi, avendo accertato che le condizioni dell'ATT *policy* sono (i) imposte unilateralmente, (ii) lesive degli interessi dei partner commerciali di Apple, e (iii) non proporzionate per raggiungere l'obiettivo legittimo eventualmente perseguito dall'impresa dominante.
- v. Vale al riguardo sin da subito sottolineare che l'Autorità **non contesta in alcun modo**, in questa sede, l'eventuale legittima decisione di Apple di adottare presidi utili a rafforzare - anche oltre quanto strettamente necessario - la tutela della *privacy* degli utenti in ambito iOS. Al contrario, fermo restando l'interesse dell'Autorità ad ogni presidio che accresca il benessere dei consumatori, il provvedimento contesta **l'imposizione di misure eccessivamente onerose** a carico degli sviluppatori **e non proporzionate** al raggiungimento dell'obiettivo di tutela della *privacy*, asseritamente perseguito da Apple, che sarebbe stato possibile ugualmente raggiungere con modalità **meno restrittive** della concorrenza (principio di proporzionalità), come, del resto, emerge anche da quanto affermato dallo stesso Garante per la protezione dei dati personali (di seguito, anche, "Garante *privacy*") nel proprio parere reso all'Autorità in data 4 agosto 2025.
- vi. L'analisi svolta ai fini dell'accertamento dell'abuso di sfruttamento ha condotto, in primo luogo, ad accertare la posizione di assoluta dominanza di Apple nel mercato della fornitura agli sviluppatori di piattaforme per la distribuzione online di *app* per utenti del sistema operativo iOS. Dalle risultanze istruttorie è quindi emerso che, in forza di tale posizione dominante, Apple ha potuto **imporre unilateralmente** le suddette regole previste dall'ATT *policy* agli sviluppatori terzi di *app*, senza che gli stessi fossero in alcun modo preventivamente consultati.
- vii. Quanto alla seconda condizione costitutiva dell'abuso di sfruttamento, ossia il pregiudizio degli interessi dei *partner* commerciali, è emerso con chiarezza che in ambito iOS la maggiore onerosità del processo di acquisizione del consenso ha determinato, per i soli sviluppatori terzi, una riduzione dei tassi di consenso alla profilazione pubblicitaria legata all'introduzione dell'ATT *policy*. Dal momento che i dati degli utenti costituiscono un elemento essenziale su cui si fonda la capacità di fare pubblicità *online* personalizzata – in quanto maggiore è la qualità e la quantità dei

dati, maggiore è la possibilità di individuare il corretto bacino di utenza che potrebbe essere effettivamente interessato al bene, servizio, o *app* pubblicizzata – l’ATT *policy*, nel restringere le possibilità di raccolta, collegamento e utilizzo di tali dati, risulta **idonea ad arrecare un pregiudizio** all’attività degli sviluppatori che basano il proprio modello di *business* sulla vendita di spazi pubblicitari, nonché a quella degli inserzionisti e delle piattaforme di intermediazione pubblicitaria. Ciò risulta viepiù amplificato per gli operatori di minore dimensione, i quali hanno minori dati a disposizione e dunque maggiori difficoltà a profilare gli utenti a fini pubblicitari nel contesto creato dall’introduzione delle regole ATT.

viii. Sebbene l’idoneità della condotta ad arrecare pregiudizio alla concorrenza sia già in sé sufficiente per configurare l’abuso, in base alla consolidata giurisprudenza nazionale ed europea, dall’istruttoria sono emersi elementi che mostrano che la condotta ha avuto altresì effetti, in termini di minori ricavi per gli sviluppatori e per le piattaforme pubblicitarie e di maggiori costi per gli inserzionisti.

ix. Infine, come anticipato, l’assenza di **proporzionalità** dell’ATT *policy* rispetto al raggiungimento degli asseriti obiettivi di maggiori garanzie di *privacy* risulta confermata dall’insieme degli elementi che dimostrano la possibilità di raggiungere tali obiettivi senza imporre il meccanismo di **duplicazione** della richiesta del consenso, particolarmente gravoso per gli sviluppatori terzi, prevedendo la possibilità per gli sviluppatori di ottenere il consenso ai fini della normativa in un’unica soluzione.

x. In altri termini, fermo restando il supporto dell’Autorità a che il consenso degli utenti sia pieno, libero ed informato, si rileva che, anche sulla base del parere reso dal Garante privacy, Apple avrebbe comunque potuto trovare una modalità meno restrittiva della concorrenza per garantire il medesimo livello di tutela della *privacy* dei propri utenti, senza imporre in modo unilaterale maggiori oneri sugli sviluppatori terzi, permettendo di evitare la **citata duplicazione** delle richieste del consenso a fini pubblicitari.

xi. Inoltre, le regole ATT appaiono suscettibili di garantire un beneficio economico alla stessa Apple, direttamente in termini di maggiori commissioni incassate dagli sviluppatori mediante l’App Store e, indirettamente, in termini di crescita del proprio servizio pubblicitario.

xii. Infatti, i proventi legati ai servizi dell’App Store sono cresciuti, in termini di maggiori commissioni incassate dagli sviluppatori mediante la piattaforma; parimenti, anche la divisione pubblicitaria della stessa Apple, non soggetta alle medesime stringenti regole, ne ha tratto in ultima analisi beneficio in termini di maggiori ricavi e maggiori volumi di annunci intermediati.

xiii. Pertanto, considerata la posizione di assoluta dominanza di Apple nel mercato della fornitura agli sviluppatori di piattaforme per la distribuzione online di *app* per utenti del sistema operativo iOS, l’Autorità ha accertato che la sua condotta configura un **abuso di sfruttamento**, in violazione dell’articolo 102 TFUE, che ha avuto luogo a partire da aprile 2021 ed è tuttora in corso.

I. LE PARTI

I.1 Il Gruppo Apple

1. **Apple Inc.** (di seguito, “Apple”) è una società di diritto statunitense, con sede in Cupertino, California, a capo dell’omonimo gruppo che rappresenta una delle maggiori entità tecnologiche multinazionali a livello mondiale. Apple opera in diversi settori, attraverso un modello di ecosistema

verticalmente integrato che ruota intorno ai suoi apparecchi (*i.e.* PC, *smartphone* e *tablet*) e ricomprende i relativi sistemi operativi e diversi *software* e servizi digitali.

2. In particolare, Apple è attiva nella progettazione, produzione e commercializzazione di dispositivi per la comunicazione mobile e multimediale, *personal computer* e dispositivi audio-video con i marchi Apple e Beats, nonché nella vendita di una ampia gamma di software, servizi, periferiche e soluzioni di networking correlate e, ancora, di applicazioni e contenuti digitali di soggetti terzi. Apple è una società ad azionariato diffuso, quotata presso la Borsa di New York, non soggetta al controllo di alcuna società o persona.

3. Il valore del fatturato netto totale¹ realizzato dal gruppo Apple Inc. a livello globale, nel 2024, è di circa 361,3 miliardi di euro, di cui [4-5]* miliardi di euro in Italia².

4. Sotto il profilo geografico, la sua attività si concentra per il 40% nelle Americhe, mentre l'Europa rappresenta circa il 25% del fatturato, di cui circa l'[1-5%] è realizzato in Italia.

5. Sotto il profilo commerciale, Apple genera circa il 75,4% del suo fatturato netto globale dalla vendita dei **dispositivi** e, in particolare, dalla vendita dei suoi *smartphone* iPhone, che si contraddistinguono per *design* e stile, caratteristiche che consentono alla società di venderli a prezzi mediamente più alti rispetto agli altri *smartphone*, ponendosi in una fascia medio-alta del mercato, mentre il restante 24,6% del fatturato è relativo ai **servizi**³. Nel 2024, dunque, Apple ha generato, a livello globale, circa un quarto del suo fatturato dalla propria divisione Servizi, che comprende anche le attività dell'App Store. Inoltre, Apple offre un gran numero di *app* e prodotti *software* preinstallati e servizi *online*⁴; è attivo anche nel settore dei servizi di pagamento⁵ e detiene e controlla, come vedremo a breve, l'Apple App Store.

6. Con specifico riferimento al territorio italiano⁶, la sola vendita di iPhone pesa per il [50-55%]del fatturato totale realizzato in Italia ([2-3] miliardi di euro su [4-5] miliardi di euro di fatturato realizzati nel 2024), mentre circa il [1-5%] è legato alle commissioni incassate da Apple in relazione ai servizi offerti agli sviluppatori terzi sulla versione italiana dell'App Store (pari a [100-

¹ Cfr. Apple Annual Report "Apple 10-K 2024" e doc. 717. I valori forniti da Apple in dollari sono stati convertiti in euro utilizzando il tasso di cambio nominale medio per il 2024 calcolato a partire dai tassi di cambio storici forniti dalla BCE.

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

² Si precisa che, anche per le annualità precedenti, ove necessario, è stato utilizzato il tasso di cambio nominale medio dollaro-euro fornito dalla BCE, ovverosia: 0,8755 (2020), 0,8454 (2021), 0,9497 (2022), 0,9248 (2023), 0,9239 (2024).

³ Cfr. Apple Annual Report, *Apple 10-K 2024*, pag. 29.

⁴ Si pensi, ad esempio, al *browser web* Safari, il servizio di chat FaceTime, il programma di posta elettronica Mail, l'elaboratore di testi Pages, il foglio di calcolo Numbers, il lettore video Quicktime, il servizio di streaming musicale Apple Music®, il servizio di streaming video Apple TV+®, il servizio di giochi Apple Arcade®, il servizio cloud iCloud, il servizio di informazione Apple News® e il servizio di fitness Apple Fitness+SM

⁵ Apple offre – tra gli altri – il servizio Apple Card®, una carta di credito co-branded, e Apple Pay®, un servizio di pagamento cashless

⁶ Cfr. doc. 717.

500] milioni di euro nel 2024, in crescita rispetto ai [100-500] milioni di euro del 2023), e circa l'[1-5%], come vedremo, dall'attività pubblicitaria svolta direttamente da Apple nell'ambito dell'App Store (pari a [35-100] milioni di euro nel 2024, in crescita rispetto ai [35-100] milioni di euro del 2023).

7. Apple Inc. controlla direttamente o indirettamente, tra le altre, le società Apple Distribution International Ltd e Apple Italia S.r.l.

8. **Apple Distribution International Ltd**, con sede in Cork, Irlanda gestisce, tra l'altro, l'Apple Online Store e l'app *mobile* App Store.

9. Apple è presente in Italia, tra l'altro, con la società **Apple Italia S.r.l.** che fornisce supporto alle vendite e servizi di *marketing* al gruppo Apple. Nel seguito, si indicheranno con "Apple", la società Apple Inc. e tutte le sue controllate.

I.2 Il segnalante

10. Meta Platforms Inc. (di seguito, "Meta") è un'impresa statunitense che controlla i servizi di social network Facebook e Instagram, i servizi di messaggistica istantanea WhatsApp e Messenger e sviluppa i visori di realtà virtuale. Fondata nel 2004 con il nome di Facebook, Inc., la società ha assunto il nome attuale a partire dal 28 ottobre 2021.

11. Il fatturato globale nel 2024 di Meta è stato pari a circa 151,98 miliardi di euro. La vendita di spazi pubblicitari ha pesato per circa il 98,7% sul totale dei ricavi del gruppo e pertanto rappresenta la principale fonte di ricavi per Meta a livello globale⁷. I ricavi pubblicitari di Meta provengono principalmente dagli annunci pubblicati sulle sue piattaforme di *social network* - in particolare, sulle *app* Facebook e Instagram – e di messaggistica istantanea come Messenger, nonché dagli annunci pubblicati su applicazioni di terze parti, tramite il proprio servizio di intermediazione pubblicitaria Meta Audience Network (MAN). Meta offre agli inserzionisti, tramite MAN, un'ampia gamma di diversi prodotti pubblicitari, formati e opzioni di posizionamento per rispondere alle diverse esigenze dei clienti. Tra questi, Meta offre agli sviluppatori la possibilità di presentare annunci che promuovono le proprie *app* per dispositivi mobili (annunci di installazione di *app* per dispositivi mobili).

⁷ Cfr. Meta Platforms Inc., *Form 10-K* for the fiscal year ended December 31, 2024 (pag. 61).

II. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO

II.1 La segnalazione

12. La condotta di Apple è stata oggetto di una segnalazione⁸ della società Meta nel corso di un'audizione del 27 settembre 2022, che è stata successivamente integrata, con diverse memorie, audizioni e risposte a richieste di informazioni⁹.

13. In estrema sintesi, Meta ha contestato la decisione di Apple di applicare, a partire da aprile 2021, regole di acquisizione del consenso da parte dell'utente al tracciamento dei propri dati personali, definite nella ATT Policy, che sarebbero distorsive della concorrenza. In particolare, come vedremo più in dettaglio nel prosieguo, l'applicazione di tali regole ha comportato l'obbligo per lo sviluppatore di mostrare all'utente, al primo avvio dell'app, una schermata, definita ATT Prompt, nella quale deve essere richiesto il consenso a tenere traccia delle attività che l'utente svolge nelle app di altre aziende; tale consenso è sostanzialmente necessario affinché possa essere proposta all'utente una pubblicità personalizzata.

14. Tale politica, ha precisato Meta, troverebbe applicazione solo per le app degli sviluppatori terzi mentre non si applicherebbe alle app di cui è proprietaria Apple. Ad avviso di Meta, ciò ha determinato una distorsione della concorrenza in diversi ambiti di attività economica, sia all'interno dell'ecosistema di Apple che fuori dallo stesso, in termini di: (i) diminuzione della capacità degli sviluppatori di app di monetizzare le proprie app tramite gli annunci pubblicitari; (ii) diminuzione della capacità degli sviluppatori di app di promuovere le proprie app tramite annunci pubblicitari (non di Apple); (iii) diminuzione della capacità degli sviluppatori di app di competere con le app di Apple; (iv) impossibilità per le piccole imprese di ottimizzare i limitati budget pubblicitari di cui dispongono; (v) difficoltà per i fornitori di smartphone di competere in modo efficace con Apple; peggioramento della posizione dei consumatori per qualità e prezzi legati alle app.

II.2 Lo svolgimento dell'istruttoria

15. Con provvedimento del 2 maggio 2023, l'Autorità ha avviato un procedimento per presunto abuso di posizione dominante da parte delle imprese del gruppo Apple (di seguito, Apple) volto ad accertare la restrittività – sotto il profilo concorrenziale – dell'App Tracking Transparency (o ATT) policy, ossia delle regole sulla privacy imposte da Apple, a partire dal 2021, agli sviluppatori delle app distribuite tramite App Store.

16. Il provvedimento di avvio dell'istruttoria è stato notificato ad Apple in data 17 maggio 2023. La società è stata sentita in audizione in data 28 giugno 2023 e, come si vedrà in seguito, più volte nell'ambito della discussione relativa alla presentazione di possibili impegni.

17. In data 28 luglio 2023 è pervenuta la richiesta di Apple¹⁰, ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90, di proroga del termine per la presentazione di impegni di 90 giorni rispetto alla scadenza originaria fissata alla data del 17 agosto 2023, fondata sulla circostanza per cui vi era la pendenza di plurime investigazioni aventi ad oggetto l'ATT policy da parte di Autorità nazionali

⁸ Cfr. doc. DC28 (DC31).

⁹ Cfr. doc. DC32 (DC33) del 27 febbraio 2023, doc. DC34 del 6 marzo 2023, doc. 14 del 12 giugno 2023, doc. 73 del 20 ottobre 2023, doc. 85 del 5 dicembre 2023, doc. 103 del 27 febbraio 2024, doc. 150 del 27 settembre 2024, doc. 710 del 17 aprile 2025, doc. 723 e 725 del 5 e 12 giugno 2025.

¹⁰ Cfr. doc. 46.

della concorrenza in altri Stati membri, con la conseguente necessità di un complesso coordinamento sovranazionale ai fini dell'elaborazione di impegni, e sul fatto che le questioni oggetto del procedimento interessano profili multidisciplinari, con la conseguente necessità di elaborare impegni in grado di conciliare sia aspetti di tutela della concorrenza che di tutela della *privacy*. L'istanza è stata parzialmente accolta dall'Autorità¹¹, fissando la proroga del termine al 2 ottobre 2023. In tale fase, Apple è stata sentita in audizione in data 21 settembre 2023¹². Successivamente, in data 25 settembre 2023 Apple ha presentato una istanza di ulteriore proroga del termine per la presentazione di impegni¹³, parzialmente accolta dall'Autorità¹⁴, che ha fissato la nuova proroga del termine al 1° dicembre 2023. Apple è stata nuovamente sentita in audizione in data 21 novembre 2023¹⁵, ma Apple non ha presentato impegni¹⁶.

18. Nella riunione dell'8 ottobre 2024, l'Autorità ha deliberato l'estensione oggettiva del procedimento nonché la proroga del termine finale, che è stato fissato al 31 ottobre 2025, e tale decisione è stata notificata alla Parte in data 18 ottobre 2024.

19. A seguito del provvedimento di estensione oggettiva, in data 21 novembre 2024 Apple è stata sentita in audizione¹⁷ e in data 3 gennaio 2025 la società ha fatto pervenire una richiesta di proroga del termine per la presentazione di impegni non inferiore a tre mesi rispetto alla scadenza originaria fissata alla data del 18 gennaio 2025. Con delibera del 14 gennaio 2024, l'Autorità ha rigettato l'istanza della Parte¹⁸.

20. Nel corso del procedimento, l'Autorità ha inviato varie richieste di informazioni ad Apple¹⁹ e la società ha esercitato a più riprese il diritto di accesso agli atti del fascicolo²⁰, anche mediante procedura di cd. *data room*²¹. In data 3 giugno 2025, Apple ha presentato una memoria infra-

¹¹ Cfr. doc. 48.

¹² Cfr. doc. 68.

¹³ Cfr. doc. 63.

¹⁴ Cfr. doc. 64.

¹⁵ Cfr. doc. 91.

¹⁶ Cfr. doc. 84.

¹⁷ Cfr. doc. 238.

¹⁸ Cfr. doc. 667. In data 18 gennaio 2025 Apple ha presentato proprie osservazioni riguardanti il rigetto dell'istanza (cfr. doc. 669).

¹⁹ Cfr.:

- richiesta di informazioni formulata nel corso dell'audizione del 28 giugno 2023 (doc. 42), a cui la società ha risposto in data 17 agosto 2023 (doc. 50);

- richiesta di informazioni del 28 marzo 2024 (doc. 108), a cui la società ha risposto in data 22 aprile 2024 (doc. 120);

- richiesta di informazioni del 24 settembre 2024 (doc. 149), a cui la società ha risposto in data 2 ottobre 2024 (doc. 151);

- richiesta di informazioni formulata nel corso dell'audizione del 21 novembre 2024 (doc. 238), a cui la società ha risposto in data 30 dicembre 2024 (doc. 635);

- richiesta di informazioni del 24 aprile 2025 (doc. 704), a cui la società ha risposto in data 30 maggio e 3 giugno 2025 (doc. 717 e 719).

²⁰ In data 26 giugno (doc. 26), 1° settembre (doc. 53) e 17 novembre 2023 (doc. 78); in data 28 febbraio (doc. 104), 30 maggio (doc. 132), 16 luglio (doc. 146) e 18 novembre 2024 (doc. 161); in data 10 gennaio (doc. 660), 11 febbraio (doc. 676), 20 marzo (doc. 695), 26 maggio 2025 (doc. 714), 8 agosto 2025 (doc. 802), 28 agosto 2025 (doc. 806), 20 ottobre 2025 (doc. 857) e 29 ottobre 2025 (doc. 871).

²¹ In data 4 e 5 settembre 2025 (cfr. doc. 834).

procedimentale²² e, in data 18 luglio 2025, una memoria economica²³ sui risultati del questionario *online* inviato agli sviluppatori italiani attivi nell'App Store di Apple (cfr. *infra*) e, da ultimo, in data 28 luglio 2025, una comunicazione circa alcuni aggiornamenti sullo stato dei procedimenti paralleli²⁴.

21. Sono state inoltre richieste informazioni a numerosi soggetti terzi attivi nel settore della pubblicità *online in-app* e, in particolar modo, sull'App Store di Apple²⁵, nonché all'associazione di settore IAB Italia²⁶.

22. In particolare, in data 10 dicembre 2024, mediante l'ausilio di una piattaforma *online* dedicata, è stata inviata a 1.959 sviluppatori italiani attivi nell'App Store di Apple una richiesta di informazioni²⁷ composta da 35 domande, sia quantitative che qualitative, relative alla loro attività e al loro modello di business (ad esempio, gratuito o a pagamento). In particolare, il questionario è stato articolato in domande relative agli effetti dell'ATT *policy*, all'implementazione della stessa e all'attività pubblicitaria *in-app* su iOS. Al questionario *online* hanno risposto 465 sviluppatori²⁸, con un tasso di risposta del 24%, tra i quali, tuttavia, 329 sviluppatori hanno indicato "0" in tutte le risposte riguardanti le loro fonti di ricavo (si tratta, dunque, di sviluppatori che distribuiscono *app* totalmente gratuite); i restanti 136 sviluppatori hanno indicato come fonte di ricavo almeno una voce tra *paid app*, *in-app purchases*, *subscriptions* e *in-app advertising* mentre, più in particolare, 27 sviluppatori hanno dichiarato di avere un *business* basato, in parte o integralmente, sulla pubblicità nel triennio 2020-2022.

23. Nel corso del procedimento si sono altresì svolte audizioni con sviluppatori ed editori terzi italiani sia di primo piano che di minore dimensione²⁹, e con associazioni di settore quali IAB Italia³⁰ e Associazione Imprenditori e Fondatori Tecnologici Italiani³¹.

24. Inoltre, sono state richieste informazioni ad altre Autorità nazionali garanti della concorrenza, ai sensi dell'articolo 12 del Regolamento n. 1/2003³², e al Garante per la protezione dei dati personali (di seguito, anche, "Garante privacy")³³.

²² Cfr. doc. 718.

²³ Cfr. doc. 757.

²⁴ Cfr. doc. 765.

²⁵ Cfr. Bending Spoons S.p.A. (doc. 17; risposta, doc. 41), Buddyfit S.r.l. (doc. 18; risposta, doc. 34), Gorilla Technologies S.r.l. (doc. 19; risposta, doc. 36), Spicy Sparks S.r.l. (doc. 20; risposta doc. 22), WhatWapp Entertainment S.r.l. (doc. 21; risposta, doc. 31), RCS MediaGroup S.p.A. (doc. 680, risposta, doc. 691).

²⁶ Cfr. doc. 24 (risposta, doc. 40).

²⁷ Cfr. doc. 163 (per la metodologia, cfr. doc. 689).

²⁸ Cfr. doc. 164 a doc. 666. Sono poi pervenute alcune risposte tardive, al di fuori della piattaforma *online*; si vedano, al riguardo, docc. 668, 670, 671 e 676.

²⁹ Cfr. Il Meteo S.r.l. (doc. 681), Arnoldo Mondadori Editore S.p.A. (doc. 690), Subito S.r.l. (doc. 721), [omissis] (doc. 750), [omissis] (doc. 751), [omissis] (doc. 755), [omissis] (doc. 760), [omissis] (doc. 761) [omissis] (doc. 762), [omissis] (doc. 760), [omissis] (doc. 756), [omissis] (doc. 767), [omissis] (doc. 754), [omissis] (doc. 776), [omissis] (doc. 777).

³⁰ Cfr. doc. 722 (e doc. 727).

³¹ Cfr. doc. 102 (e doc. 105).

³² Cfr. doc. 139 (risposta, doc. 140), doc. 142 (risposta, doc. 143), doc. 372 (risposta, doc. 373), doc. 699 (risposta, doc. 700), doc. 712 (risposta, doc. 713), doc. 746 (risposta, doc. 747), doc. 851 (risposta, doc. 852), doc. 883 (risposta doc. 884).

³³ Cfr. doc. 109 (e risposta del 7 maggio 2024, doc. 131); doc. 728 (e parere reso in data 4 agosto 2025, doc. 781).

25. Nell'ambito del procedimento, si sono svolte numerose riunioni di coordinamento in sede ECN³⁴, sotto l'egida di DG Competition, con le altre Autorità nazionali garanti della concorrenza (cfr. III.3) che hanno svolto approfondimenti istruttori sulle condotte in esame.

26. Sono inoltre pervenute alcune istanze di partecipazione al procedimento; in data 16 maggio 2023, accolta in data 26 maggio 2023, da parte dell'Associazione CODICI; in data 12 giugno 2023, accolta in data 19 giugno 2023, da parte della società Hoda S.r.l.; in data 11 settembre 2023, accolta in data 18 settembre 2023, da parte dell'Associazione Imprenditori e Fondatori Tecnologici Italiani.

27. Il 7 agosto 2025 l'Autorità ha inviato alle Parti e agli intervenienti la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie³⁵ e, contestualmente, notificato una proroga del termine finale del procedimento, che è stato fissato all'11 novembre ottobre 2025, come deliberato nella riunione del 5 agosto 2025.

28. Considerata l'istanza di Apple di differimento del termine di chiusura della fase istruttoria non inferiore a 75 giorni pervenuta in data 26 agosto 2025, l'Autorità ha deliberato in data 3 settembre di prorogare ulteriormente il termine di conclusione del procedimento al 16 dicembre 2025.

29. L'audizione finale dinanzi al Collegio si è pertanto svolta in data 4 novembre 2025. In tale occasione³⁶, e nelle proprie memorie inviate nei giorni antecedenti l'audizione, le Parti hanno presentato le proprie osservazioni ed elaborazioni economiche³⁷.

II.3 *I procedimenti paralleli a livello UE*

30. Le condotte qui in esame sono state oggetto di approfondimenti istruttori anche da parte di altre autorità di concorrenza europee, in procedimenti nazionali che si sono svolti parallelamente rispetto a quello italiano, nell'ambito della cooperazione all'interno della rete ECN, i cui esiti, allo stato, sono qui di seguito sinteticamente riportati.

31. La prima autorità ad avviare un'istruttoria è stata l'Autorité *de la Concurrence*, con decisione del 17 marzo 2021. Il procedimento si è concluso il 31 marzo 2025 con una decisione che ha accertato la violazione da parte di Apple delle disposizioni dell'art. L. 420-2 del codice commerciale francese e dell'art. 102 TFUE; in particolare, nel periodo compreso tra il 26 aprile 2021 e il 25 luglio 2023 compreso, Apple ha abusato della propria posizione dominante sui mercati europei della distribuzione di applicazioni mobili su terminali iOS, attraverso l'imposizione di condizioni discriminatorie, non obiettive e non trasparenti in relazione all'utilizzo dei dati degli utenti a fini pubblicitari. In particolare, l'Autorité ha contestato ad Apple che le regole dell'ATT Policy dalla stessa imposte agli sviluppatori non fossero né necessarie né proporzionate per raggiungere gli obiettivi di tutela della privacy e che non vi fosse alcuna giustificazione oggettiva alla loro imposizione. Pertanto, ha inflitto alla società una multa di 150.000.000 di euro.

³⁴ In data 23 giugno (doc. 116), 16 ottobre (doc. 117), 20 novembre (doc. 118) e 15 dicembre 2023 (doc. 119); 8 marzo (doc. 128), 29 aprile (doc. 129), 4 giugno (doc. 133), 17 giugno (doc. 138) e 3 dicembre 2024 (doc. 162); 31 gennaio (doc. 674), 22 aprile 2025 (doc. 707) e 18 luglio (doc. 758).

³⁵ Cfr. da doc. 785 a doc. 791.

³⁶ Cfr. doc. 882.

³⁷ Cfr. da doc. 860 a doc. 862.

32. Analoghe contestazioni sono state mosse ad Apple dal *Bundeskartellamt* nello *Statement of Objections* trasmesso alla società nel mese di febbraio 2025³⁸. In particolare, l'Autorità tedesca ha contestato ad Apple di aver stabilito, con l'introduzione dell'*App Tracking Transparency Framework* (ATTF), norme speciali per gli sviluppatori di terze parti in merito all'accesso ai dati degli utenti per scopi pubblicitari nell'ecosistema Apple, con cui viene subordinato l'accesso e l'elaborazione dei dati degli utenti a fini pubblicitari su iPhone e iPad a un ulteriore consenso dell'utente, che deve essere ottenuto in una finestra di richiesta specificata da Apple. Siffatto comportamento, ad avviso del *Bundeskartellamt* soddisfa i requisiti dell'art. 19a (2) dell'ARC e viola l'art. 102 TFUE dal momento che le norme dell'ATTF limitano abusivamente le possibilità tecniche degli sviluppatori di terze parti di accedere ai dati degli utenti *[omissis]*. Inoltre, Apple non è soggetta alle stesse norme per l'accesso ai dati a fini pubblicitari.

33. Infine, sono pendenti i procedimenti dinanzi alle Autorità nazionali della concorrenza di Polonia e Romania.

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

III.1 Premessa

34. Il caso in esame riguarda le regole aggiuntive sulla *privacy* – c.d. *App Tracking Transparency* (o ATT) *policy* - stabilite da Apple a partire da aprile 2021 per i soli sviluppatori di applicazioni di terze parti distribuite mediante l'App Store.

35. In particolare, si tratta di un insieme di regole imposte da Apple nell'ambito della c.d. ATT *policy*, le quali riguardano gli sviluppatori terzi che operano nell'ambito del negozio *online* di *app* della società e prevedono l'obbligo, per questi, di mostrare agli utenti una schermata di raccolta del consenso predisposta dalla stessa Apple, il c.d. ATT *prompt*. Il consenso raccolto in tale schermata risulta necessario, come vedremo, per poter raccogliere e collegare i dati degli utenti al fine di personalizzare la pubblicità, ossia gli annunci pubblicitari che sono somministrati a ciascun utente sulla base delle sue specifiche attività di navigazione ed interessi. Come si dirà in seguito, la vendita di spazi pubblicitari presenti all'interno delle *app* rappresenta la principale modalità di finanziamento per gli sviluppatori terzi e vede coinvolti i diversi soggetti della filiera del cosiddetto *programmatic advertising* che consentono l'incontro – anche tramite piattaforme informatiche - tra domanda e offerta.

36. Vista la condotta contestata ad Apple, rileva l'ambito della pubblicità *online*, ossia quella attività economica che viene svolta attraverso canali digitali, ed in particolare la c.d. pubblicità *online mobile in-app*, vale a dire la pubblicità che si rivolge agli utenti dei dispositivi mobili e che viene veicolata attraverso le *app*. In questo contesto assume particolare rilevanza la pubblicità c.d. *non search* personalizzata, la quale si basa su una profilazione degli utenti, e rende dunque necessario raccogliere e collegare i dati di tali utenti.

37. Ciò avviene nell'ambito dell'"ecosistema mobile" di Apple, fondato sulla stretta integrazione tra dispositivi *hardware* e sistema operativo preinstallato, che consente agli utenti di accedere alle applicazioni disponibili per tale sistema operativo, mediante le quali essi possono accedere ad un

³⁸ Cfr. *press release* del 13 febbraio 2025 (si veda: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2025/02_13_2025_ATTF.html).

vasto insieme di servizi e prodotti, nonché ad ulteriori funzionalità³⁹. In particolare, rileva ricordare che le *app* create dagli sviluppatori terzi vengono distribuite agli utenti mediante specifici negozi *online* di *app* definiti *app store*.

38. Poiché Apple accentra su di sé sia la produzione dei dispositivi mobili che la fornitura del sistema operativo mobile e dell’App Store, già preinstallato su tali dispositivi, il suo ecosistema mobile allo stato, definibile come “chiuso”⁴⁰. Al riguardo, si osserva che la posizione di Apple non è sostanzialmente mutata malgrado l’entrata in vigore del Digital Markets Act (DMA)⁴¹ e degli obblighi ivi previsti, anche se – come imposto dalla Commissione nella recente decisione del 22 aprile 2025 – Apple ha previsto che gli utenti possano installare *app* da *marketplace* di *app* alternativi. Non risulta, tuttavia, che ciò si sia ancora concretizzato.

39. Pertanto, per comprendere appieno la condotta oggetto di contestazione, appare necessario descrivere preliminarmente il contesto del settore fornendo una panoramica generale degli operatori coinvolti (sez. IV.2). Dopodiché, verrà fornita una descrizione del particolare modello di *business* degli sviluppatori e degli inserzionisti (sez. IV.3), del ruolo dei dati nell’ambito della loro attività economica (sez. IV.4), e dell’attività di profilazione degli utenti in ambito iOS (sez. IV.5), nonché un inquadramento della normativa applicabile alla raccolta e allo sfruttamento dei dati delle attività degli utenti a fini pubblicitari, i cui corretti confini assumono un ruolo fondamentale (sez. IV.6); definito tale contesto, verrà descritto l’ecosistema di Apple e la condotta dalla stessa assunta, oggetto di contestazione (sez. V).

III.2 Il settore della pubblicità online

a) Panoramica del settore della pubblicità online

40. Il settore della pubblicità *lato sensu* sta acquisendo, negli ultimi anni, un’importanza sempre crescente⁴² e, al suo interno, sta acquisendo un ruolo di primo piano la **pubblicità online**, ossia quella somministrata *online* su canali quali, ad esempio, siti *web*, contenuti in *streaming*, *app*, social media, etc., mediante differenti formati come testo, immagini, audio e video⁴³; essa, infatti, rappresenta sistematicamente la quota maggioritaria, con incrementi crescenti, sia in termini di fatturato, come dimostrano le Figure da 1 a 3, sia in termini di numero di utenti che vi interagiscono⁴⁴.

³⁹ Cfr. Competition and Markets Authority (CMA, 2022). *Mobile ecosystems: Market study final report*. In particolare, la CMA rileva che un “*mobile ecosystem*” ruota principalmente intorno ai *mobile devices*, ai *mobile operating systems* e alle applicazioni sviluppate per tali sistemi. Considerata l’ampia portata della appena citata indagine della CMA, sia in termini di dati che di approfondimenti in ordine all’analisi delle caratteristiche del settore, i suoi contenuti e risultati saranno richiamati in più parti della presente CRI.

⁴⁰ Cfr. Competition and Markets Authority (CMA, 2022). *Mobile ecosystems: Market study final report*.

⁴¹ Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali).

⁴² Cfr. Statista Market Insights (2024), “*Advertising: market data & analysis*”. Si stima che nel 2025, il fenomeno interesserà circa 1,055 trilioni di euro di capitale a livello mondiale, 109,78 miliardi di euro a livello UE e 11,46 miliardi di euro a livello italiano.

⁴³ Canale pubblicitario dunque distinto da quello *offline* (cfr. al riguardo, tra le altre, anche le decisioni della Commissione europea del 20 marzo 2019, caso AT.40411 – *Google Search (AdSense)*, p. 27 e ss., e del 14 novembre 2024, caso AT.40684 – *Facebook Marketplace*).

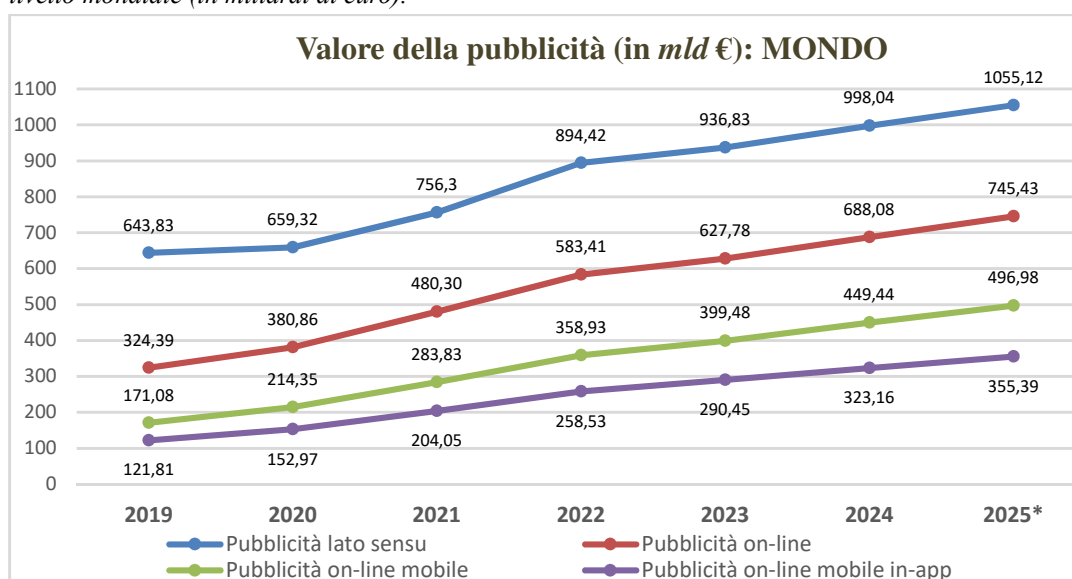
⁴⁴ Cfr. doc. 764 (link 1), e inoltre doc. 764 (link 3).

41. Secondo recenti studi di settore, le ragioni del successo della pubblicità *online* risiedono principalmente nell'alto tasso di penetrazione di *smartphone* e *tablet* e nella loro intensità d'uso, nonché nella possibilità di indirizzare la pubblicità ai gruppi di clienti interessati⁴⁵.

42. A livello mondiale, infatti, il sempre maggiore utilizzo di tali dispositivi, che consentono un accesso rapido e immediato a *internet* nonché alle piattaforme dei *social media*, ha comportato l'ampliamento della platea di utilizzatori da poco meno dei 5 miliardi di utenti nel 2022 a più di 6 miliardi di utenti previsti per il 2025⁴⁶.

43. In Italia, il bacino di utenza è passato, analogamente, da 43,8 milioni di utenti nel 2022 agli oltre 49 milioni previsti nel 2025⁴⁷.

FIGURA 1. Valore del settore stimato sulla base degli investimenti pubblicitari (i.e. *ad spending*) a livello mondiale (in miliardi di euro).



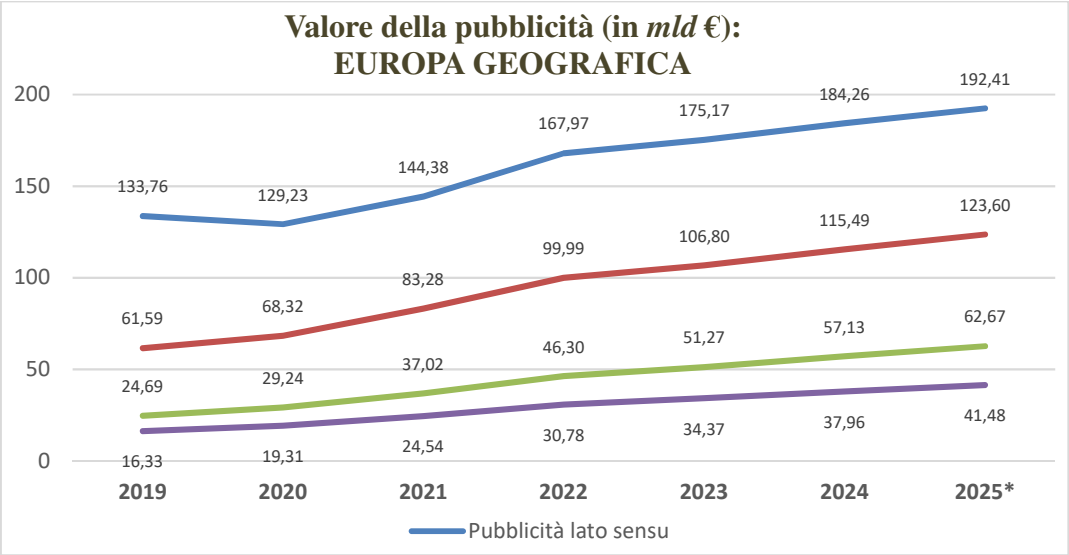
Fonte: Statista Market Insights. Dati aggiornati all'ottobre 2024 e previsioni per l'anno 2025.

⁴⁵ Cfr. Report Statista, ID: 376260 (cfr. doc. 764, link 4) e Statista, ID: 269333 (cfr. doc. 764, link 5). Per una panoramica circa l'utilizzo abituale dell'utenza (mondiale, europea, UE e italiana) per ciascuna categoria di *app*, cfr. inoltre Statista Market Insights (2023), "App: market data & analysis".

⁴⁶ Cfr. Statista Market Insights (2024), "Advertising: market data & analysis".

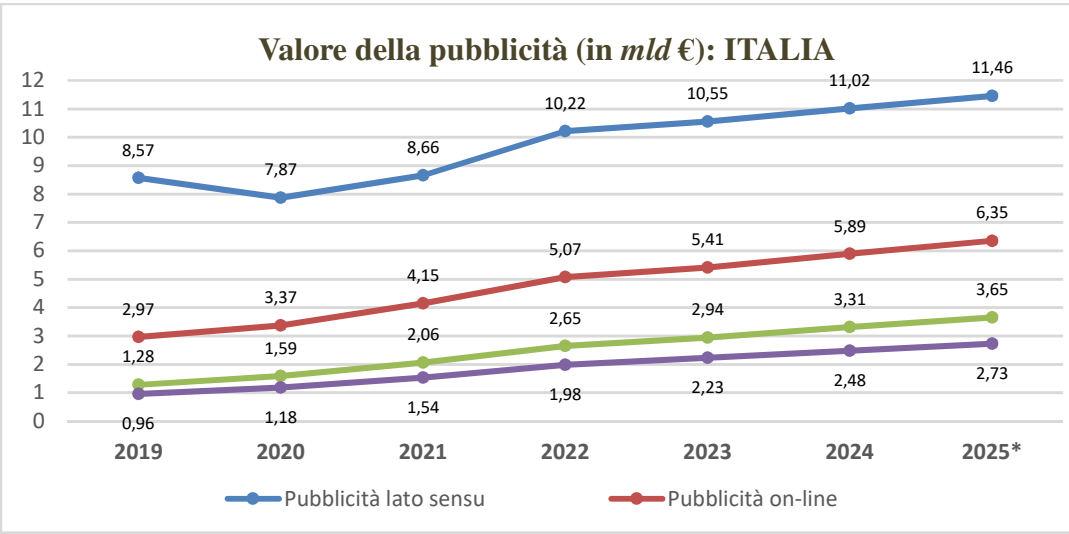
⁴⁷ *Ibidem*

FIGURA 2. Valore del settore stimato sulla base degli investimenti pubblicitari (i.e. ad spending) in Europa (in miliardi di euro).



Fonte: Statista Market Insights. Dati aggiornati all'ottobre 2024 e previsioni per l'anno 2025.

FIGURA 3. Valore del settore stimato sulla base degli investimenti pubblicitari (i.e. ad spending) in Italia (in miliardi di euro).



Fonte: Statista Market Insights. Dati aggiornati all'ottobre 2024 e previsioni per l'anno 2025.

44. Il settore della pubblicità *online* può essere segmentato⁴⁸ in pubblicità *online mobile* e *online non mobile*, a seconda che la pubblicità sia veicolata mediante un *device mobile*, come *smartphone* o *tablet*, o attraverso un dispositivo fisso, come un PC⁴⁹.

45. Per quel che concerne la **pubblicità *online mobile***⁵⁰, qui direttamente interessata, anch'essa ha visto un incremento costante, sia in termini di valore assoluto che di quota percentuale del settore, soprattutto a partire dalla commercializzazione dei dispositivi *smartphone*⁵¹.

46. All'interno dei dispositivi mobili "vive" un intero ecosistema di servizi, inclusa la distribuzione di *app* mediante specifici negozi *online* definiti *app store*. Tali *app* sono create e commercializzate dagli sviluppatori terzi, come vedremo, incentrando il sottostante modello di *business* principalmente intorno alla pubblicità veicolata mediante le *app*.

47. In termini più generali, a livello mondiale, la pubblicità *online mobile* è passata da un valore di 358,93 miliardi di euro nel 2022 (Figura 1, linea grigia) a un valore stimato di 496,98 miliardi di euro per il 2025. Dal 2022 al 2025, la pubblicità *online mobile* è passata dal 62% sul totale della pubblicità *online*, al 67%, indicando un significativo *trend* di crescita in termini di investimenti pubblicitari da parte degli inserzionisti.

48. A livello europeo (Figura 2), il fenomeno valeva 46,30 miliardi di euro nel 2022 (di cui 24,12 inerenti ai Paesi dell'UE), con un valore previsto di 62,67 miliardi di euro per il 2025 (di cui 32,11 relativi ai Paesi dell'UE).

49. A livello nazionale (Figura 3), la pubblicità *online mobile* valeva 2,65 miliardi di euro nel 2022 (il 52% dell'intera pubblicità *online*) e se ne stima per il 2025 un valore pari a 3,65 miliardi di euro (58% del totale della pubblicità *online*).

⁴⁸ Cfr., al riguardo, la decisione della Commissione europea del 20 marzo 2019, caso AT.40411 – *Google Search (AdSense)*.

⁴⁹ Cfr. Statista Market Insights (2024), "*Advertising: market data & analysis*". In quest'ultimo caso viene anche definita come "*pubblicità erogata per formati desktop*".

⁵⁰ In merito alla **pubblicità *online non mobile***, essa ha registrato tassi di crescita annui più moderati rispetto a quella *mobile* e, conseguentemente, una riduzione percentuale del proprio peso all'interno della pubblicità *online lato sensu*. Più nel dettaglio, a livello mondiale essa valeva 224,47 miliardi di euro nel 2022 (38% del fenomeno) e se ne stima un valore di 248,45 miliardi di euro per il 2025 (33% della pubblicità *online lato sensu*). A livello UE il fenomeno valeva, nel 2022, 28,16 miliardi di euro e 31,53 miliardi di euro sono previsti per il 2025. Si noti come la pubblicità *online non mobile* è passata dall'essere il formato storicamente maggioritario di pubblicità *online* (sia in Europa sia in UE) ad essere il canale secondario, superato dalla pubblicità *online mobile* proprio nel 2025. A livello nazionale, la pubblicità *online non mobile* valeva 2,42 miliardi di euro nel 2022 (il 48% dell'intera pubblicità *online*) e se ne prevede per il 2025 un valore pari a 2,70 miliardi di euro (42% del totale).

⁵¹ Cfr. doc. 764 (link 6) e inoltre Statista, ID:303817 (cfr. doc. 764, link 7).

TABELLA 1. Valore (in miliardi di euro) del settore della pubblicità online mobile, in termini di investimenti pubblicitari, per area geografica e anno di riferimento, e quote percentuali del settore della pubblicità online mobile rispetto al settore della pubblicità online.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025*
MONDO	171,08	214,35	283,83	358,93	399,48	449,44	496,98
	53%	56%	59%	62%	64%	65%	67%
EUROPA	24,69	29,24	37,02	46,30	51,27	57,13	62,67
	40%	43%	44%	46%	48%	49%	51%
UE-27	12,80	15,15	19,07	24,12	26,48	29,37	32,11
	40%	43%	44%	46%	48%	49%	50%
ITALIA	1,28	1,59	2,06	2,65	2,94	3,31	3,65
	43%	47%	50%	52%	54%	56%	58%

Fonte: Statista Market Insights. Dati aggiornati all'ottobre 2024 e previsioni per l'anno 2025. Le quote espresse provengono da una rielaborazione AGCM dei dati di Statista Market Insights e indicano la percentuale di pubblicità *online mobile* sul totale della pubblicità *online*.

50. Più in dettaglio, nell'ambito della pubblicità *online mobile* possono distinguersi quella cd. *in-app* e da quella *non in-app*: la prima è inerente all'insieme di attività pubblicitarie edite ed erogate all'interno delle applicazioni disponibili per dispositivi mobili; la seconda alla pubblicità edita per *device mobili* ma della quale si usufruisce tramite *web browser*.

51. Tale differenza assume particolare rilievo nel caso in esame, considerato che la condotta di Apple incide unicamente sulla prima, nella misura in cui l'ATT *policy* imposta da Apple chiede il consenso agli utenti al momento in cui essi aprono una *app* o cercano una *app* nell'App store. In questo caso, essi vengono raggiunti dalla pubblicità *online mobile in-app*⁵² attraverso molteplici forme: ad esempio, tramite banner (ossia immagini predisposte perché gli utenti cliccandoci siano indirizzati al sito web dell'inserzionista), pubblicità video o formati speciali, che sono posti su "pop-up", "search bar", e sezioni specifiche della pagina visualizzata.

52. I dati acquisiti mostrano che la *pubblicità online mobile in-app* rappresenta una quota sempre più ingente del settore della pubblicità *online*, pari, a livello mondiale, al 44% del fenomeno della pubblicità *online* nel 2022, con 258,92 miliardi di euro⁵³ e un valore stimato, nel 2025, del 48% della pubblicità *online*, con 355,39 miliardi di euro⁵⁴.

⁵² Per una panoramica complessiva del fenomeno, cfr. Statista Market Insights (2024), "In-App Advertising: market data & analysis".

⁵³ *Ibidem.*

⁵⁴ *Ibidem.*

53. A livello nazionale, la pubblicità *online mobile in-app* valeva 1,98 miliardi di euro nel 2022, pari al 39% del fenomeno della pubblicità *online*⁵⁵, e se ne prevede per il 2025 un valore stimato pari a 2,73 miliardi di euro⁵⁶, pari al 43% del fenomeno della pubblicità *online*.

54. Se invece consideriamo la pubblicità *online mobile in-app* rispetto alla sola pubblicità *online mobile*, emerge come il peso sia molto maggiore e stabilmente pari ad una quota del 75%, percentuale anche maggiore rispetto al più ampio territorio europeo. In altri termini, i tre quarti della pubblicità somministrata agli utenti sui dispositivi mobili sono veicolati all'interno delle *app* non *browser* (Tabella 2).

TABELLA 2. Valore (in miliardi di euro) del settore della pubblicità *online mobile in-app*, in termini di investimenti pubblicitari, per area geografica e anno di riferimento, e quote percentuali del settore della pubblicità *online mobile in-app* rispetto al settore della pubblicità *online mobile*.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025*
MONDO	121,81	152,97	204,05	258,53	290,45	323,16	355,39
	71%	71%	72%	72%	73%	72%	72%
EUROPA	16,33	19,31	24,54	30,78	34,37	37,96	41,48
	66%	66%	66%	66%	67%	66%	66%
UE-27	8,76	10,37	13,10	16,61	18,39	20,26	22,10
	68%	68%	69%	69%	69%	69%	69%
ITALIA	0,96	1,18	1,54	1,98	2,23	2,48	2,73
	75%	74%	75%	75%	76%	75%	75%

Fonte: Statista Market Insights. Dati aggiornati all'ottobre 2024 e previsioni per l'anno 2025. Le quote espresse provengono da una rielaborazione AGCM dei dati di Statista Market Insights e indicano la percentuale di pubblicità *online mobile in-app* sul totale della pubblicità *online mobile*.

55. In questo contesto, rileva inoltre evidenziare la possibile distinzione⁵⁷ tra **pubblicità search** e **pubblicità non search o display**.

56. Nel primo caso (**pubblicità search**), gli annunci pubblicitari somministrati agli utenti sono editi ed erogati a partire dalle ricerche che essi conducono attivamente su apposite *search bar* all'interno di applicazioni o, più in generale, dei *web browsers*. Gli input della pubblicità *search* sono le *queries* eseguite direttamente dall'utente in fase di ricerca; nei fatti, la sponsorizzazione mediante tale formato pubblicitario si basa sulle parole inserite in una barra di ricerca dall'utente. Si noti che anche la pubblicità *search*, in una certa misura – ad ogni modo inferiore rispetto a quella della pubblicità *non search* di cui si dirà a breve –, può essere personalizzata, ad esempio sulla base

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Cfr., al riguardo, la decisione della Commissione europea del 20 marzo 2019, caso AT.40411 – *Google Search (AdSense)*, p. 29 e ss.

interessi – individuati ad esempio sulla base di precedenti acquisiti di beni o servizi -, caratteristiche socio-demografiche degli utenti, nonché caratteristiche specifiche dei loro dispositivi⁶⁰.

60. Il c.d. *targeting* consiste in una procedura informatica (attraverso algoritmi) che assegna la pubblicità da distribuire al bacino di utenza secondo criteri di affinità tra prodotto pubblicizzato e specifico utente, in base a una strategia basata sulla personalizzazione degli annunci pubblicitari la quale mira a massimizzare l'efficienza delle campagne pubblicitarie, mirando a raggiungere utenti ben specifici. Da un punto di vista tecnico, il *targeting* è volto a minimizzare la c.d. *scatter loss*⁶¹, la quale, come si vedrà nel prosieguo, determina inefficienze e aumenti dei costi per gli operatori del settore della pubblicità.

61. Nel secondo caso, invece, la **pubblicità contestuale** non si basa sull'uso di dati qualificabili come informazioni personali dell'utente e, dunque, raggiunge quest'ultimo facendo ricorso ad un *targeting* solamente in misura limitata. La pubblicità contestuale si basa infatti su dati quali le caratteristiche del sito *web* o della *app* in cui l'utente sta navigando o alcuni dati generici relativi al dispositivo quali la lingua, la posizione approssimativa (ad esempio, nel caso della navigazione sui siti *web*, tramite il dominio) o la versione del sistema operativo dello stesso⁶². In altri termini, essa è adattata al "contesto" in cui tale annuncio viene visualizzato dall'utente e, pertanto, consente agli inserzionisti di raggiungere genericamente alcuni gruppi di utenti individuati in base alle caratteristiche sopracitate.

62. La differenza sostanziale tra le due modalità pubblicitarie risiede dunque nella qualità e quantità dei dati di profilazione a disposizione dell'inserzionista; dati che, come vedremo, sono l'input primario degli algoritmi di *targeting* e, in ultima istanza, di ciascuna campagna pubblicitaria *online* basata su inserzioni *non-search*. Ne consegue che, come si dirà in seguito, il valore economico della pubblicità aumenta con la capacità di effettuare *targeting* quanto più mirato dei potenziali consumatori finali.

63. Si rappresenta che il valore della pubblicità *non search* a livello mondiale è passato da 343,07 miliardi di euro nel 2022, (58,80% dell'intera pubblicità *online* e 38,36% della pubblicità *lato sensu*) a 425,11 miliardi di euro nel 2025 (57,03% dell'intera pubblicità *online* e 40,29% dell'intero settore pubblicitario *lato sensu*). Tale crescita si è avuta anche in Europa, dove valeva 28,84 miliardi di euro nel 2022 (55,14% dell'intera pubblicità *online* e 29,23% della pubblicità *lato sensu*) e si prevede valga 33,87 miliardi di euro (53,22% della pubblicità *online* e 30,85% della pubblicità *lato sensu*) per il 2025. Parimenti con riguardo al territorio nazionale, tale categoria pubblicitaria vale 3,334 miliardi di euro nel 2022 (65,76% del settore pubblicitario *online* e 32,62% della pubblicità *lato*

⁶⁰ Cfr., ad esempio, CMA (2020), *Online Platforms and Digital Advertising Market Study. Market study final report*. Appendix F: the role of data in digital advertising.

⁶¹ Si definisce "*scatter loss*" (lett. perdita da/per dispersione) la situazione in cui una data pubblicità viene assegnata ad un'utenza non interessata al bene sponsorizzato (né in linea con tale domanda). In tal caso, il messaggio pubblicitario viene recapitato all'utente ma non recepito da esso; la campagna pubblicitaria si rivela in tal caso fallimentare e l'informazione pubblicitaria non sortisce effetti e viene persa/dispersa dall'utente. L'inefficienza dovuta a *scatter loss* dipende fortemente, a monte, dall'utilizzo non ottimizzato del bacino dati di profilazione dell'utenza a cui destinare la pubblicità, il quale è alla base del corretto ed efficiente funzionamento degli algoritmi di *targeting*. Si evidenzia dunque la dipendenza dell'algoritmo di targeting dai dati primari di profilazione dell'utenza.

⁶² Cfr., ad esempio, CMA (2020), *Online Platforms and Digital Advertising Market Study. Market study final report*.

sensu) e se ne stima un valore di 3,988 miliardi di euro (62,78% della pubblicità *online* e 34,80% della pubblicità *lato sensu*) per il 2025⁶³.

b) Gli operatori del settore e la filiera della pubblicità online

64. In questo contesto, ai fini della presente istruttoria rileva principalmente il settore della pubblicità *online mobile in-app*.

65. Il suo funzionamento e i relativi equilibri si fondano sull'interazione principalmente tra due soggetti che si incontrano nella compravendita degli spazi pubblicitari per le sponsorizzazioni *in-app*, ossia gli sviluppatori di applicazioni, dal lato dell'offerta, e gli inserzionisti, dal lato della domanda⁶⁴.

66. I primi forniscono la *app* su cui veicolare la sponsorizzazione, nonché la base strutturale e tecnologica necessaria all'esistenza stessa di tale settore digitale; i secondi, da soli o supportati da apposite agenzie⁶⁵ che danno un apporto strategico e di *know-how*, utilizzano lo spazio reso disponibile dai primi per pubblicizzare il proprio prodotto tramite *app*.

67. Sia gli sviluppatori che gli inserzionisti possono giovare di servizi di intermediazione e più specificamente:

- per gli sviluppatori, vi sono gli Ad Server⁶⁶, le Ad Network⁶⁷ e le SSP⁶⁸. Gli editori/sviluppatori che vi aderiscono definiscono le condizioni di base (ad esempio prezzi minimi, formati, inserzionisti da includere o escludere) per rendere disponibili i propri inventari per la vendita, che avviene secondo un meccanismo di asta automatizzato;
- gli inserzionisti, dal canto loro, si servono di Trading Desks (i.e. piattaforme di scambio centralizzato)⁶⁹ e DSP (i.e. Demand-Side Platforms piattaforme relative alla domanda)⁷⁰.

⁶³ Cfr. Statista Market Insights (2024), "Search Advertising: market data & analysis".

⁶⁴ Ivi inclusi i casi di *endogeneità* citati *supra*; i.e., ciascun agente può avere il ruolo duplice di sviluppatore-inserzionista, partecipando nel mercato da ambo i lati, della domanda e dell'offerta.

⁶⁵ Tra i servizi offerti dalle agenzie pubblicitarie supportanti gli inserzionisti, rilevano le tecnologie (*Server*) per ospitare le creazioni pubblicitarie degli inserzionisti, monitorare le campagne fornendo statistiche e indicatori, relative ad esempio a volumi, date, tasso di *click*, tasso di conversione, *etc.*

⁶⁶ Cfr. doc. 1. Gli Ad Server (i.e. server pubblicitari) sono servizi che consentono loro di gestire i propri inventari pubblicitari e – grazie alla capacità di tracciamento e profilazione – di selezionare automaticamente gli annunci disponibili più adatti a determinate categorie di utenti (e, pertanto, più redditizi). Gli inventari sono di fatto tutti gli spazi pubblicitari disponibili per la vendita in un dato momento, per un dato periodo e per un dato mezzo pubblicitario. Gli inventari pubblicitari di un sito corrispondono alla superficie degli spazi pubblicitari su ciascuna pagina di questo sito, moltiplicata per il numero di volte in cui questa pagina viene aperta da diversi utenti (utenti di Internet, utenti di smartphone o applicazioni). Ogni volta che si apre una pagina del sito è possibile una nuova superficie espositiva pubblicitaria. Gli inventari vengono commercializzati agli inserzionisti e alle loro agenzie media.

⁶⁷ Le Ad Network (i.e. reti pubblicitarie) sono reti che acquistano spazi pubblicitari da diversi editori per poi rivenderli direttamente agli inserzionisti o tramite scambi pubblicitari.

⁶⁸ Le SSP (i.e. Supply-Side Platforms: piattaforme relative all'offerta) sono piattaforme il cui obiettivo è ottimizzare e automatizzare la vendita di spazi pubblicitari.

⁶⁹ Trattasi di soggetti specializzati negli acquisti di spazi dedicati alla c.d. pubblicità programmatica.

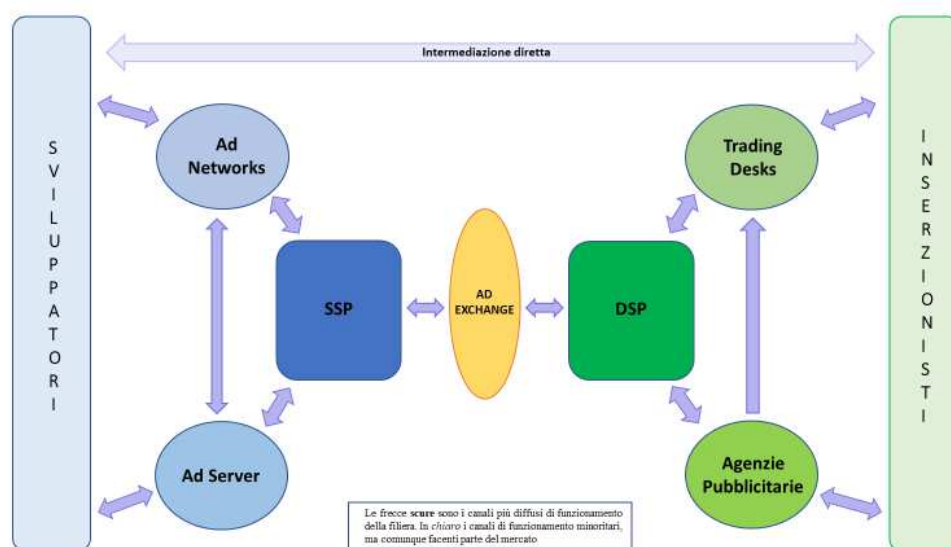
⁷⁰ Le DSP sono piattaforme che consentono di ottimizzare, automatizzare e gestire l'acquisto di spazi pubblicitari, attraverso la partecipazione ad aste organizzate dalle SSP, ma anche – in alcuni casi – acquistando da reti pubblicitarie, nonché acquistando inventari da agenti verticalmente integrati, come i social network

68. L'attività di intermediazione è sempre più spesso svolta in maniera automatizzata – sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta – tramite procedure di *programmatic advertising* (i.e. pubblicità programmatica)⁷¹.

69. Un ruolo importante nella filiera è poi svolto dal bacino di utenza. Infatti, l'appetibilità di uno spazio pubblicitario è legata al bacino di utenza dell'applicazione che ospita l'inserzione, poiché maggiore il bacino di scopritori potenziali, maggiore il ritorno di immagine per l'inserzionista e maggiori i ricavi conseguenti ad un eventuale acquisto o *download*. Ne discende che le dinamiche di preferenza e utilizzo degli utenti di *app* modellino significativamente le dinamiche del settore, con conseguente variazione sia dei profitti attesi dall'inserzionista, sia dei profitti relativi alle quotazioni degli spazi di inserzioni che gli sviluppatori offrono.

70. Da ultimo, nella filiera della pubblicità *online mobile in-app* vengono in rilievo le piattaforme di ricerca e download di applicazioni, i.e. gli stores, giacché l'accesso a uno store di applicazioni e il conseguente download delle stesse è condizione necessaria per l'utilizzo di una *app*. Pertanto, il loro ruolo non è soltanto economico, ma anche strategico: sono infatti gli stores a detenere i dati inerenti ai download eseguiti in-store e sono gli stessi stores a proporre al loro interno *app* da scoprire – seguendo criteri analoghi di sponsorizzazione pubblicitaria⁷².

FIGURA 5. Rappresentazione grafica semplificata della filiera della pubblicità online mobile in-app.



Fonte: elaborazione interna.

⁷¹ Con speciale riguardo all'interazione tra SSP e DSP, è bene rammentare come domande e offerte aggregate di spazi di inserzione pubblicitaria siano gestite e assegnate principalmente tramite aste; tali procedure avvengono all'interno dell'*Ad Exchange*, una sorta di Borsa in cui gli spazi di inserzione vengono quotati e assegnati al miglior offerente. La compravendita di slot di inserzioni è dinamica e avviene in tempo reale.

⁷² Non è solo il caso di App Store, cui ci si dedicherà *infra*: si consideri pure la mera dinamica di sponsorizzazione della sezione "App" nel Google Play Store.

c) Il ruolo dei dati in ambito pubblicitario

71. Come noto, il successo della pubblicità *online* è strettamente legato alla possibilità, da parte degli operatori del settore e degli inserzionisti, di avere un accesso più ampio possibile ai dati degli utenti, al fine di poterne creare un profilo utile a veicolare annunci pubblicitari personalizzati⁷³. Nell'ambito del *digital advertising*, in altri termini, i dati assumono un ruolo chiave in quanto sono l'input essenziale utilizzato per la somministrazione di pubblicità personalizzata⁷⁴.

72. Ciò è stato ampiamente confermato anche dalla letteratura accademica. Ad esempio, Goldfarb e Tucker (2011)⁷⁵ hanno dimostrato che minori opzioni di *targeting* degli utenti sono associate ad una riduzione del 65% dell'efficacia della pubblicità *online*, in termini di propensione all'acquisto del bene pubblicizzato da parte degli utenti. Dal lato degli editori, Beales e Eisenach (2014)⁷⁶ hanno invece evidenziato come maggiori capacità di fare *targeting*, in termini di contenuto informativo dei dati degli utenti a disposizione, sono associate ad una remuneratività maggiore della pubblicità personalizzata compresa tra il 60% e il 200%. Viceversa, Johnson et al. (2020)⁷⁷ stimano che quando gli utenti disattivano la possibilità di somministrare loro pubblicità personalizzata, i ricavi pubblicitari diminuiscono del 52%. Quanto ai fornitori di servizi pubblicitari, Acquisti et al. (2019)⁷⁸ evidenziano come gli annunci pubblicitari personalizzati aumentino anche i ricavi degli intermediari; più recentemente, viceversa, Laub et al. (2024)⁷⁹ dimostrano che in assenza di possibilità di personalizzazione tali ricavi diminuiscono, stimando tale impatto negativo intorno al 18-23%.

73. In generale, per un inserzionista è importante che il contenuto della propria campagna sia recapitato a un bacino di utenza che può essere effettivamente interessato al prodotto da pubblicizzare; ciò è reso possibile dall'utilizzo di algoritmi di *targeting*, ossia di algoritmi che consentono di selezionare un gruppo di utenti - tra quelli che interagiscono con la *app* sulla quale si vuole proporre la pubblicità - che, in ragione di preferenze già dimostrate in passato, può risultare interessato.

74. Gli algoritmi, a loro volta, vengono alimentati dai c.d. dati di *tracking*, ossia quei dati che, tramite profilazione del bacino di utenza, forniscono le informazioni qualitative e quantitative necessarie all'implementazione di una campagna efficiente, come si dirà a breve.

75. Ad ogni modo, è innanzitutto opportuno chiarire che gli algoritmi di *targeting* funzionano sulla base di molteplici parametri, la cui identificazione è lasciata allo sviluppatore, e che sono pensati essenzialmente per intercettare con profitto le preferenze dell'utenza. Ad esempio, gli

⁷³ Cfr., ad esempio, CMA (2020), *Online Platforms and Digital Advertising Market Study. Market study final report*. Appendix F: the role of data in digital advertising.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ Cfr. Goldfarb, Tucker (2011). *Privacy regulation and online advertising*. *Management Science*, 57(1), 57-71.

⁷⁶ Cfr. Beales, Eisenach (2014). *An Empirical Analysis of the Value of Information Sharing in the Market for Online Content*. Research Report, Navigant Economics.

⁷⁷ Cfr. Johnson, Shriver, Du (2020). *Consumer Privacy Choice in Online Advertising: Who Opts Out and at What Cost to Industry?* *Marketing Science*, 39(1), 33-51.

⁷⁸ Cfr. Acquisti et al (2019). *Online tracking and Publishers Revenues: An Empirical Analysis*. Workshop on the Economics of Information Security 2019.

⁷⁹ Cfr. Laub, Miller, Skiera (2024). *The Economics Value of User Tracking for Publishers*. arXiv preprint.

algoritmi di *targeting* pubblicitario sono pensati per garantire la migliore attinenza alla *query*⁸⁰, vale a dire l'evento di fruizione di uno specifico contenuto *online* da parte di un utente, onde quindi massimizzare l'efficacia della pubblicità e minimizzare il caso di "falsi positivi" o *scatter loss*.

76. Nello specifico, un algoritmo di *targeting* pubblicitario⁸¹ genera risultati detti "organici" o "generici" (i.e. *organic results* o *generic results*) quando l'insieme degli elementi pubblicizzati risulta ottimizzato unicamente per quanto riguarda l'attinenza di tali elementi alle *query* degli utenti^{82 83}.

77. Nel caso in cui invece l'algoritmo di *targeting* risponda anche dell'investimento di sponsorizzazione relativo ad un annuncio o prodotto – ossia del finanziamento di campagne pubblicitarie da parte degli inserzionisti finalizzate a promuovere una *app* o un prodotto – i suoi risultati sono detti "sponsorizzati" o "acquistati" (i.e. *sponsored results* o *paid results*).

78. Grazie ai risultati detti "sponsorizzati", gli inserzionisti otterranno un profitto chiaramente maggiore, giacché la struttura tecnica dell'algoritmo favorirà *per se* gli annunci collegati ad un investimento in sponsorizzazione da parte degli inserzionisti. Questi ultimi pertanto preferiranno investire in sponsoring al fine di scalare le classifiche e guadagnare in termini di appetibilità del prodotto⁸⁴.

III.3 Il modello di business di sviluppatori e inserzionisti pubblicitari

79. Sotto il profilo economico, come già sommariamente rappresentato nella parte introduttiva, gli elementi istruttori raccolti hanno mostrato che la pubblicità presente all'interno delle *app* riveste un ruolo molto importante per gli operatori coinvolti, in particolar modo gli inserzionisti da un lato e gli sviluppatori dall'altro.

80. Per quanto riguarda gli inserzionisti, essi utilizzano le *app* già esistenti effettuando un investimento che sfrutta gli spazi di inserzione all'interno di esse per promuovere un determinato prodotto o servizio (ad esempio, un bene, un servizio o anche un'altra applicazione). Dall'interazione del bacino di utenza con la pubblicità, l'inserzionista ricava visibilità. Infatti, nel momento in cui egli acquista spazi pubblicitari *online* e, nel caso di specie, *in-app*, l'azienda inserzionista di fatto sta acquistando l'accesso all'attenzione degli utenti delle *app* che ospitano gli annunci. In tal senso, maggiore è la base degli utilizzatori di una data *app*, maggiore è il numero di consumatori potenzialmente raggiungibili mediante l'acquisto di annunci pubblicitari su tale *app*.

⁸⁰ Cfr. CMA (2020), *Online Platforms and Digital Advertising Market Study. Market study final report*. Appendix F: the role of data in digital advertising. In particolare, l'attività di navigazione *online* di un utente può essere considerata come una serie di "*query*" (e.g. l'utente apre una particolare *app* e i contenuti della stessa vengono scaricati dal server, l'utente apre un articolo all'interno di una *app* e il testo e le immagini dell'articolo vengono scaricati dal server, etc.), ossia un insieme di eventi in cui un particolare contenuto viene caricato dal browser o dalla *app* dell'utente. Tale *query* – da intendersi come evento tecnico relativo al caricamento di un particolare contenuto nell'ambito dell'attività di navigazione dell'utente, dunque da distinguersi dal termine *query* inteso come ricerca testuale – può comportare a sua volta il caricamento e la visualizzazione di una o più *impression* (annunci pubblicitari) sul dispositivo dell'utente.

⁸¹ Si noti come le medesime specifiche valgano anche per gli ordinari algoritmi dei motori di ricerca.

⁸² Chiaramente, la *query* è massimamente determinata nel caso di una pubblicità *search*, molto determinata nel caso di pubblicità *non-search personalizzata*, parzialmente determinata nel caso di pubblicità *non-search contestuale*.

⁸³ Ad esempio, lo spazio pubblicitario *in-app* punterà a mostrare al potenziale cliente una *app* sponsorizzata per attinenza, specificità, data di lancio più recente etc.

⁸⁴ Ciò potrebbe comportare, per quanto riguarda il settore dello sviluppo delle *app*, che *app* tecnicamente eccellenti ma con bassi budget da investire in pubblicità possano essere svantaggiate rispetto ad *app* dotate di maggiori capacità di spesa in campagne pubblicitarie di promozione.

81. Le informazioni acquisite mostrano che, per gli inserzionisti, l'accesso alla platea di utenti dell'ecosistema Apple costituisce un ambito di primaria rilevanza per lo sviluppo delle proprie attività.

82. Infatti, la spesa da parte degli utenti nell'ambito dell'App Store a livello globale è stata pari a circa 83 miliardi di dollari nel 2022, stimata in aumento a 86 miliardi di dollari nel 2023 e 94 miliardi di dollari nel 2024, contro una spesa da parte degli utenti su Google Play Store che è stata pari a circa 41 miliardi di dollari nel 2022 e nel 2023, e a circa 45 miliardi di dollari nel 2024⁸⁵.

83. Per quel che concerne gli sviluppatori di *app*, la pubblicità riveste un ruolo importante. In particolare, *“la pubblicità per dispositivi mobili ha due scopi principali: (i) monetizzazione delle app: gli sviluppatori possono generare ricavi offrendo pubblicità all'interno delle proprie app (in sostituzione o in aggiunta alla generazione di ricavi derivante dai costi per abbonamenti, download o IAP (i.e. in-app purchases)); (ii) promozione e scoperta delle app: gli sviluppatori possono acquistare pubblicità in-app per raggiungere potenziali clienti delle loro app e aumentare le vendite (conversione)”*⁸⁶.

84. Quanto al primo profilo, ossia la cd. monetizzazione delle app, risulta che gli sviluppatori possano astrattamente scegliere tra tre modelli differenti:

- ***app a pagamento o paid apps***, ossia le applicazioni che richiedono all'utente il pagamento di un contributo *una tantum* per effettuare il *download* o la sottoscrizione di un abbonamento⁸⁷;
- ***app gratuite (o comunque con costi molto bassi) per l'utente e finanziate dalla pubblicità***, c.d. *ad supported apps*, dove dunque i ricavi per gli sviluppatori provengono direttamente dagli inserzionisti o tramite i fornitori di servizi pubblicitari;
- ***app freemium***, ossia le *app* all'interno delle quali viene garantito l'utilizzo gratuito di un piano base limitato, e che in questo modo possono operare come *ad supported apps*, ma che prevedono la possibilità di accedere a funzionalità aggiuntive mediante pagamento (acquisti *in-app*), operando dunque come *paid apps*⁸⁸.

85. Non rientrano in questa tassonomia le *app* che forniscono servizi ancillari, quali le *app* bancarie o relative ai trasporti, le quali non hanno un modello di monetizzazione implicito nella *app* stessa in quanto si tratta di applicazioni fornite da società che offrono un servizio per la cui fruizione esse sono gratuitamente messe a disposizione della propria clientela.

86. Con riferimento ai possibili modelli espliciti di monetizzazione presenti all'interno delle *app*, dalle informazioni acquisite a fascicolo emerge una netta preferenza degli sviluppatori per il secondo tipo di modello, ossia quello che prevede il finanziamento tramite la pubblicità, che viene di fatto adottato per la maggior parte delle *app* che possono essere installate sui dispositivi mobili e che

⁸⁵ Statista (2024): Mobile App Monetization report.

⁸⁶ Cfr. Doc. DC31.

⁸⁷ Cfr. Statista Market Insights (2024), “Advertising: market data & analysis”.

Secondo le misurazioni effettuate da vari fornitori di servizi pubblicitari, solo il 5% circa degli utenti di *app freemium* è disposto a finanziare l'*app* tramite acquisti *in-app*. Da una disponibilità limitata o nulla a pagare per le *app* consegue che i fornitori di *app* gratuite con finanziamento pubblicitario possono intercettare *anche* utenti che non hanno alcuna o scarsa disponibilità a pagare per un'*app* o un servizio. Cfr. doc. 764 (link 8) e, soprattutto, doc. 764 (link 9) e doc. 764 (link 10).

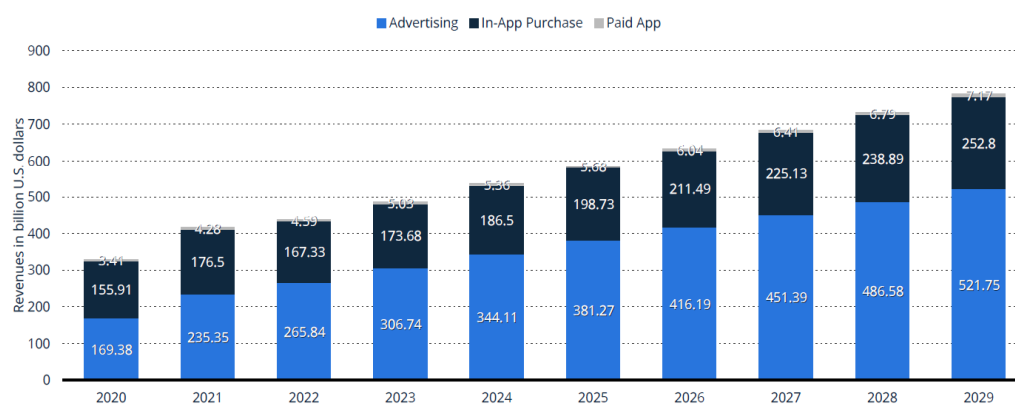
⁸⁸ Tali caratteristiche aggiuntive possono essere sbloccate sia mediante acquisti di servizi singoli (e.g. le estensioni *freemium* presenti all'interno delle applicazioni di giochi) sia mediante fidelizzazione a tempo tramite servizi di abbonamento.

hanno necessità di una fonte di ricavo. Al riguardo, a livello globale (cfr. Figura 6), i ricavi delle *app* per i dispositivi mobili sono dunque riconducibili, come anticipato, per una quota maggioritaria alla pubblicità *in-app*, mentre la seconda voce di ricavo più consistente è rappresentata dagli *in-app purchases*. Le *app* a pagamento risultano invece essere una quota decisamente minoritaria del totale delle *app* distribuite agli utenti.

FIGURA 6. *Suddivisione delle fonti di ricavo delle applicazioni per dispositivi mobili a livello globale (in milioni di dollari).*

Mobile apps revenue worldwide from 2020 to 2029, by segment (in billion U.S. dollars)

Global app market revenues 2020-2029, by segment



Description: The revenue by type is forecast to experience significant growth in all segments in 2029. As part of the positive trend, the revenue by type reaches the maximum value for all three different segments at the end of the comparison period. Particularly noteworthy is the segment Advertising, which has the highest value of 521.75 billion U.S. dollars. [Read more](#)
 Note(s): Worldwide; 2020 to 2029: estimates as of March 2023
 Source(s): Statista; Statista Digital Market Insights

statista

Fonte: Statista Digital Market Insights⁸⁹.

87. Più specificamente, i ricavi globali derivanti dalla pubblicità *online in-app* sono passati dai circa 252,25 miliardi di euro, a fronte di ricavi totali del settore delle *app* di circa 415,37 miliardi di euro nel 2022 (dunque, circa il 60,7% del totale) – di cui ricavi derivanti da *in-app purchases* pari a 158,8 miliardi di euro e da *paid apps* pari a 4,35 miliardi di euro – ai 347,4 miliardi di euro nel 2025, a fronte di ricavi totali pari a circa 533,64 miliardi di euro stimati per il 2025 (quota in aumento, dunque, al 65,1%)^{90 91} – di cui ricavi derivanti da *in-app purchases* pari a 181 miliardi di euro e da *paid apps* pari a 5,17 miliardi di euro.

88. Con riferimento al territorio italiano, i ricavi derivanti dalla pubblicità *online in-app* sono passati dai circa 1,98 miliardi di euro, a fronte di ricavi totali del settore delle *app* di circa 2,94

⁸⁹ Con riguardo alla Figura 6, la descrizione della stessa recita: “The revenue by type is forecast to experience significant growth in all segments in 2029. As part of the positive trend, the revenue by type reaches the maximum value for all three different segments at the end of the comparison period. Particularly noteworthy is the segment Advertising, which has the highest value of 521,77 billion U.S. dollars”.

⁹⁰ Cfr. Statista Market Insights (2023), “App: market data & analysis”.

⁹¹ Si noti come a livello globale gran parte degli introiti sia dovuta al settore dei giochi *online*; il settore dei *social media* contribuisce agli introiti come seconda maggior voce di entrate. La differenza tra le due sottocategorie tende ad assottigliarsi se si prendono in analisi le aree dell’Europa geografica, della UE e del territorio nazionale.

miliardi di euro del 2022 (dunque, circa il 67,3%) – di cui ricavi derivanti da *in-app purchases* pari a 919 milioni di euro e da *paid apps* pari a 39,4 milioni di euro –, ai 2,73 miliardi di euro nel 2025 a fronte di ricavi totali pari a circa 3,8 miliardi di euro stimati per il 2025 (quota in aumento, dunque, al 71,8%)⁹² – di cui ricavi derivanti da *in-app purchases* pari a 1,02 miliardi di euro e da *paid apps* pari a 54 milioni di euro. Al riguardo, uno sviluppatore audito ha confermato che “*buona parte dei ricavi della società provengono dalla vendita di spazi pubblicitari*”, circostanza che permette di fornire una *app* gratuita agli utenti⁹³.

89. La stessa Apple, nel corso del procedimento, ha osservato che la maggior parte dei ricavi degli sviluppatori di *app* realizzati in Italia in ambito iOS proviene dalla vendita di spazi pubblicitari (ad avviso di Apple, circa il 59% sul totale dei ricavi realizzati nel 2020, e circa il 61% nel triennio 2021-2023), e che tali ricavi sono cresciuti nel corso di tali anni⁹⁴.

90. Al contempo, i dati acquisiti mostrano una netta differenza tra i ricavi totali degli sviluppatori di *app* realizzati in ambito iOS rispetto a quelli realizzati in ambito Android. In particolare, a livello globale, i ricavi totali degli sviluppatori di *app* realizzati in ambito iOS valevano il 79,7% del totale nel 2022, e sono diminuiti negli anni successivi fino al 76,9% del 2025. Emerge, tuttavia, come il peso dei primi diminuisca progressivamente, in termini relativi, a partire dal 2022 a fronte di un aumento del peso dei ricavi realizzati in ambito Android.

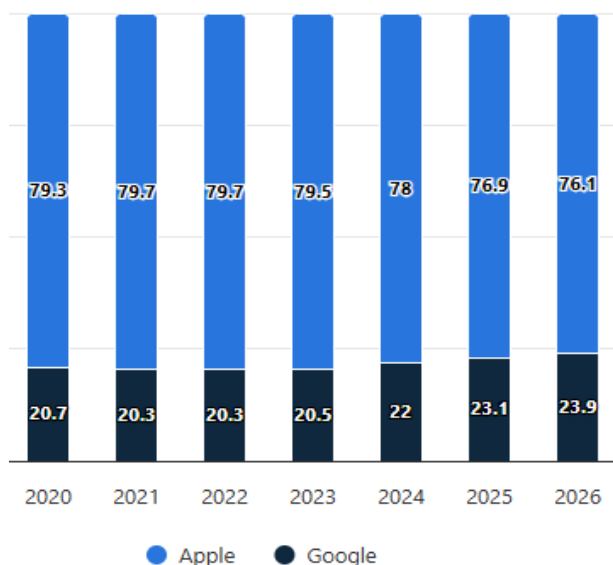
91. In altri termini, a livello globale, i ricavi realizzati in ambito Android sono stati pari al 20,3% del totale nel 2022 e sono aumentati fino ad una quota pari a circa il 23,1% nel 2025.

⁹² Cfr. Statista Market Insights (2023), “*App: market data & analysis*”.

⁹³ Cfr. doc 681.

⁹⁴ Cfr. doc. 50. Apple basa le proprie rielaborazioni su dati forniti da Statista (in particolare, dal 2022 in poi si tratta di stime).

FIGURA 7. *Quota percentuale dei ricavi totali realizzati a livello globale nel settore delle app per dispositivi mobili (ripartizione percentuale tra i negozi online di app di Apple e Google).*

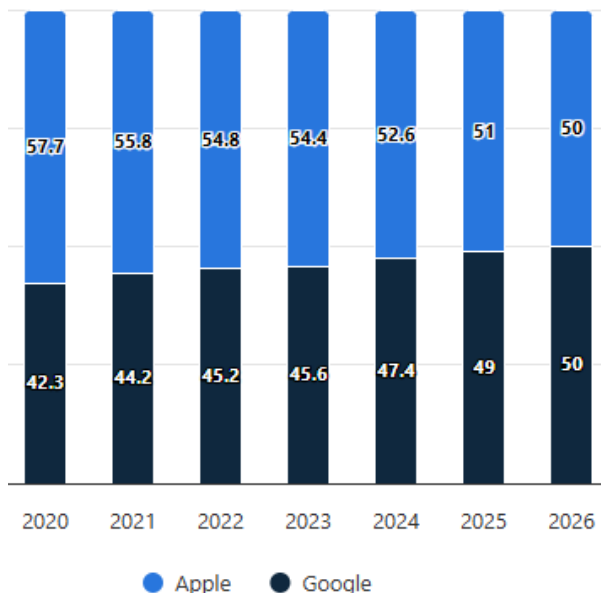


Fonte: Statista Market Insights (agosto 2024).

92. Più specificamente, con riguardo al territorio italiano, come si può vedere in Figura 8, si rileva che i ricavi totali degli sviluppatori sono stati realizzati in ambito iOS per una quota pari al 54,8% nel 2022, mentre sono diminuiti negli anni successivi fino al 51% nel 2025. Dunque, anche in Italia, si rileva che storicamente l'App Store di Apple ha rappresentato la fonte maggioritaria di ricavi per il settore delle app, sebbene vi sia stata una costante perdita di quote di ricavi, dal punto di vista degli sviluppatori, a favore delle *app* distribuite su Android.

93. Infatti, in ambito Android, i ricavi realizzati in Italia sono stati pari al 42,3% del totale nel 2022 e sono aumentati fino ad una quota pari a circa il 49% nel 2025. La parificazione tra i due store è attesa per il 2026.

FIGURA 8. Quota percentuale dei ricavi totali realizzati sul territorio italiano nel settore delle app per dispositivi mobili (ripartizione percentuale tra i negozi online di Apple e Google).



Fonte: Statista Market Insights (agosto 2024).

94. L'importanza del modello di *business* incentrato sulla vendita di spazi pubblicitari trova conferma anche con riferimento ad aspetti relativi al lato della piattaforma popolata dagli utilizzatori delle app in questione, in quanto, come evidenziato dal segnalante, esso “consente agli sviluppatori di offrire ai consumatori le proprie app gratuite o ad un prezzo contenuto e quindi di raggiungere un pubblico molto più ampio di quanto succederebbe altrimenti”⁹⁵.

95. Al riguardo, l'indagine conoscitiva congiuntamente svolta da AGCM, AGCom e dal Garante per la protezione dei dati personali⁹⁶ ha messo infatti in evidenza “il grande apprezzamento per i servizi gratuiti tra gli utenti intervistati. Infatti, meno di un quarto di essi (circa il 23%) sarebbe disposto a rinunciare alla fruizione di servizi gratuiti e una percentuale ancora inferiore (circa il 10%) sarebbe disposta a pagare per evitare la raccolta dei dati personali”.

96. Tale circostanza è inoltre confermata dai risultati di uno studio condotto nel 2021 nell'UE da parte dell'associazione IAB Europe, che ha rilevato come una parte significativa dei consumatori europei preferisca “[l]’attuale Internet con contenuti per lo più gratuiti e annunci mirati” rispetto a Internet “[s]enza annunci mirati con la maggior parte dei contenuti a pagamento”⁹⁷. Lo sviluppatore italiano di giochi [omissis] ha in effetti confermato che “il 98% degli utenti”, pur in presenza della possibilità di sottoscrivere un abbonamento al fine di avere un'esperienza d'uso non interrotta da banner pubblicitari, manifesta “una preferenza per i contenuti gratuiti con la presenza

⁹⁵ Cfr. doc. DC31.

⁹⁶ Cfr. Provvedimento nr. 28051 dell'AGCM del 20 dicembre 2019 (caso IC53 – *Big Data*, pagina 95).

⁹⁷ Cfr. IAB Europe (2021) “What Would an Internet Without Targeted Ads Look Like?”: si veda doc. 764 (link 11).

di annunci pubblicitari”⁹⁸. In modo simile, anche lo sviluppatore [omissis] ha confermato che “vi è una marcata preferenza degli utenti per app gratuite con contenuti pubblicitari” e che, dunque, i ricavi pubblicitari costituiscono il 90% del fatturato totale proveniente dalle proprie app⁹⁹.

97. Analogamente, lo sviluppatore [omissis] ha dichiarato che, pur avendo “testato un modello di business che prevedesse anche la possibilità di sottoscrivere un abbonamento in modo tale da poter usufruire della app senza annunci pubblicitari”, è emerso che “solamente lo 0,3% degli utenti avevano in effetti scelto di sottoscrivere un abbonamento” mentre “più del 99% degli utenti ha chiaramente manifestato una preferenza per i contenuti gratuiti”¹⁰⁰.

98. Anche lo sviluppatore [omissis], posto che “la vendita di spazi pubblicitari è necessaria a finanziare le versioni gratuite delle app”, ha sottolineato come vi sia “una forte propensione degli utenti per le app gratuite”, considerato che “la percentuale di utenti che decide di sottoscrivere un abbonamento e/o fare un acquisto in-app si attesta solitamente intorno al 2-3%, il che implica che il 97-98% degli utenti preferisce la versione gratuita e probabilmente non farà mai acquisti”¹⁰¹.

99. In modo simile, lo sviluppatore [omissis] ha sottolineato che, con riferimento alle app fruibili gratuitamente dagli utenti, “la monetizzazione avviene principalmente tramite la vendita di spazi pubblicitari, e in misura minore tramite la sottoscrizione di abbonamenti per leggere contenuti c.d. premium”. In particolare, “più del 99% di tali utenti preferisce la fruizione dei contenuti gratuiti, non sottoscrivendo dunque l’abbonamento ai contenuti premium”¹⁰².

100. Inoltre, dopo aver premesso che “il modello di monetizzazione delle app si basa principalmente sulla vendita di pubblicità in-app” ma che vi è “la possibilità di sottoscrivere un abbonamento per usufruire delle applicazioni in modalità ad-free”, lo sviluppatore [omissis] ha ad ogni modo evidenziato che “l’abbonamento viene sottoscritto da meno del 5% degli utenti, mentre la maggioranza di esse preferisce usufruire dei servizi offerti gratuitamente, con la presenza di pubblicità”¹⁰³.

101. Dunque, anche per le app presenti nell’App Store di Apple il finanziamento mediante la vendita di spazi pubblicitari è rilevante. Dagli elementi acquisiti al fascicolo e dai dati forniti dalla stessa Apple¹⁰⁴, è emerso che nella versione italiana del negozio online di Apple App Store, la quota delle app la cui attività è finanziata totalmente o parzialmente mediante pagamenti monetari da parte degli utenti – come detto, download a fronte del pagamento di un prezzo per la app oppure acquisti in-app una tantum o sottoscrizione di abbonamenti – è ampiamente minoritaria, circa il [5-10%] del totale. Il restante [90-95%] di app disponibili sull’App Store italiano, sulla base dei dati a disposizione di Apple, non registrano alcuna transazione mediante il sistema di gestione dei pagamenti della piattaforma di distribuzione. Dal che discende che, escluse le app totalmente

⁹⁸ Cfr. doc. 750.

⁹⁹ Cfr. doc. 751.

¹⁰⁰ Cfr. doc. 755.

¹⁰¹ Cfr. doc. 760.

¹⁰² Cfr. doc. 756.

¹⁰³ Cfr. doc. 762.

¹⁰⁴ Cfr. doc. 50 e doc. 718.

gratuite in quanto di supporto alla fornitura di servizi vari¹⁰⁵, tutte le altre *app* sono da ritenersi finanziate mediante la vendita di spazi pubblicitari *in-app*.

102. Quanto al profilo *sub (ii)*, ossia la *promozione e scoperta delle app*, si tratta di un sistema per cui gli sviluppatori, a loro volta – come chiarito da Meta e da altri sviluppatori - possono acquistare annunci all'interno di altre *app* per presentare e promuovere le proprie *app*. In particolare, gli annunci vengono proposti (a) per presentare le loro *app* a potenziali consumatori in modo da aumentare i *download* e le installazioni di tali *app* (ad esempio, ai consumatori che utilizzano un *app* vengono pubblicizzati prodotti affini, come altri giochi per chi sta utilizzando un *app* di giochi, per spingere gli utenti ad una nuova installazione); (b) per aumentare la fidelizzazione dei clienti già esistenti, inducendoli a utilizzare nuovamente una *app* (che può includere il loro indirizzamento verso un luogo specifico all'interno di una *app*) o ad eseguire attività specifiche, come ad esempio effettuare un acquisto attraverso l'*app*¹⁰⁶.

103. Per mezzo della pubblicità intesa come promozione e scoperta delle *app*, uno sviluppatore ottiene un ritorno di immagine, e i conseguenti ulteriori ricavi derivanti dalla spesa che i nuovi utenti compiono sulla applicazione scoperta e scaricata dallo store di applicazioni.

104. È emerso infatti che uno sviluppatore “a sua volta, ha necessità di operare in qualità di inserzionista pubblicitario all'interno delle *app* di altri sviluppatori”¹⁰⁷. Lo sviluppatore Il Meteo ha altresì dichiarato di investire “abitualmente in pubblicità con la finalità di diffondere la propria *app* mobile, in modo tale da attrarre nuovi utenti”¹⁰⁸.

105. Più in generale, IAB Italia ha sottolineato che “l'obiettivo principale degli sviluppatori e delle società che acquistano spazi pubblicitari *in-app* è quello di sponsorizzare le proprie *app* al fine di aumentare i *download* e la base utenti”. In altri termini, l'editore “è interessato ad investire in campagne pubblicitarie al fine di acquisire nuovi utenti”¹⁰⁹.

106. Nella figura che segue, tali elementi caratterizzanti, in generale, il *business* degli sviluppatori trovano conferma nelle specifiche dinamiche dell'App Store di Apple. Le linee esterne mostrano i passaggi con cui gli sviluppatori – mediante pubblicità mirata – possono raggiungere direttamente i consumatori sponsorizzando le proprie *app*, di modo che i consumatori siano in grado di “scoprire” le *app* anche all'interno di altre *app* che ospitano annunci pubblicitari, non passando necessariamente per l'App Store¹¹⁰ – e, dunque, per l'offerta pubblicitaria di Apple (AA, *i.e.* *Apple Ads*, fino a poco tempo fa denominata ASA, *Apple Search Ads*, cfr. sez. V.5.b) - come principale fonte di scoperta delle *app*. Diversamente, le linee interne della figura rappresentano il caso in cui le *app* sono pubblicizzate da Apple all'interno di *App Store* e in tale contesto vengano “scoperte” dagli utenti.

¹⁰⁵ Si considerino, ad esempio, le *app* di supporto ai servizi di pagamento. In particolare, al riguardo, Apple ha affermato che essa “ha una visibilità solo parziale sulle cosiddette strategie di monetizzazione degli sviluppatori terzi”; in altri termini, Apple è in grado di inferire tali strategie solamente sulla base delle “fatturazioni dei contenuti digitali venduti attraverso il sistema di fatturazione dell'App Store di Apple”.

¹⁰⁶ Cfr. doc DC31.

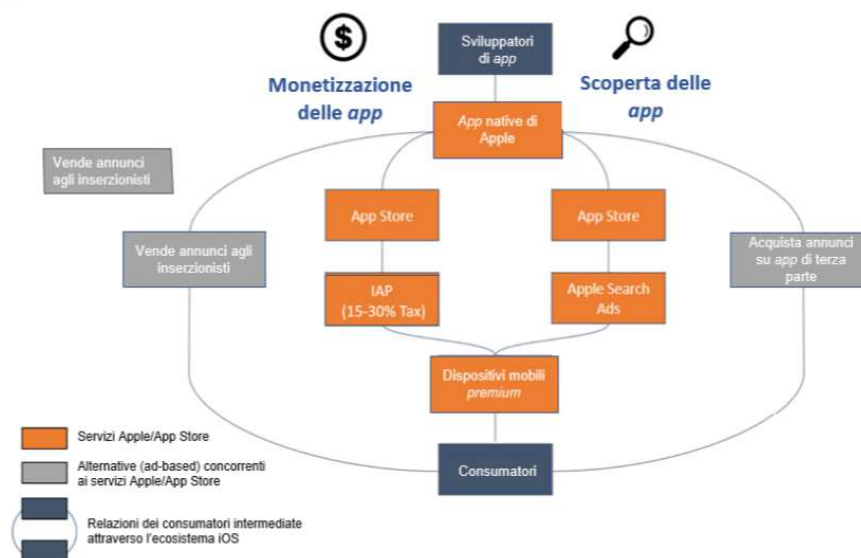
¹⁰⁷ Cfr. doc. 681.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ Cfr. doc. 722.

¹¹⁰ Più correttamente, l'interazione (necessaria) con lo store avviene solo in fase di finalizzazione del *download*. Non vi è quindi alcuna interazione (contingente) di scoperta mediata da pubblicità specifica di Apple in *App Store*.

FIGURA 9. Sintesi dei canali di scoperta e di monetizzazione delle app nell'ambito del sistema operativo iOS.



Fonte: segnalazione della società Meta Inc.

107. Laddove vi sia, dunque, dualità organica del ruolo di sviluppatore e inserzionista, ipotesi peraltro molto comune proprio tra coloro che incentrano il proprio modello di *business* sulla pubblicità *in-app*, si ingenera un meccanismo di crescita endogena del settore della pubblicità *online in-app*, il quale viene sistematicamente accresciuto da un aumento della domanda aggregata di inserzioni pubblicitarie (da parte di sviluppatori desiderosi di pubblicizzare la propria *app*) cui consegue un aumento dell'offerta aggregata di spazi pubblicitari all'interno dei quali permettere la sponsorizzazione di *app* terze.

108. In altri termini, gli sviluppatori offrono i propri spazi pubblicitari e, al contempo, cercano di aggiudicarsi gli spazi pubblicitari delle applicazioni maggiormente attraenti per gli utenti. Questo garantisce gli introiti derivanti dalla pubblicizzazione di *app* di terzi e una maggiore visibilità della propria *app*. In questo modo, lo sviluppatore incrementa la platea di utenti che vengono a conoscenza della propria *app*, aumentando le possibilità che costoro decidano successivamente di effettuare il *download* della suddetta applicazione ed eventualmente acquistare le ulteriori funzionalità *premium* laddove presenti nell'*app* stessa. Inoltre, anche qualora gli utenti non operino acquisti nell'*app*, essi contribuiscono ad aumentare la platea di utenti che la utilizzano, aumentando così la visibilità dell'*app* come veicolo di spazi pubblicitari dal punto di vista degli inserzionisti, i quali, come detto, al fine di investire in campagne pubblicitarie in modo efficace hanno necessità di massimizzare le interazioni tra utenti e la pubblicità veicolata all'interno della *app*.

III.4 L'importanza dei dati per il modello di business di sviluppatori e inserzionisti

109. Il ruolo chiave rappresentato dai dati degli utenti nell'ambito del c.d. *digital advertising* trova chiare conferme negli elementi raccolti in sede istruttoria, anche con specifico riferimento all'ambito della pubblicità *online in-app*.

110. Innanzitutto, come sottolineato più in generale dalla principale associazione del settore della pubblicità *online*, *“la maggior parte degli spazi pubblicitari sono venduti e acquistati in tempo reale per mezzo delle piattaforme di programmatic advertising, che in alcuni casi coprono punte del 90% delle transazioni e del 70% del fatturato, soprattutto in ambito mobile. Tali piattaforme basano il loro intero business sulla capacità di collegare gli utenti agli annunci più rilevanti”*¹¹¹.

111. Più in dettaglio, spiega lo sviluppatore Il Meteo, i dati raccolti sulle *app* degli sviluppatori – e, dunque, indirettamente raccolti dagli altri operatori della filiera della pubblicità *online* che intermediano gli annunci in tali *app* – rappresentano dei *“segnali sugli utenti”*, in base ai quali tali soggetti *“determinano quali annunci pubblicitari somministrare a questi ultimi, al fine di veicolare annunci più mirati e di interesse per i consumatori, e dunque più remunerativi per l'editore”*¹¹².

112. In altri termini, appare chiaramente che maggiore è la qualità e la quantità dei dati di *tracking*, maggiormente gli algoritmi di *targeting* pubblicitario sono in grado di individuare il bacino di utenza che potrebbe essere effettivamente interessato a quanto pubblicizzato.

113. Di contro, una condizione di scarso *tracking a monte* – anche assumendo un sistema di *targeting* molto efficiente – comporta un aumento dei costi di inserzione, dovuto alla necessità di maggiori investimenti per contrastare la perdita da *scatter loss*, o comunque una maggiore dispersione del budget pubblicitario e un minor valore degli spazi pubblicitari sulla *app* dello sviluppatore ospitante (giacché, all'aumentare delle imprecisioni di assegnazione del contenuto pubblicitario, diminuirebbe l'appetibilità del voler pubblicizzare su luoghi di inserzione giudicati poco effettivi).

114. Infatti, gli sviluppatori auditi hanno concordato che *“il venir meno della possibilità di fare targeting delle campagne pubblicitarie, in mancanza dei “segnali” che permettono la personalizzazione degli annunci, costringe gli inserzionisti a non poter ottimizzare i propri budget pubblicitari e rende il costo di acquisizione degli utenti più elevato”*¹¹³.

115. Per altro verso, Meta in qualità di primario intermediario pubblicitario ha sottolineato che *“in assenza di personalizzazione, è necessario acquistare un numero maggiore di annunci per ottenere lo stesso risultato che prima era raggiungibile con un numero inferiore di inserzioni mirate. Questo comporta un aumento del costo per acquisizione”*¹¹⁴.

¹¹¹ Cfr. doc. 722.

¹¹² Cfr. doc. 681.

¹¹³ Cfr. doc. 681. Nello stesso senso, IAB Italia ha sottolineato che *“nel momento in cui gli operatori pubblicitari non possono riconoscere gli utenti, la pubblicità ha necessariamente meno rilevanza e, di conseguenza, meno valore economico”* (doc. 722). L'editore Mondadori ha confermato come in presenza di una minore capacità di tracciare gli utenti *“la pubblicità sia meno remunerativa”* (doc. 690). Lo sviluppatore Subito.it ha affermato che *“ad una maggiore quantità di informazioni disponibili a fini di personalizzazione degli annunci corrisponde una maggiore disponibilità a pagare degli inserzionisti per gli spazi pubblicitari”* (doc. 721). Lo sviluppatore [omissis] ha sottolineato che *“la possibilità di tracciare gli utenti e ottenere delle metriche precise di misurazione dell'andamento delle campagne pubblicitarie permetteva di avere dei riscontri più efficaci in merito alla performance pubblicitaria, con ciò assicurandosi una marginalità più elevata”* (doc. 760).

¹¹⁴ Cfr. doc. 710.

116. Ciò “*si traduce – nelle parole di IAB Italia - in uno spreco di investimenti pubblicitari, in quanto la c.d. “pressione pubblicitaria” non risulta essere ottimizzata, essendo gli annunci pubblicitari somministrati casualmente*” in quanto “*gli attori della filiera pubblicitaria non possono sapere quante volte un dato annuncio è stato sottoposto all’attenzione di un particolare utente*”¹¹⁵.

117. È chiaro dunque che la strategia di business, al fine di poter massimizzare i profitti, deve necessariamente fondarsi sulla massimizzazione dell’efficienza della campagna che necessita della minimizzazione degli effetti dispersivi della stessa.

118. Come spiegato da IAB Italia in sede di audizione, “*gli editori hanno a disposizione un bacino “finito” di utenti, i quali, dal punto di vista dell’inserzionista, sono i “consumatori” della pubblicità. In media, ciascun utente dedica un tempo finito alla navigazione e dunque visualizza quotidianamente un certo numero di annunci pubblicitari. L’insieme di tali potenziali annunci costituisce il c.d. “magazzino” che gli editori, mediante le agenzie e gli altri operatori della filiera, cercano di vendere agli inserzionisti. All’aumentare delle capacità di personalizzazione degli annunci pubblicitari, il servizio offerto agli inserzionisti è più efficace nel raggiungere gli utenti potenzialmente interessati; dunque, a fronte di un “magazzino” predeterminato è possibile realizzare più campagne pubblicitarie in quanto ciascuna di esse avrà più probabilità di raggiungere gli utenti desiderati, con un conseguente aumento dei ricavi anche per gli editori stessi. In altri termini, grazie alla personalizzazione, le campagne potranno fare affidamento su un minore numero di impressions pubblicitarie al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati, rispetto a quanto necessario in assenza di personalizzazione*”¹¹⁶.

119. Ciò è stato confermato anche dai piccoli sviluppatori italiani. Ad esempio, lo sviluppatore [omissis] ha confermato che, nel momento in cui viene richiesta l’autorizzazione all’utilizzo dei dati a fini pubblicitari, “*qualora l’utente non fornisca tale consenso, viene necessariamente mostrata una pubblicità meno pertinente per l’utente e, conseguentemente, meno remunerativa per lo sviluppatore*”¹¹⁷.

120. Il ruolo strategico dei dati è stato confermato dalla stessa Apple, che ha affermato che le pratiche coinvolgenti l’utilizzo dei dati (e.g. *tracking*, gestione e compravendita dei dati degli utenti) sono alla base di un mercato globale di grande scala i cui ricavi sono ingenti e stimabili nell’ordine dei 200 miliardi di dollari annui¹¹⁸ il quale, ad avviso di Apple, “*è popolato da innumerevoli entità (ad esempio, siti internet, app, social media, intermediari di dati, network pubblicitari, intermediari pubblicitari e altri fornitori)*” che “*tracciano gli utenti e accumulano crescenti quantità di dati personali di soggetti con i quali non hanno un rapporto diretto*”¹¹⁹.

121. Nel caso specifico di Apple, si anticipa fin da ora che essa si trova contemporaneamente nella posizione di controllare uno store di *app* le quali sono una fonte dati di profilazione (i.e. l’insieme di *tracked data* relativi alla navigazione degli utenti all’interno delle *app* scaricate su App Store, alla base della profilazione a fini pubblicitari) e di offrire, controllare e gestire un servizio pubblicitario

¹¹⁵ Cfr. doc. 722.

¹¹⁶ Cfr. doc. 722.

¹¹⁷ Cfr. doc. 750.

¹¹⁸ Cfr. doc. 42.

¹¹⁹ *Ibidem*.

proprio che – precisamente a partire dai propri *tracked data* – alimenta i propri algoritmi pubblicitari di targeting.

122. In conclusione, dall’istruttoria emerge che i dati costituiscono l’elemento essenziale della pubblicità *online*, come input imprescindibile degli algoritmi alla base del funzionamento della maggioranza della pubblicità *online*.

III.5 L’attività di tracciamento

123. Affinché i dati possano essere utilizzati a fini pubblicitari è necessario poter tracciare le azioni degli utenti. In base ad una definizione largamente condivisa a livello internazionale nel settore delle piattaforme digitali e sancita dal World Wide Web Consortium ¹²⁰, l’attività di tracciamento consiste nella raccolta dei dati relativi alle attività di navigazione di uno specifico utente in più contesti distinti (diverse app, siti web, etc.) e nell’utilizzo e nel collegamento di tali dati attraverso la creazione, di fatto, di un profilo “pubblicitario” per ciascun utente, propedeutico alla somministrazione di annunci personalizzati¹²¹.

124. Proprio le azioni che delimitano il concetto di “tracciamento” costituiscono un tema centrale del presente procedimento, in ragione della definizione difforme che, come vedremo, ne dà Apple sulla base di una diversa interpretazione della distinzione tra i dati *first-party* e *third-party* utilizzati a fini pubblicitari (cfr. *infra*).

a) First party data vs. Third party data

125. Ai fini della comprensione della condotta di Apple, un aspetto strettamente correlato all’attività di tracciamento risiede nella distinzione tra “*first-party data*” e “*third-party data*” che si basa sulla diversa modalità con cui i dati sono rilasciati dall’utente e raccolti dall’impresa. In particolare, sempre in base ai citati orientamenti internazionali, largamente condivisi dagli operatori del settore, i *first-party data* sono i dati che un’azienda raccoglie nel corso dell’interazione consapevole degli utenti con le *app* di tale azienda (ad es. l’utente che utilizza le *app* Safari e Apple TV interagisce consapevolmente con le *app* di Apple)¹²².

126. I *third-party data* sono invece i dati che un’azienda acquisisce tramite terzi, ossia rivolgendosi ad altre aziende che li hanno a loro volta acquisiti dai loro utenti (originariamente come *first-party data*), oppure seguendo e collegando le attività di navigazione degli utenti su più *app* e siti di

¹²⁰ Il World Wide Web Consortium, anche conosciuto come W3C, è un’organizzazione non governativa internazionale è fondata nell’ottobre del 1994 presso il MIT (Massachusetts Institute of Technology) che ha come scopo quello di favorire lo sviluppo di tutte le potenzialità del World Wide Web e diffondere la cultura dell’accessibilità della Rete. Al fine di riuscire nel proprio intento, la principale attività svolta dal W3C consiste nello stabilire standard tecnici per il World Wide Web inerenti sia i linguaggi di markup che i protocolli di comunicazione. Aderiscono al W3C oltre 400 membri che comprendono tutte le principali multinazionali del settore tecnologico, informatico e dei servizi web, tra le quali la stessa Apple, oltre a Adobe, Amazon, Baidu, Cisco systems, Google, IBM, Intel, Netflix, Microsoft, Oracle, Paypal, Siemens, Sony e Sun Microsystems.

¹²¹ Definizione del World Wide Web Consortium (W3C): “**Tracking** is the collection of data regarding a particular user’s activity across multiple distinct contexts and the retention, use, or sharing of data derived from that activity outside the context in which it occurred. A **context** is a set of resources that are controlled by the same party or jointly controlled by a set of parties”.

¹²² In questo senso, la definizione del World Wide Web Consortium (W3C), *Tracking Compliance and Scope*, para. 2.5: “A **party** is a natural person, a legal entity, or a set of legal entities that share common owner(s), common controller(s), and a group identity that is easily discoverable by a user. Common branding or providing a list of affiliates that is available via a link from a resource where a party describes DNT practices are examples of ways to provide this discoverability”. Cfr. doc. 764 (link 12).

aziende/editori differenti. In questo caso i dati sono utilizzati da un soggetto con cui l'utente di fatto non interagisce - se non inconsapevolmente - durante la navigazione in rete.

127. Al riguardo, anche Meta – tra i principali leader del settore, aderisce in pieno alla suddetta distinzione tra *first party data* e *third party data*, sottolineando, in particolare, che “*si intendono normalmente (i) per “first party data”, i dati che un’azienda riceve direttamente dalle interazioni volontarie dell’utente con la stessa (c.d. “intentional interactions”), mentre (ii) per “third party data”, i dati provenienti dalle interazioni dell’utente con una terza parte (ad esempio, una app o un sito web di terzi) in cui il coinvolgimento dell’azienda potrebbe non essere immediatamente evidente per l’utente*” ¹²³.

128. A titolo esemplificativo, Meta ha osservato che, nell’ambito di una app come Facebook (e, in particolare, la *newsfeed* di tale app), dal momento che “*newsfeed è realizzata da Meta come elemento della propria app di Facebook, i dati relativi alle interazioni degli utenti con newsfeed costituirebbero normalmente dati “first-party” per Meta*”, mentre invece se “*gli utenti cliccassero su un annuncio in quella pagina e navigassero verso un’altra, i dati relativi alla loro attività (...) in questa seconda app che lo sviluppatore della stessa invia a Meta (...) sarebbero normalmente considerati dati “third-party” per Meta*”.

129. Con precipuo riguardo al ruolo delle terze parti, appare utile chiarire che tali parti raccolgono i dati degli utenti sull’app (o sulle app se più di una)¹²⁴ di un editore, il quale ha invece il ruolo di prima parte nell’ambito dell’interazione con l’utente. L’editore, in questo caso, si limita a consentire alle terze parti di raccogliere i dati sulle proprie app ma non effettua attivamente alcun trasferimento o cessione di dati e resta pertanto anche estraneo rispetto al trattamento che tali terze parti faranno dei dati raccolti¹²⁵. Sono, infatti, le terze parti a raccogliere, anche tramite propri strumenti, i dati degli utenti¹²⁶, restando gli unici titolari autonomi del trattamento dei dati raccolti, definendone le finalità e la modalità di raccolta.

130. Ciò detto, più in generale, la definizione del “tracciamento” largamente condivisa a livello internazionale prescinde di per sé dalla distinzione tecnica tra dati di prima parte e dati di terza parte, in quanto, come visto, ruota intorno al concetto di attività di raccolta, utilizzo e collegamento dei dati provenienti da più “*contesti diversi*”. In altri termini, non rileva il soggetto che raccoglie i dati e il suo rapporto diretto o indiretto con l’utente, quanto piuttosto il contesto nel quale viene svolta l’attività, inteso come differenti “luoghi” nei quali l’utente naviga (ad esempio, differenti app).

131. Invece, proprio sulla base della distinzione tra *first-party* e *third-party data* e di una interpretazione estensiva dei primi rispetto ai secondi, Apple fornisce una propria definizione

¹²³ Cfr. doc. 73.

¹²⁴ L’aggregazione di più app o siti si definisce *property* ossia “il più alto livello di aggregazione di un insieme di siti, domini, brand e channel. La *property* fa generalmente capo ad un’azienda, organizzazione, agenzia di governo, gruppo privato o altra istituzione che abbia la proprietà del 50% più uno di ciascun dominio e/url al proprio interno. Un dominio o un sito unico possono essere iscritti ad un’unica *property*. Di conseguenza, un sito che è co-posseduto da due gruppi societari sarà inserito in una sola delle due *property*.” (si veda la documentazione disponibile sul sito dell’AGCOM: cfr. doc. 764 (link 13).

¹²⁵ Cfr. doc. 40.

¹²⁶ Si tratta, ad esempio, di strumenti quali i *software development kit* (o SDK) relativi all’ambito di marketing o pubblicitario, i quali vengono in particolare per analizzare il pubblico e i comportamenti degli utenti sulle applicazioni mobili.

alternativa di tracciamento, al fine di giustificare l'ambito di applicazione dell'ATT *policy*, ossia le regole oggetto di contestazione del presente procedimento.

b) La definizione di tracciamento di Apple

132. In particolare, ad avviso di Apple^{127 128}, la pratica del tracciamento si configura solamente nel momento in cui vi è il collegamento dei dati di navigazione provenienti da una specifica *app* con dati *third-party*, ossia provenienti dalle attività di navigazione di un utente in siti web e in *app* di terzi, diversi dallo sviluppatore della prima *app*¹²⁹. Al contrario, se vengono collegati i dati di navigazione provenienti dall'insieme di *app* di uno stesso sviluppatore (*first-party data*), ad esempio Apple, non vi sarebbe alcuna attività di tracciamento degli utenti.

133. Inoltre, la società interpreta in maniera estensiva la nozione di *first-party data*, includendo in tale definizione anche i dati che tipicamente vengono ritenuti di *third party*, relativi ad esempio, ai *download* da parte dell'utente delle *app* sviluppate dai terzi, alle sottoscrizioni a pagamento e agli acquisti *in-app* di contenuti digitali effettuati all'interno di tali *app*, anche successivamente al loro *download* dallo store *online*.

134. Ad avviso di Apple, infatti, le suddette “[...] transazioni sono gestite direttamente da Apple”¹³⁰ mediante la funzionalità di pagamento *in-app purchases* (“IAP”); il che renderebbe l'utente consapevole di interagire con Apple alla quale ha espresso sin dall'inizio la propria posizione - in senso positivo o negativo – in merito alla richiesta del consenso.

135. Apple, dunque, adotta una definizione chiaramente difforme rispetto a quella largamente condivisa a livello internazionale anche nell'ambito del WC3 a cui la stessa impresa aderisce (v. *supra*).

136. Dall'asserito presupposto che Apple si limiterebbe ad utilizzare a fini pubblicitari solamente *first-party data*, peraltro estensivamente intesi, discenderebbe la circostanza che essa non svolge alcuna attività di tracciamento degli utenti; sarebbe questo il motivo per cui la sua attività di raccolta ed utilizzo dei dati è esentata dalle regole dell'ATT *policy* definita dalla stessa Apple.

137. In altri termini, partendo dalla propria definizione di tracciamento, come si dirà diffusamente anche in seguito, Apple ritiene di non svolgere attività di tracciamento degli utenti a fini pubblicitari,

¹²⁷ Di seguito la definizione fornita da Apple in audizione: “[...] collegare i dati di un utente o di un dispositivo generati utilizzando una *app* con i dati dell'utente o del dispositivo collezionati da *app*, siti web, o fonti di dati offline di terze parti, al fine di offrire annunci pubblicitari personalizzati o di misurare l'efficacia delle campagne pubblicitarie”.

¹²⁸ Cfr. doc. 42.

¹²⁹ Cfr. Doc. 35, allegato 1: presentazione proiettata durante l'audizione del 28 giugno 2023 (diapositiva nr. 19). Le pratiche che ad avviso di Apple configurerebbero un tracciamento degli utenti sono, ad esempio: (i) la somministrazione, nell'ambito dell'esperienza di navigazione di una *app*, di annunci personalizzati basati sui dati dell'utente raccolti da *app* e siti web di altre società, (ii) la condivisione dei dati di geolocalizzazione del dispositivo e l'indirizzo *e-mail* dell'utente con un *data broker*, (iii) la condivisione di una lista di indirizzi *e-mail* o identificativi pubblicitari con un *ad network* che utilizza queste informazioni per “rintracciare” gli stessi utenti nelle *app* di altri sviluppatori o profilare utenti simili, (iv) l'installazione, da parte di uno sviluppatore, di un SDK pubblicitario all'interno della propria *app* che combina i dati degli utenti di tale *app* con i dati provenienti da *app* di sviluppatori differenti ai fini di personalizzazione e misurazione dell'efficacia delle campagne pubblicitarie. Non rientrerebbero, al contrario, nell'ambito della definizione fornita da Apple pratiche quali: (i) *on-device processing*, ossia il collegamento dei dati dell'utente raccolti da più fonti mantenendo tali dati solamente sul dispositivo, (ii) condivisione dei dati con un *data broker*, il quale tuttavia utilizza tali dati al solo scopo di rilevare o prevenire frodi o per scopi di sicurezza, (iii) condivisione dei dati con un *data broker*, al fine di verificare la solvibilità di un consumatore.

¹³⁰ Cfr. doc. 42.

dal momento che essa (i) non collegherebbe i dati degli utenti generati sulle *app* proprietarie¹³¹ con i dati raccolti per il tramite di *app* di altre società, e (ii) non condividerebbe né venderebbe i dati degli utenti a terze parti.

138. Ciò rileva, come vedremo, ai fini della condotta contestata perché rappresenta una delle giustificazioni addotte dalla società in merito alla scelta di imporre l'ATT *policy* ai soli sviluppatori terzi.

139. In questo contesto, Apple sottolinea infatti che a porre rischi per la *privacy* degli utenti è il collegamento dei soli dati che provengono da una moltitudine di aziende diverse. In altri termini, nel momento in cui interagisce con una particolare azienda e le cede i propri dati, l'utente sarebbe inconsapevole della eventuale trasmissione ed utilizzo di tali dati da parte di aziende terze, non avendo con esse un rapporto diretto. All'interno del perimetro del rapporto diretto con una singola azienda, invece, ad avviso di Apple, tali dati, seppur eventualmente utilizzati a fini pubblicitari, rimarrebbero in ogni caso nella disponibilità di una singola società e rientrerebbero quindi nella definizione di *first party data* e di ciò l'utente sarebbe pienamente consapevole.

140. Questa sarebbe la ragione per cui, come vedremo, l'ATT *policy*, che ha come obiettivo di prevenire il rischio per la *privacy*, si riferisce esclusivamente ai *third party data* ed agli sviluppatori che ne fanno utilizzo e non ad Apple che, come detto, utilizzerebbe solamente i *first party data* a fini pubblicitari e non anche i *third party data*.

141. Al riguardo, tuttavia, si evidenzia come il Garante *privacy* abbia di fatto riconosciuto come sia possibile parlare di "tracciamento" anche con riferimento allo sfruttamento dei soli dati di prima parte a fini pubblicitari¹³². Ed infatti, nelle parole del GPD, "*la profilazione basata su dati di prima parte astrattamente dovrebbe concedere un maggiore controllo da parte dell'interessato dal momento che esso si trova ad interagire sempre con il medesimo titolare. Tale assunto va tuttavia valutato in considerazione delle caratteristiche di detto titolare e dei servizi digitali da esso offerti dovendo tener presente che, nel caso di grandi operatori con vasta offerta di servizi diversificati e in posizione dominante, come nel caso di specie, è ben possibile che un unico titolare possa disporre di un quantitativo di informazioni tale da tracciare un profilo dell'utente in maniera più completa di quanto possa fare uno sviluppatore di dimensioni più modeste anche accedendo a dati di terze parti*".

142. Sulla peculiare interpretazione che dà Apple al concetto di tracciamento e sul collegamento tra tale interpretazione e l'ATT *policy* si è espressa, di recente, anche la dottrina, in ambito accademico, sottolineando che anche la stessa Apple effettua, di fatto, un tracciamento basato su dati di prima parte, il quale è ad ogni modo invasivo ma esentato dalle regole dell'ATT *policy*, in quanto Apple, da un lato, utilizza identificatori legati al dispositivo diversi da quelli messi a disposizione

¹³¹ Il collegamento di dati tra diverse *app* della stessa società non rileva ai fini della definizione di tracciamento fornita da Apple, in quanto si rimarrebbe in ogni caso nel perimetro dei *first-party data*. Infatti, Apple categorizza gli utenti a fini pubblicitari collegando i dati provenienti, ad esempio, dalle *app* proprietarie Apple Music, Apple TV, Apple Books e App Store.

¹³² Cfr. doc. 131.

dei terzi e, dall'altro lato, mantiene un vantaggio dal punto di vista della capacità di raccogliere dati del dispositivo e sull'utente¹³³.

c) *Tracciatori in ambito mobile*

143. A livello tecnico, l'attività di tracciamento è possibile grazie a specifici strumenti informatici definiti "tracciatori" installati sui siti o sulle *app* di aziende terze o facendo affidamento sui c.d. identificatori pubblicitari dei dispositivi, che consentono il collegamento dei dati di navigazione degli utenti a fini pubblicitari.

144. I tracciatori differiscono a seconda delle modalità di navigazione *online* degli utenti¹³⁴. Con specifico riferimento al mondo della pubblicità *online in-app* – che qui rileva – è utilizzato come tracciatore un codice alfanumerico univoco che ciascun sistema operativo assegna ad un dispositivo mobile.

145. Si tratta degli identificatori univoci universali (*universally unique identifier* o "UUID") utilizzati nell'ambito delle infrastrutture *software* al fine di identificare in modo univoco le informazioni. Dal momento che il dispositivo mobile è personale, e considerato che tale codice alfanumerico è esclusivamente collegato al dispositivo, si assume che l'accesso a tale codice consenta di riferire le azioni da tracciare al medesimo soggetto, ossia il proprietario del dispositivo.

146. Come vedremo nel dettaglio nel prosieguo, in ambito mobile, tali stringhe alfanumeriche sono accessibili mediante specifiche funzionalità del sistema operativo mobile e sono poste dal gestore del sistema operativo nella disponibilità degli attori della filiera della pubblicità *online in app* proprio al fine di fornire uno strumento di profilazione degli utenti.

147. Nell'ambito dei due principali sistemi operativi mobili, tali identificatori sono l'Identifier for Advertisers ("IDFA") relativo all'ecosistema mobile di Apple e il *Google Advertising ID* ("GAID") relativo all'ecosistema Android. Come si vedrà in seguito, le modalità di accesso all'IDFA imposte da Apple in ambito iOS costituiscono un elemento fondamentale nella valutazione della condotta oggetto del presente procedimento.

III.6 *Il quadro normativo sulla privacy*

148. Le attività di tracciamento dei dati e del loro utilizzo da parte degli sviluppatori sono disciplinate da un insieme di norme di matrice europea, tra cui il Regolamento generale sulla

¹³³ Cfr. Kollnig et al. (2022). *Goodbye Tracking? Impact of iOS App Tracking Transparency and Privacy Labels*. FAccT 2022. (si veda anche Sokol and Zhu (2021). *Harming competition and consumers under the guise of protecting privacy: An analysis of Apple's iOS 14 policy updates*. Cornell Law Review Online, 101(3)).

¹³⁴ Nel caso di accesso attraverso siti web i tracciatori utilizzati sono generalmente il *pixel* e il *cookie* e le funzionalità di connessione ai siti o *app* delle principali piattaforme (ad es. il login Facebook). In particolare, il *pixel* è un elemento di immagine che può essere inserito in una pagina web (o in una *app*) per raccogliere informazioni tecniche (e.g. indirizzo IP, URL, etc.) e misurare un comportamento (e.g. il numero di visite a una pagina web). Si parla di *pixel di impressione* quando il *pixel* viene erogato contemporaneamente alla creazione della pubblicità per tracciare le impressioni e misurarne gli effetti. In questo caso la visualizzazione del *pixel* genererà il *download* di un *cookie* sul *browser* dell'utente che ne consentirà il tracciamento. I *pixel* di conversione consentono di tracciare le azioni di acquisto degli utenti e vengono generalmente posizionati sulla pagina *web* a conferma di un processo di conversione. Il *cookie* è un *file* di testo depositato sul disco rigido o sul terminale di un utente Internet dal *server* del sito che l'utente sta visitando o da un server di terze parti, vale a dire un dominio separato. I cookie vengono utilizzati per memorizzare informazioni sulla navigazione dell'utente su Internet (ad esempio il carrello della spesa) e semplificarla. Nell'ambito del processo di vendita e acquisto di pubblicità, quasi tutti gli attori (ad server, fornitori di inventario, strumenti di verifica, strumenti di gestione dei dati) inseriscono anche i propri *cookie*, in particolare per assicurarsi di aver adempiuto al proprio ruolo nella fornitura della creazione pubblicitaria e per garantire monitoraggio della campagna pubblicitaria.

protezione dei dati - GDPR¹³⁵ e la direttiva ePrivacy¹³⁶, volte a tutelare i diritti fondamentali degli individui in relazione al trattamento dei propri dati personali, in modo che essi siano gestiti in modo corretto e trasparente, nel rispetto della loro dignità e riservatezza.

149. In questa sede, viste le condotte contestate ad Apple, è necessario richiamare le norme relative all'acquisizione del consenso degli utenti ai fini del tracciamento, che disciplinano modalità e termini nei quali le aziende possono raccogliere e utilizzare tali a fini pubblicitari.

150. Al riguardo, in estrema sintesi, l'art. 4 GDPR stabilisce che in presenza di un dato personale, inteso come qualsiasi informazione che si riferisca a una persona fisica che può essere identificata o identificabile¹³⁷, il consenso della persona interessata (i) deve essere rilasciato mediante un'indicazione libera, specifica, informata e inequivocabile della sua volontà, espressa tramite una dichiarazione o un'azione affermativa chiara, con la quale la persona acconsente al trattamento dei propri dati personali; (ii) deve essere frutto di un comportamento attivo e consapevole e deve essere volontario; (iii) deve garantire all'interessato la possibilità di rifiuto o ritiro in qualsiasi momento senza subire alcuno svantaggio; (iv) deve essere fornito in modo informato, previa richiesta chiara e comprensibile; (v) deve essere richiesto prima che il dato sia utilizzato.

151. Infine, l'interessato deve essere informato sull'identità del responsabile del trattamento dei dati e sulle finalità per cui i dati personali saranno trattati.

152. Perché il trattamento dei dati sia lecito, l'art. 6 GDPR richiede che esso risponda ad una delle condizioni elencate dal legislatore¹³⁸ e, più specificamente, per quel che qui interessa, che l'interessato abbia espresso il consenso al trattamento dei propri dati personali per una o più specifiche finalità, tra cui rientra anche il tracciamento ai fini pubblicitari.

153. Accanto al GDPR, viene altresì in rilievo la Direttiva ePrivacy, che si applica ogni volta che un operatore esegue operazioni di scrittura o lettura su un terminale dell'utente, ossia ogni volta che un operatore acceda a informazioni già memorizzate nel dispositivo terminale dell'utente tramite

¹³⁵ Regolamento UE n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, recepito in Italia dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101- *Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati).*

¹³⁶ Direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 2002 *relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche)*, recepita in Italia dal decreto legislativo 169/2003, ossia il Codice in materia di protezione dei dati personali, poi modificato.

¹³⁷ Una *persona identificabile* è una persona che può essere identificata, sia direttamente che indirettamente, in particolare facendo riferimento a un elemento identificativo, come il nome, un numero identificativo, informazioni relative alla posizione, un identificativo online, o a uno o più elementi che caratterizzano la sua identità fisica, fisiologica, genetica, psichica, economica, culturale o sociale.

¹³⁸ Più specificamente, il primo comma dell'art. 6 recita: "Il trattamento è lecito solo se e nella misura in cui ricorre almeno una delle seguenti condizioni: a) l'interessato ha espresso il consenso al trattamento dei propri dati personali per una o più specifiche finalità; b) il trattamento è necessario all'esecuzione di un contratto di cui l'interessato è parte o all'esecuzione di misure precontrattuali adottate su richiesta dello stesso; c) il trattamento è necessario per adempiere un obbligo legale al quale è soggetto il titolare del trattamento; d) il trattamento è necessario per la salvaguardia degli interessi vitali dell'interessato o di un'altra persona fisica; e) il trattamento è necessario per l'esecuzione di un compito di interesse pubblico o connesso all'esercizio di pubblici poteri di cui è investito il titolare del trattamento; f) il trattamento è necessario per il perseguimento del legittimo interesse del titolare del trattamento o di terzi, a condizione che non prevalgano gli interessi o i diritti e le libertà fondamentali dell'interessato che richiedono la protezione dei dati personali, in particolare se l'interessato è un minore".

trasmissione elettronica (come ad esempio un identificatore pubblicitario), oppure che scriva nuove informazioni su di esso.

154. In particolare, l'art. 5 stabilisce il principio secondo cui è necessario ottenere il consenso preventivo dell'utente prima di memorizzare informazioni sul suo terminale o di accedere a informazioni già memorizzate su di esso, salvo che tali azioni siano strettamente indispensabili per fornire un servizio di comunicazione online espressamente richiesto dall'utente o abbiano come unico scopo quello di consentire o facilitare la comunicazione elettronica¹³⁹.

155. Calando questi principi nel caso in esame, discende che laddove gli sviluppatori intendano utilizzare i dati degli utenti ai fini pubblicitari, sono tenuti a richiedere ad essi preventivamente un esplicito consenso, attraverso una schermata da cui risulti chiaramente la richiesta e la finalità. Non è prevista, invece, alcuna forma specifica per la schermata né che vi sia una conferma del consenso.

156. Di fatto, ciò si traduce nella presentazione, da parte degli sviluppatori, agli utenti di una schermata, autonomamente predisposta e gestita, nella quale sono richiesti tutti i consensi necessari ad adempiere alla normativa privacy, tra cui – ma non solo – quello relativo al trattamento dei dati con finalità pubblicitarie e dunque nel caso di iOS il consenso all'IDFA.

a) Lo sviluppo di un sistema standardizzato per adempiere agli obblighi di privacy: il CMP prompt

157. Al fine di adempiere agli obblighi informativi e di acquisizione del consenso degli utenti imposti dai suddetti plessi normativi in ambito di privacy, gli sviluppatori solitamente presentano agli utenti un unico *prompt* per raccogliere tutti i necessari consensi. Nella prassi di settore, tali apposite schermate sono generalmente conosciute come **CMP prompt**.

158. Al riguardo, in questa sede si rileva che il CMP *prompt* è generalmente predisposto e fornito a ciascuno sviluppatore, in modo più o meno standardizzato, da società definite *Consent Management Platforms*¹⁴⁰, anche se nulla vieta allo sviluppatore di predisporre il proprio in autonomia.

159. Il CMP *prompt* deve essere mostrato all'utente al suo primo accesso all'app e contiene tutte le richieste di consenso necessarie per adempiere alla normativa privacy, tra cui – ma non solo – la richiesta di consenso per la raccolta dei dati e il tracciamento degli utenti ai fini pubblicitari. Inoltre, il CMP *prompt* include anche la specifica richiesta di consenso relativa all'accesso agli identificatori

¹³⁹ In data 10 giugno 2021, il Garante Privacy ha pubblicato le *Linee guida cookie e altri strumenti di tracciamento* che forniscono una ricognizione in relazione al diritto applicabile alle operazioni di lettura e di scrittura all'interno del terminale di un utente, con specifico riferimento all'utilizzo di cookie e di altri strumenti di tracciamento, e specificano le modalità per la fornitura dell'informativa e per l'acquisizione del consenso *online* degli interessati, rinviando al GDPR, che fornisce le specifiche caratteristiche che tale consenso deve possedere affinché sia valido e conforme alla normativa generale sulla protezione dei dati. Secondo il Garante Privacy "Il quadro giuridico di riferimento è infatti, ad oggi, costituito tanto dalle disposizioni della direttiva 2002/58/CE (c.d. direttiva ePrivacy) e successive modifiche, come recepita nell'ordinamento nazionale all'art. 122 del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196 (di seguito Codice), quanto dal Regolamento, per ciò che concerne specificamente la nozione di consenso di cui agli artt. 4, punto 11) e 7 e al considerando 32, come da ultimo interpretati dalle Linee Guida del WP29 adottate il 10 aprile 2018, ratificate dal Comitato europeo per la Protezione dei dati personali (di seguito, EDPB) il 25 maggio 2018 e sostituite, da ultimo, dalle Guidelines 05/2020 on consent under Regulation 2016/679 adottate il 4 maggio 2020", *Linee guida cookie*.

¹⁴⁰ Con riferimento alla fornitura dei servizi riguardanti i CMP *prompt* lo sviluppatore Subito ha, ad esempio, affermato di utilizzare il servizio fornito da [omissis] sia in ambito iOS che in ambito Android (cfr. doc. 721). Mondadori ha invece affermato che il proprio CMP *prompt* è [omissis] (cfr. doc. 690).

del dispositivo, strumentali alla profilazione di un utente nel corso della sua attività di navigazione tra più contesti differenti.

160. In generale, gli sviluppatori auditi hanno confermato che il *CMP prompt* è da loro utilizzato sia nell'ambito del sistema operativo iOS sia nell'ambito del sistema Android¹⁴¹. Al riguardo, un editore di primo piano quale Mondadori ha sottolineato che *“il CMP prompt viene mostrato anche su Android. In tale ecosistema questo è l'unico banner per la raccolta delle preferenze che viene mostrato agli utenti sulle app di Mondadori”*¹⁴². Ciò trova conferma anche nelle parole dello sviluppatore [omissis], il quale ha sottolineato *“che in ambito Android il flusso di raccolta del consenso degli utenti è più diretto, in quanto risulta essere sufficiente il CMP prompt e non vi è una schermata aggiuntiva predisposta dal gestore del sistema operativo”*¹⁴³. Tra i piccoli sviluppatori, anche [omissis] ha chiarito che *“in ambito Android viene utilizzato, ai fini della raccolta del necessario consenso degli utenti, un c.d. CMP prompt. Esso è utilizzato anche in ambito iOS, al quale però si aggiunge l'ATT prompt”*¹⁴⁴. In modo simile, lo sviluppatore [omissis] ha affermato che *“prima dell'ATT policy, agli utenti iOS era sottoposto soltanto il CMP prompt”,* sottolineando invece che, anche attualmente, *“nel caso degli utenti Android... è sufficiente presentare solo il CMP prompt”*¹⁴⁵. Tale circostanza trova conferma anche nelle parole dello sviluppatore italiano [omissis], il quale ha osservato *“come l'introduzione del c.d. ATT prompt abbia determinato una difformità tra il mondo Android e quello iOS, in quanto nel primo non vi è la necessità di chiedere un ulteriore consenso agli utenti che accedono alle app. In altri termini, dal punto di vista degli utenti, vi è una customer experience asimmetrica tra i due sistemi operativi”*¹⁴⁶.

161. Dunque, anche a seguito dell'introduzione dell'ATT policy da parte di Apple, oggetto di contestazione nel presente procedimento, gli sviluppatori hanno necessariamente continuato ad utilizzare il *CMP prompt* in ambito iOS, non essendo le regole imposte da Apple di per sé sufficienti a garantire il rispetto della normativa in materia di privacy.

162. In tal senso, l'editore RCS MediaGroup ha dichiarato che *“la società ha utilizzato, già da prima dell'introduzione dell'ATT policy, e continua ad utilizzare una consent management platform e il relativo c.d. CMP prompt (i.e. un banner conforme alla normativa privacy applicabile e una informativa privacy specifica da rilasciare all'interessato), in conformità agli obblighi che ricadono sul Titolare del trattamento”*¹⁴⁷.

163. IAB Italia ha dichiarato che *“ben prima dell'ATT policy si era affermata la prassi di utilizzare gli strumenti tecnologici forniti dai fornitori delle c.d. Consent Management Platforms, vale a dire le schermate di raccolta del consenso rappresentate dai c.d. CMP prompt”*¹⁴⁸.

164. Anche lo sviluppatore Subito.it ha chiarito che *“anche prima dell'introduzione dell'ATT Policy, per ottemperare agli obblighi della normativa sulla privacy, Subito utilizzava il servizio di*

¹⁴¹ Cfr. doc. 721.

¹⁴² Cfr. doc. 690.

¹⁴³ Cfr. doc. 755.

¹⁴⁴ Cfr. doc. 760.

¹⁴⁵ Cfr. doc. 762.

¹⁴⁶ Cfr. doc. 777.

¹⁴⁷ Cfr. doc. 691.

¹⁴⁸ Cfr. doc. 722.

Consent Management Platform – e il relativo c.d. CMP prompt – ora fornito dal provider esterno [omissis], al fine di acquisire e registrare il consenso degli utenti alla raccolta dei dati per diversi scopi e alla loro condivisione con i partner pubblicitari”¹⁴⁹.

165. Di conseguenza, nell’ambito del sistema operativo iOS, mentre prima dell’introduzione dell’ATT *policy* un singolo consenso era sufficiente a permettere l’accesso all’identificatore univoco IDFA e, dunque, ad utilizzare i dati degli utenti ai fini pubblicitari, con l’introduzione dell’ATT *policy* è divenuto necessario ottenere due volte il consenso per la medesima finalità.

166. Nelle parole di Meta, “*prima dell’introduzione dell’ATT policy, ... una volta ottenuto il necessario consenso ai sensi del GDPR e della normativa privacy mediante il CMP prompt, l’IDFA del dispositivo era disponibile per i terzi per finalità di personalizzazione pubblicitaria e misurazione della relativa efficacia*”¹⁵⁰.

167. Vale al riguardo sottolineare che tale ulteriore obbligo grava sugli sviluppatori esclusivamente nell’ambito del sistema operativo iOS. Nell’ambito dell’altro principale sistema operativo mobile, Android, un unico consenso continua ad essere sufficiente per adempiere agli obblighi in materia di raccolta e utilizzo dei dati degli utenti ai fini pubblicitari, anche con riguardo all’accesso ai rilevanti identificatori del dispositivo utilizzati per la profilazione degli utenti.

168. In questo contesto si inseriscono le condotte contestate ad Apple e qui di seguito descritte sulla base di quanto emerso in istruttoria.

III.7 La richiesta di informazioni inviata agli sviluppatori

169. Nel corso del procedimento, mediante l’ausilio di una piattaforma *online* dedicata, è stata inviata a 1.959 sviluppatori italiani attivi nell’App Store di Apple una richiesta di informazioni¹⁵¹ composta da 35 domande, sia quantitative che qualitative, relative alla loro attività e al loro modello di business (ad esempio, gratuito o a pagamento). In particolare, il questionario è stato articolato in domande relative agli effetti dell’ATT *policy*, all’implementazione della stessa, e all’attività pubblicitaria *in-app* su iOS.

170. Al questionario *online* hanno risposto 465 sviluppatori italiani¹⁵², con un tasso di risposta del 24%, tra i quali, tuttavia, 329 sviluppatori hanno indicato “0” in tutte le risposte riguardanti le loro fonti di ricavo (si tratta, dunque, di sviluppatori che distribuiscono *app* totalmente gratuite); i restanti 136 sviluppatori hanno indicato come fonte di ricavo almeno una voce tra *paid app*, *in-app purchases*, *subscriptions* e *in-app advertising* mentre, più in particolare, per quanto di interesse nel presente procedimento, solamente 27 sviluppatori¹⁵³ hanno dichiarato di avere un *business* basato, in parte o integralmente, sulla pubblicità nel triennio 2020-2022.

¹⁴⁹ Cfr. doc. 721.

¹⁵⁰ Cfr. doc. 710.

¹⁵¹ Cfr. doc. 163 (per la metodologia, cfr. doc. 689).

¹⁵² Cfr. doc. 164 a doc. 666. Sono poi pervenute alcune risposte tardive, al di fuori della piattaforma *online*; si veda, al riguardo, docc. 668, 670, 671 e 676.

¹⁵³ Nel corso del procedimento, l’Autorità ha contattato tutti gli sviluppatori che, nell’ambito delle risposte alla richiesta di informazioni, hanno dichiarato di avere un modello di *business* basato integralmente o in parte sulla vendita di *in-app advertising*, e ha tenuto audizioni con molti di essi, sia sviluppatori ed editori italiani di primo piano, in una prima fase, che operatori italiani medio-piccoli, in una seconda fase. L’Autorità, pertanto, con riferimento ai 27 sviluppatori di cui si è detto (a cui si aggiunge un editore che ha fatto pervenire le proprie risposte dopo la chiusura della piattaforma *online* utilizzata per inviare il questionario), ha ricevuto informazioni da 16 sviluppatori nel corso di tali audizioni (uno sviluppatore ha

IV. LA CONDOTTA DI APPLE

IV.1 Premessa

171. Da quanto sinora descritto emerge che la pubblicità *mobile in-app* sta assumendo un rilievo sempre maggiore nell'ambito del settore della pubblicità *online*, considerato il crescente utilizzo di dispositivi elettronici da parte degli utenti; perché tale pubblicità sia efficace e, dunque, direttamente o indirettamente remunerativa, è essenziale che gli operatori interessati (sviluppatori, inserzionisti e piattaforme) abbiano accesso ai dati degli utenti affinché il contenuto della campagna sia recapitato a soggetti che siano effettivamente interessati al prodotto o servizio da pubblicizzare; ciò è reso possibile dall'utilizzo di algoritmi di *targeting*, che consentono di selezionare un gruppo di utenti in ragione di preferenze già dimostrate in passato. Maggiore è la qualità e la quantità dei dati, maggiormente gli algoritmi di *targeting* pubblicitario sono in grado di individuare il bacino di utenza che potrebbe essere effettivamente interessato a quanto pubblicizzato. I dati, dunque, costituiscono l'elemento essenziale della pubblicità *online*, come input imprescindibile degli algoritmi alla base del funzionamento della maggioranza della pubblicità *online*.

172. In questo contesto, a partire da aprile 2021, Apple ha imposto agli sviluppatori terzi di *app* distribuite tramite l'App Store un insieme di regole, declinate nell'*App Tracking Transparency Policy* (ATT *policy*), che, mediante la schermata dell'ATT *prompt* che compare agli utenti, sono volte a regolare l'accesso tecnico all'IDFA, ossia all'identificatore univoco del dispositivo creato da Apple, che rappresenta di fatto l'unico strumento nella disponibilità dei terzi per accedere ai dati degli utenti per il tracciamento a fini pubblicitari.

173. Detto in altri termini, Apple ha imposto regole tali per cui il consenso espresso dagli utenti all'ATT *prompt* viene a costituire il requisito necessario perché gli sviluppatori possano profilare l'utente stesso a fini pubblicitari; ciò, malgrado essi già chiedano il consenso alla *privacy* (in ogni suo aspetto e non solo con riferimento all'IDFA) attraverso una schermata autonomamente prospettata agli utenti (come illustrato nella precedente sezione).

174. L'imposizione dell'ATT *policy* ha dunque di fatto comportato una **uplicazione** della richiesta di consenso, che grava sugli sviluppatori terzi di *app* attivi sull'App Store di Apple.

175. Ciò ha determinato una maggiore difficoltà per gli operatori del settore a somministrare pubblicità personalizzata agli utenti, ed è risultato idoneo a comportare un aumento dei costi per gli inserzionisti e una diminuzione dei ricavi per gli sviluppatori e per le piattaforme di intermediazione pubblicitaria. Ciò trova conferma anche nelle audizioni svolte con vari sviluppatori ed editori italiani di primo piano, nonché con soggetti italiani medio-piccoli. Ed infatti, come emerso nel corso dell'istruttoria, tali conseguenze pregiudizievoli risultano amplificate proprio per gli operatori di minore dimensione¹⁵⁴ - che non hanno sufficienti dati propri (c.d. *first-party data*, cfr. *infra*) per profilare gli utenti. Pertanto, minore è la dimensione dello sviluppatore, maggiore è la difficoltà a profilare gli utenti a fini pubblicitari nel contesto delle regole sulla *privacy* introdotte da Apple.

invece fornito un contributo scritto). Tra i restanti soggetti contattati, alcuni hanno cessato la propria attività oppure hanno dismesso, in particolare, l'attività di sviluppo di *app*. Altri hanno in realtà affermato di non avere propriamente un modello di *business* basato sull'*in-app advertising*.

¹⁵⁴ Cfr., tra gli altri, docc. 710, 722, 750 e 760.

176. Inoltre, la condotta in esame è risultata idonea a garantire un beneficio economico ad Apple, sia con riferimento alla crescita del proprio servizio pubblicitario che ai proventi legati ai servizi dell'App Store, come le commissioni incassate dagli sviluppatori mediante l'App Store.

177. Vale infine sottolineare sin da subito che la condotta in esame non afferisce alla eventuale legittima scelta di Apple di rafforzare la tutela della *privacy* dei propri utenti; bensì alla circostanza che le regole ATT e le loro conseguenze restrittive sui mercati rilevanti non risultano proporzionate ai suddetti obiettivi di tutela della *privacy*, come peraltro emerge dal parere reso dal Garante privacy all'Autorità in data 4 agosto 2025.

178. Nei prossimi paragrafi, dunque, al fine di illustrare meglio quanto appena sintetizzato, verranno trattati: (i) l'importanza crescente per il Gruppo Apple delle attività legate alla distribuzione di *app* su App Store e alla loro promozione pubblicitaria, (ii) il funzionamento dell'ATT *policy* e le modalità con cui tali regole sono state imposte ai soli sviluppatori terzi di applicazioni mobili, (iii) l'impatto delle regole dell'ATT *policy* sulle modalità di raccolta dei dati e sull'attività di tracciamento svolta nell'ambito del sistema operativo iOS, confrontando il nuovo regime con quanto previsto precedentemente all'ATT *policy* e con le regole tutt'ora in vigore al di fuori del sistema iOS, (iv) le differenti modalità con cui la stessa Apple raccoglie e utilizza i dati a fini pubblicitari nell'ambito del proprio ecosistema, e la diversa schermata di acquisizione del consenso implementata a tal fine, (v) la collegata attività di misurazione dell'efficacia delle campagne pubblicitarie su iOS, e infine, (vi) le conseguenze sull'attività economica degli operatori del settore nonché i vantaggi che l'ATT *policy* ha garantito alle attività di Apple.

IV. 2 Il Gruppo Apple

a) Sintesi di attività e servizi

179. Come precedentemente illustrato, Apple ha storicamente incentrato la propria attività commerciale intorno alla creazione e alla vendita di *hardware* di fascia alta, *in primis* i dispositivi mobili come l'iPhone. Nell'ultimo quinquennio, tuttavia, Apple ha mostrato un interesse crescente anche per la fornitura di servizi - inclusi, per quanto di interesse nel procedimento in oggetto, le attività legate all'App Store nonché il *business* pubblicitario di Apple -, il cui peso sul fatturato globale della società derivante dalla vendita di servizi è progressivamente cresciuto (cfr. Figura 10) sino ad arrivare a circa il 25% del totale.

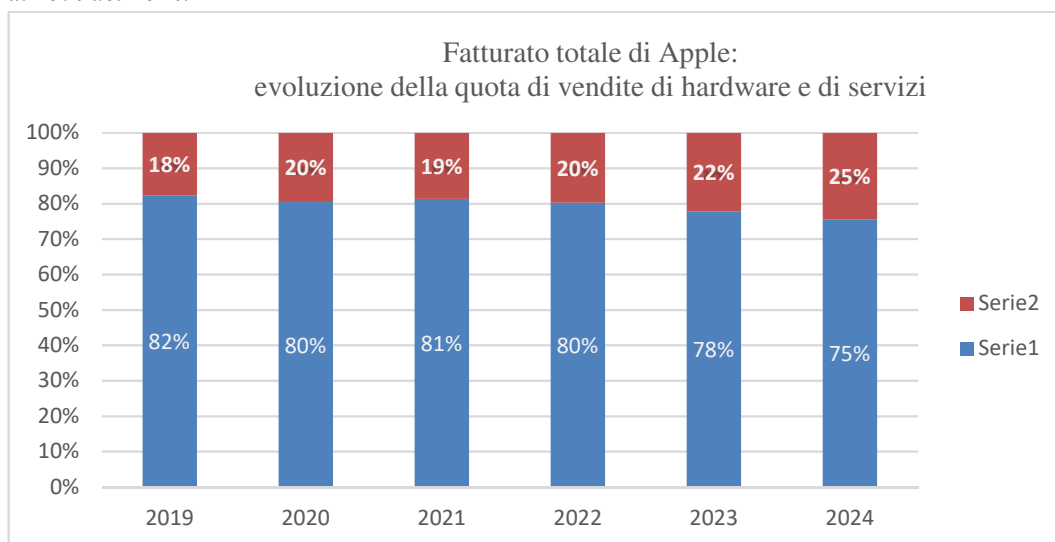
180. Più specificamente, a tale riguardo, si rileva che il fatturato realizzato da Apple grazie ai servizi è passato da 74,2 miliardi di euro nel 2022 (il 19,81% dei profitti del gruppo per quell'anno) a 88,9 miliardi di euro a fine 2024 (il 24,59% dei profitti)¹⁵⁵, con una crescita superiore al 23% nel triennio. Si registra, pertanto, come solamente la voce di ricavo legata ai servizi sia cresciuta tra il 2022 e il 2024.

¹⁵⁵ Cfr. Apple Annual Report "Apple 10-K 2024", pag. 26.

181. Sebbene l'iPhone resti il prodotto Apple più venduto è interessante notare che, a livello globale ma anche nazionale, vi sia stato negli ultimi anni un calo delle sue vendite¹⁵⁶ al quale è corrisposta una crescita stabile dei ricavi provenienti dall'offerta di servizi¹⁵⁷.

182. Come dichiarato dalla stessa Apple nei documenti destinati agli investitori, l'aumento di poco più di 18 miliardi di dollari in tre anni con riguardo al fatturato della divisione Servizi è dovuto *“soprattutto a maggiori vendite nette nei settori: pubblicitario, relativo ad App Store e ai servizi cloud”*¹⁵⁸. Inoltre, dagli stessi documenti emerge come l'aumento del fatturato della divisione Servizi non abbia comportato una crescita analoga dei costi: infatti, il costo dei servizi erogati è stato pari a 25,1 miliardi di dollari nel 2024, con un aumento di poco più di tre miliardi di dollari rispetto all'esercizio 2022¹⁵⁹.

FIGURA 10. Ripartizione del peso attribuibile alla vendita di hardware (dispositivi) e di servizi sul fatturato totale globale di Apple dal 2019 al 2024. Il peso dei servizi è aumentato dal 18% del 2019 al 25% del 2024.



Fonte: Statista e Apple Annual Report 2024. Rielaborazione interna.

¹⁵⁶ Cfr. *Ibidem*. Con riferimento alle vendite di iPhone, si registra un calo di fatturato, a livello globale, tra il 2022 e il 2024, con le vendite del dispositivo mobile di punta del Gruppo diminuite di circa il 2%. Oltre agli smartphone, Apple produce e vende anche tablet (iPad), smartwatch (Apple Watch), Mac e TV. Nel citato triennio, anche le vendite di tali dispositivi hanno registrato un calo. Ad esempio, i ricavi legati alla vendita di iPad sono diminuiti di circa l'8,9% mentre i ricavi derivanti dalla vendita di Mac sono diminuiti del 25,4%.

¹⁵⁷ Cfr. Apple Annual Report "Apple 10-K 2024", pag. 26.

¹⁵⁸ Lett. *«primarily to higher net sales from advertising, the App Store® and cloud services»*.

Cfr. Apple 10-K Q4 2024, pag. 21.

Inoltre, *«Services gross margin increased during 2024 compared to 2023 due primarily to higher Services net sales»* & *«Services gross margin percentage increased during 2024 compared to 2023 due to a different Services mix»*.

Cfr. Apple 10-K Q4 2024, pag. 27.

¹⁵⁹ Cfr. segnalazione fatta all'Autorità da Meta, che riporta l'Apple 10-K Q4 2021; i dati sono estrapolati dalla pag. 32 del medesimo documento.

183. La peculiarità della strategia di business di Apple risiede nella scelta di favorire l'interoperabilità tra i propri dispositivi e servizi tramite l'utilizzo di sistemi operativi propri ed esclusivi¹⁶⁰. Più specificamente, il funzionamento dell'ecosistema Apple si basa su **5 sistemi operativi proprietari**, che differiscono a seconda del dispositivo sul quale vengono installati e dunque: (a) iOS (per gli smartphone iPhone); (b) iPadOS (per i tablet, iPad); (c) macOS (per i PC Mac); (d) watchOS (per gli smartwatch Apple Watch); e (e) tvOS (per gli apparecchi disegnati per essere integrati nei dispositivi TV).

184. Con specifico riferimento al territorio italiano, nel 2020, dunque precedentemente all'introduzione dell'ATT *policy*, i ricavi netti di Apple legati alle commissioni incassate dagli sviluppatori terzi sono stati pari a circa [35-100] milioni di euro, mentre i ricavi attribuibili all'attività pubblicitaria sono stati pari a circa [10-35] milioni di euro. Si registra che, nel 2024, tali fonti di ricavo risultano essere aumentate, rispettivamente, fino a [100-500] milioni di euro e [35-100] milioni di euro¹⁶¹.

b) L'App Store

185. All'interno dei suoi dispositivi, Apple gestisce anche l'Apple App Store di cui detiene il controllo assoluto ed esclusivo, che rappresenta l'unica infrastruttura a disposizione dell'utente per scoprire ed installare un *app* dai dispositivi Apple e dove sono disponibili sia le *app* di proprietà di Apple sia quelle sviluppate da soggetti terzi. Esso è preinstallato su tutti i dispositivi mobili di Apple.

186. Di fatto, si tratta di un negozio *online* di *app*¹⁶² nell'ambito dell'ecosistema di Apple che permette, da un lato, agli sviluppatori terzi e alla stessa Apple di rendere disponibili le proprie *app* agli utenti e, dall'altro lato, a questi ultimi di cercare e scaricare tali *app* sui loro dispositivi mobili in un ambiente sicuro e affidabile.

187. Inoltre, sotto un profilo tecnico, per essere inserite nell'offerta dell'App Store, le *app* devono essere necessariamente sviluppate utilizzando sistemi operativi del gruppo iOS¹⁶³.

188. Le *app* pubblicate dagli sviluppatori e dalla stessa Apple possono essere scoperte mediante la funzionalità di ricerca, utilizzando ad esempio parole chiave, la quale integra anche suggerimenti e consigli utili, oppure navigando direttamente tra le varie pagine (c.d. *tab*) dell'App Store stesso, suddivise a loro volta in categorie e classifiche a tema.

189. L'App Store è disponibile in circa 175 versioni, distinte per criteri geografici, e in più di 40 lingue e permette di effettuare pagamenti per i relativi contenuti in 45 diverse valute.

¹⁶⁰ A partire da iOS, negli anni Apple ha predisposto sistemi operativi analoghi alla base del funzionamento dei propri dispositivi *tablet*, *laptop*, *smart watch*, *smart TV* e visori. Attualmente, il gruppo fornisce i seguenti sistemi operativi: iOS, iPadOS, macOS, watchOS, tvOS e visionOS. La diffusione (più precisamente, la quota di mercato) dei sistemi operativi iOS in Italia è aumentata negli ultimi anni, dopo aver incontrato un minimo storico tra aprile e giugno 2021 (probabilmente per coincidenza, ma *proprio* nel periodo dell'implementazione dell'ATT-*policy*). Cfr. Statista; [ID: 622758](#) (cfr. doc. 764, link 14).

¹⁶¹ Cfr. doc. 717, allegato 1.

¹⁶² Cfr. doc. 764 (link 15, <https://www.apple.com/it/app-store/>).

¹⁶³ A livello di mondo occidentale, infatti, ciascuno sviluppatore – oltre a sviluppare una propria applicazione per Android (e quindi per qualsiasi *hardware* non-Apple distribuito in Occidente) – deve sviluppare un'*ulteriore* versione della medesima *app* per raggiungere l'utenza Apple.

190. La versione italiana dell'App Store ospitava nel 2023 circa [1-2] milioni di *app* di sviluppatori terzi, in linea con il numero totale di *app* degli ultimi anni e [omissis] *app* proprietarie di Apple, che risultano in aumento negli ultimi anni, rispetto alle [omissis] del 2020¹⁶⁴.

191. Per poter rendere disponibili e fruibili le applicazioni sull'App Store, come vedremo diffusamente *infra*, gli sviluppatori di applicazioni terze sono tenuti a rispettare stringenti obblighi contrattuali anche relativi alle richieste del consenso in materia di *privacy* imposti da Apple e sono sottoposti a controlli da parte di un team di revisione che ne verifica la conformità.

c) Posizionamento della pubblicità su App Store da parte di Apple

192. Il servizio di intermediazione pubblicitaria su App Store (c.d. "canale diretto") è offerto dalla stessa Apple tramite la propria divisione pubblicitaria Apple Ads (di seguito, "Apple Ads" o "AA", precedentemente denominata Apple Search Ads, "ASA")¹⁶⁵, pensata per offrire spazi di inserzione pubblicitaria sulle *app* di Apple¹⁶⁶; al 2025, in Italia così come per l'intero SEE, il servizio è erogato unicamente all'interno della *app* Store.

193. L'offerta di Apple Ads prevede, per l'inserzionista, la possibilità di sponsorizzare il proprio prodotto su quattro "loci" (ossia punti o sezioni) dello Store, ciascuno con proprie specifiche caratteristiche che rispondono a possibili diverse esigenze dell'inserzionista: *Pannello Oggi* (i.e. Today Tab)¹⁶⁷, *Pannello di Ricerca* (i.e. Search Tab)¹⁶⁸, *Risultati di ricerca* (i.e. Search results)¹⁶⁹, *Pagine prodotto* (i.e. Product pages; la sponsorizzazione avviene per mezzo di inserzioni inserite contestualmente alla pagina di *download* di una specifica *app*, e.g. mediante la sezione "*Potrebbero piacerti anche*")¹⁷⁰. Durante le ricerche che gli utenti fanno su App Store, Apple presenta le *app* di terzi da sponsorizzare.

¹⁶⁴ Cfr. doc. 55.

¹⁶⁵ La piattaforma, conosciuta in precedenza come *Apple Search Ads* (ASA) è nata nel 2016 ed è stata resa disponibile in Italia nel 2018. Essa è stata poi rinominata nell'aprile 2025. In precedenza (dal 2010) Apple offriva un servizio pubblicitario detto *iAd App Network*, che è stato interrotto nel 2016. Cfr. doc. 764 (link 16). Per una panoramica su *Apple Ads*, cfr. doc. 764 (link 17, <https://ads.apple.com/it/app-store>).

¹⁶⁶ Per una panoramica circa servizi, offerte esclusive, termini e condizioni di *Apple Ads*, cfr. doc. 764 (link 18). Per quanto riguarda la distribuzione delle *app* Apple in Italia e in altri Stati, cfr. doc. 764 (link 19).

¹⁶⁷ Le inserzioni edite nel *Pannello Oggi* sono a estremamente elevata visibilità, giacché, come afferma la stessa Apple, "oltre mezzo miliardo di persone iniziano il loro percorso sull'App Store ogni settimana. L'eccellente visibilità trasforma questo posizionamento, immediatamente visibile quando si apre l'app, in un'opzione ottimale per aumentare la notorietà della tua app, soprattutto in caso di lancio di nuovi contenuti, eventi speciali e promozioni stagionali. Gli annunci del pannello Oggi usano una pagina prodotto personalizzata come destinazione di tap e le risorse della pagina personalizzata selezionata si animano sullo sfondo dell'annuncio, visualizzate in un colore dell'icona della tua app". Cfr. doc. 764 (link 20).

¹⁶⁸ Le inserzioni edite nel *Pannello di ricerca* sono di particolare rilevanza, giacché "[g]li annunci nel pannello Cerca dell'App Store ti permettono di far conoscere la tua app e aumentarne i download tramite la promozione in cima all'elenco delle app consigliate. Oltre il 70 per cento delle persone che visitano l'App Store usa la ricerca per scoprire le app. Con gli annunci per il pannello Cerca puoi catturare l'attenzione di queste persone persino prima che eseguano una ricerca". Cfr. doc. 764 (link 21).

¹⁶⁹ Le inserzioni edite nella sezione dei *Risultati di ricerca* sono degli annunci creati in base alla pagina prodotto della *app* sponsorizzata: "Le varianti degli annunci consentono di allineare i contenuti creativi degli annunci a specifici target di pubblico e temi di parole chiave"; è possibile anche "selezionare una pagina prodotto personalizzata con un link diretto che reindirizza gli utenti al punto esatto della tua app". Cfr. doc. 764 (link 22).

¹⁷⁰ Le inserzioni edite nelle *Pagine prodotto* ti consentono di promuovere la tua app, in modo che gli utenti interessati la trovino quando eseguono ricerche in diverse pagine sull'App Store. Come riportato da Apple, "[g]li utenti che scorrono fino alla fine delle pagine prodotto, cercano attivamente app e ottengono informazioni per decidere se scaricarle o meno visualizzando gli annunci nella parte superiore dell'elenco "*Potrebbero piacerti anche*". Il tuo annuncio può essere

194. Dalle informazioni acquisite in istruttoria risulta che Apple ha modificato negli anni modalità e loci di fruizione della pubblicità di *app* terze all'interno dell'App Store, mostrando una crescente attenzione e interesse al proprio *business* pubblicitario. Infatti, proprio nel 2021, ed esattamente un mese dopo l'implementazione dell'ATT *policy*, ha introdotto la pubblicità presente all'interno del *Pannello di ricerca*, e, nell'ottobre 2022, la possibilità di inserire gli annunci all'interno del *Pannello Oggi* e delle *Pagine prodotto*.

195. In ciascuna delle quattro modalità sopra indicate l'associazione prodotto-utenza avviene a partire dai dati di tracciamento raccolti da Apple i quali, mediante algoritmo di *targeting* di Apple, associano il prodotto sponsorizzato al bacino di utenza più affine.

196. Come dichiarato dalla stessa Apple¹⁷¹, la modalità di *targeting* pubblicitario utilizzata è quella cosiddetta personalizzata: mediante l'acquisizione di dati di profilazione estremamente dettagliati Apple assicura un'intercettazione dell'utenza non solo potenzialmente ottimale, ma anche effettivamente interessata a finalizzare l'acquisizione del prodotto sponsorizzato. È Apple stessa a dichiarare tassi di conversione medi estremamente elevati¹⁷², ad esempio superiori al 60% per le *app* sponsorizzate nei *Risultati di ricerca* dell'App Store¹⁷³.

197. Dalla Figura 11 emerge che, nell'aprile del 2021 il servizio pubblicitario di Apple – in concorrenza con i servizi, tra gli altri, di Facebook, Google Ads, Snap e Tik Tok – intermediava poco più del 20% del totale delle installazioni di applicazioni su iOS mentre già nel mese di settembre del 2021 tale quota aveva raggiunto il 60%. Da un punto di vista temporale, l'aumento corrisponde con il periodo di introduzione dell'ATT *policy*.

pubblicato in tutte le categorie di app oppure puoi perfezionare le categorie in cui viene pubblicato. Gli annunci per le pagine prodotto (durante la navigazione) vengono creati usando le risorse che hai già caricato nella pagina prodotto sull'App Store e contengono il nome, l'icona e il sottotitolo della tua app.». Cfr. doc. 764 (link 23).

¹⁷¹ Cfr. doc. 50.

¹⁷² È detto "tasso di conversione pubblicitaria" (lett. *ad conversion rate*) il tasso calcolato come il rapporto tra i *download* effettivi di una *app* e tutte le interazioni (e.g. anche mere visite alla pagina non finalizzate al *download*) che l'utenza ha con la medesima *app*.

Si noti come, in generale, è considerato un ottimo tasso qualsiasi rate che si aggiri attorno al 10-11%. Si intende bene l'appetibilità dell'offerta di Apple. Cfr. doc. 764 (link 24).

¹⁷³ Tali tassi sono calcolati tenendo in considerazione le installazioni *tap-through*, i.e. i *download* cui si procede mediante interazioni di *tap* che prevedano reindirizzamento alla pagina di *download* in App Store.

198. Ciò appare idoneo a determinare un significativo incremento del fatturato di AA derivante dalla somministrazione di spazi pubblicitari, che, in base ai dati presenti nel fascicolo, risulta più che raddoppiato nel corso degli ultimi anni, anche in concomitanza con l'introduzione delle nuove modalità di fruizione degli spazi pubblicitari in App Store sopra descritte: infatti, se nel 2021, a livello globale, AA aveva una quota di mercato¹⁷⁵ inferiore all'1%, e fronteggiava concorrenti come Meta e Google con quote di mercato, rispettivamente, pari al 21% e al 28%¹⁷⁶, a partire dal 2021¹⁷⁷, la società ha aumentato in modo consistente la sua attività di intermediazione come canale diretto per le installazioni di *app* su iOS e ciò si è riflesso anche sul suo fatturato, che è stato pari a 4,7 miliardi di dollari nel 2022 ed è stimato sui 10,12 miliardi di dollari nel 2025 – mostrando un valore più che raddoppiato nel giro di tre anni¹⁷⁸.

199. Con riferimento al solo territorio italiano, il fatturato netto di Apple derivante dall'attività pubblicitaria su App Store è passato dai circa [10-35] milioni di euro nel 2020 ai circa [35-100] milioni di euro nel 2022¹⁷⁹. Per l'anno 2024, tale voce di ricavo è pari a circa [35-100] milioni di euro. Dai dati emerge dunque un aumento del fatturato pubblicitario di Apple in Italia del 190% nel triennio 2020-2022, mentre tale aumento è pari solamente allo 0,7% nel triennio 2022-2024¹⁸⁰. Ciò suggerisce come in concomitanza con il primo periodo di implementazione dell'ATT *policy* vi sia stata una significativa crescita dell'attività della divisione pubblicitaria di Apple.

TABELLA 3. *Fatturato totale di Apple in Italia e confronto con la performance del servizio pubblicitario AA (2020-2024, dati in milioni di euro).*

	<i>Fatturato totale ITA</i>	<i>Ricavi AA</i>	<i>Tasso crescita fatturato totale</i>	<i>Tasso crescita ricavi AA</i>	<i>Peso AA sul fatturato totale</i>
2020	[3-4 miliardi]	[10-35]	-	-	0,62%
2021	[3-4 miliardi]	[10-35]	27,6%	63,6%	0,79%
2022	[4-5 miliardi]	[35-100]	10%	63,9%	1,18%
2023	[4-5 miliardi]	[35-100]	-3,1%	-8,5%	1,12%
2024	[4-5 miliardi]	[35-100]	4,8%	13%	1,20%

Fonte: Apple (cfr. doc. 717) e rielaborazioni interne a partire dai dati forniti dalla Parte.

¹⁷⁵ Cfr. doc. 50.

¹⁷⁶ In Italia, in base ai dati disponibili per il 2023, i maggiori operatori risultavano essere i servizi pubblicitari di Amazon, Google e Meta, con quote di mercato pari rispettivamente al 23%, 15%, e 13%.

¹⁷⁷ L'ATT *policy*, originariamente pensata per essere lanciata nell'autunno 2020, ha visto una posposizione della propria applicazione all'aprile 2021. [omissis] (Cfr. doc. 50).

¹⁷⁸ Si veda: Statista, Omdia; [ID: 1330127](#) (cfr. doc. 764, link 25).

¹⁷⁹ Cfr. doc. 717.

¹⁸⁰ Cfr. doc. 717.

IV.3 *La raccolta dei dati e il tracciamento a fini pubblicitari in ambito iOS*

200. Così descritto in sintesi il Gruppo Apple, il funzionamento del suo App Store e il posizionamento della pubblicità al suo interno, nel prosieguo si descriveranno nel dettaglio le modalità di raccolta dei dati e di tracciamento in ambito iOS e gli obblighi imposti in tale senso da Apple con l'introduzione dell'*ATT policy*, oggetto di contestazione.

201. Come descritto nella sezione III.2, le informazioni relative all'attività di navigazione e alle attività degli utenti in contesti distinti, anche riconducibili a differenti editori, sono necessarie ai fini della personalizzazione della pubblicità *online*, in particolar modo quella veicolata su dispositivi mobili, e risultano pertanto fondamentali per gli inserzionisti al fine di veicolare annunci pubblicitari il più possibile mirati. Si è altresì illustrato che le informazioni suddette sono abbinate ai dispositivi degli utenti per mezzo di specifici strumenti tecnico/informatici definiti tracciatori o identificatori pubblicitari, solitamente forniti dalla società che gestisce il sistema operativo del dispositivo o, eventualmente, da terzi.

202. Ciò detto, Apple ha stabilito che, nell'ambito del proprio sistema operativo iOS, l'attività di tracciamento soggiace a regole differenti a seconda che sia svolta da editori ed operatori pubblicitari terzi o da Apple stessa, direttamente o tramite la propria divisione pubblicitaria (AA): per i primi, come vedremo, Apple ha introdotto come tracciatore l'IDFA, imponendo delle regole specifiche per acquisire il consenso dell'utente al suo accesso, da ultimo codificate nell'*ATT policy*; Apple stessa, invece, non utilizza alcun tracciatore ma altri identificatori proprietari. Tale distinzione si riflette dunque sugli obblighi stabiliti dall'*ATT policy*, oggetto di contestazione, imposti solamente ai terzi e non ad Apple.

a) La raccolta e il collegamento dei dati per i terzi e le modalità di richiesta del consenso

203. Nell'ambito del sistema operativo iOS, Apple fornisce agli sviluppatori e agli operatori del settore pubblicitario due identificatori che possono essere utilizzati per il collegamento dei dati sulle attività, rilevanti a fini pubblicitari, che gli utenti svolgono sui propri dispositivi mobili. Tali identificatori, tuttavia, come vedremo non hanno la stessa valenza in termini di utilizzo ai fini pubblicitari con la conseguenza che, di fatto, solo l'accesso all'IDFA consente agli operatori di settore di raccogliere i dati e tracciare gli utenti per somministrare loro pubblicità personalizzata.

i) Gli identificatori pubblicitari a disposizione dei terzi in ambito iOS

o L'IDFA

204. L'*Identifier for Advertisers* ("IDFA") è un identificatore univoco del dispositivo che la stessa Apple ha creato e introdotto nel 2012¹⁸¹ quale strumento tecnico a disposizione dei terzi in ambito iOS, utilizzabile esclusivamente a fini pubblicitari¹⁸². L'IDFA appartiene alla categoria dei c.d. identificatori univoci universali utilizzati nell'ambito delle infrastrutture *software* al fine di identificare in modo univoco le informazioni e permette il collegamento delle azioni degli utenti svolte in differenti contesti in ambito iOS tramite il proprio dispositivo. Si tratta, infatti, di una

¹⁸¹ Cfr. doc. 35.

¹⁸² La stessa Apple, all'interno delle informazioni messe a disposizione degli sviluppatori, chiarisce che l'IDFA deve essere utilizzato solamente a fini pubblicitari. Cfr. doc. 764 (link 26).

stringa alfanumerica, fornita a livello di sistema operativo, che identifica universalmente ciascun dispositivo mobile di Apple, essendo allo stesso univocamente assegnata.

205. Per accedere all’IDFA, e ottenere dal sistema operativo il relativo codice alfanumerico, lo sviluppatore di una *app* di terze parti deve necessariamente integrare all’interno della propria *app* una funzione di programmazione fornita dalla stessa Apple nell’ambito delle proprie *application programming interfaces* (“API”)¹⁸³.

206. Tuttavia, come vedremo più nel dettaglio in seguito, a partire dalla versione 14.5 di iOS e iPadOS, introdotta nel 2021, l’accesso all’IDFA è stato fortemente limitato in base alle nuove regole definite da Apple, nell’ambito dell’*App Tracking Transparency policy*, con un impatto significativo sulla capacità di raccolta, utilizzo e collegamento dei dati ai fini pubblicitari.

207. L’IDFA ha, infatti, un ruolo essenziale per gli operatori della filiera del *mobile advertising* (inclusi gli sviluppatori) in quanto esso consente loro di identificare un medesimo dispositivo, e dunque un medesimo utente, all’interno delle differenti *app* tra le quali quest’ultimo naviga e, conseguentemente, di combinare i dati raccolti in differenti contesti e utilizzarli al fine di personalizzare gli annunci pubblicitari somministrati agli utenti¹⁸⁴.

208. In altri termini, dal momento che i dispositivi mobili sono di fatto utilizzati da utenti individuali, l’IDFA consente un accurato *targeting* degli utenti¹⁸⁵ basato sulle attività e sui comportamenti passati. In questo modo gli operatori del settore della pubblicità *online* possono creare un profilo dell’utente sfruttando i dati provenienti da differenti contesti, quando tali operatori – o i loro partner – hanno una presenza in tali *app*¹⁸⁶. Infine, la disponibilità dell’IDFA consente di accedere ai dati relativi alle campagne pubblicitarie in tempo reale¹⁸⁷. Come dichiarato dalla stessa Apple l’IDFA può essere utilizzato per la misurazione dell’efficacia della pubblicità personalizzata¹⁸⁸.

209. Si consideri, ad esempio, che l’IDFA viene utilizzato anche a fini di attribuzione, consentendo ai servizi di intermediazione pubblicitaria di determinare l’esatta provenienza dei *download* di una *app* e di determinare un nesso causale esplicativo di un dato evento per misurare l’efficacia della pubblicità (cfr. sez. V.3.c). L’IDFA consente infatti di determinare se una *app* è stata scaricata da un utente in modo puramente autonomo (si parla di *download* “organico”) oppure se è stata scaricata dopo che l’utente ha visualizzato un annuncio che lo incoraggia a installare l’*app*. Al riguardo, se il *download* dell’*app* risulta essere “attribuibile” a tale annuncio pubblicitario, quest’ultimo risulterà essere efficace in quanto ha raggiunto il suo target, e riceverà dunque una remunerazione determinata di conseguenza. Inoltre, le reti pubblicitarie mobili si affidano all’IDFA per incoraggiare il c.d. “*retargeting*”, che consiste nel mostrare un annuncio a un utente dopo che quest’ultimo ha

¹⁸³ Lo sviluppatore deve integrare nel codice della propria *app* la funzione “var advertisingIdentifier: UUID {get}” in modo tale che la *app* possa chiedere al sistema operativo di fornire l’IDFA.

¹⁸⁴ Cfr. Competition and Markets Authority (CMA, 2022). *Mobile ecosystems: Market study final report*, Appendix J: Apple’s and Google’s privacy changes, par. 23-25.

¹⁸⁵ Cfr. *Ibidem*, par. 27.

¹⁸⁶ Cfr. *Ibidem*, par. 28.

¹⁸⁷ Cfr. *Ibidem*, par. 29.

¹⁸⁸ Cfr. doc. 764 (link 27).

visualizzato un prodotto su un sito di e-commerce, al fine di convincerlo ad effettuare un acquisto oppure ad acquistare altri prodotti.

210. Nel corso dell'istruttoria è stato confermato da alcuni dei principali sviluppatori di *app* in Italia che, in ambito iOS, l'accesso all'IDFA è essenziale per avere accesso ai dati degli utenti a cui somministrare una pubblicità profilata e che non è sostituibile con altri identificatori.

211. Il Meteo S.r.l. ad esempio, confermando che l'accesso all'IDFA e ai relativi dati permette di avere informazioni relative all'attività degli utenti online, consentendo alle piattaforme di intermediazione pubblicitaria di proporre annunci più mirati, i quali risultano essere potenzialmente più interessanti per gli utenti e, dunque, più remunerativi per gli editori. *“Tali segnali – ha precisato Il Meteo S.r.l. – non sono legati all'identità personale dell'utente in quanto tale, ma ad un identificatore che ne consente il collegamento a livello tecnico”*. Come nel caso dell'identificatore IDFA, *“si tratta degli identificatori tecnici ideati dalla società che gestiscono i sistemi operativi mobili”*¹⁸⁹.

212. Allo stesso modo, lo sviluppatore Subito.it ha confermato che *“in ambito iOS esiste l'Identifier for Advertisers che consente di riconoscere univocamente non tanto l'utente quanto il dispositivo mobile, permettendo dunque la somministrazione di pubblicità mirata sulla base delle informazioni raccolte sulle attività online svolte mediante tale device”*, aggiungendo che ad oggi *“non esistono altri identificatori utili per gli stessi fini in ambito iOS, anche in considerazione del fatto che, in assenza del consenso all'ATT prompt, non è solo vietato l'utilizzo dell'IDFA ma anche quello di qualsiasi altro eventuale identificatore”*¹⁹⁰.

213. In senso analogo, lo sviluppatore RCS MediaGroup S.p.A. ha dichiarato¹⁹¹ che *“il c.d. Identifier for Advertisers è indispensabile per la monetizzazione da parte della Società attraverso il canale di vendita “Programmatic Advertising” ed eventuali altre piattaforme di intermediazione”*.

o L'IDFV

214. In ambito iOS, Apple mette a disposizione dei terzi anche l'Identifier for Vendors (*“IDFV”*)¹⁹², il quale è ugualmente una stringa alfanumerica ma ha una funzione più limitata dell'IDFA: a differenza di quest'ultimo, infatti, l'IDFV non identifica il dispositivo mobile nell'ambito dell'attività svolta dall'utente su qualsivoglia *app*, ma identifica, univocamente, uno specifico dispositivo solo nell'ambito delle *app* dello stesso editore (che, nella maggioranza dei casi vuol dire un'unica *app*) ed è quindi utilizzabile solamente per il collegamento delle attività degli utenti all'interno di tali applicazioni.

215. Il valore alfanumerico dell'IDFV per un editore, fornito mediante l'App Store¹⁹³ - e non a livello di sistema operativo come l'IDFA – peraltro rimane lo stesso solamente fintantoché la *app* di tale editore, o altre *app* dello stesso, sono installate sul dispositivo, mentre invece cambia qualora un utente disinstalli tutte le *app* dello stesso editore e ne reinstalli successivamente almeno una.

¹⁸⁹ Cfr. doc. 681.

¹⁹⁰ Cfr. doc. 721.

¹⁹¹ Cfr. doc. 691.

¹⁹² Cfr. doc. 764 (link 28).

¹⁹³ Cfr. doc. 764 (link 29).

216. Per queste ragioni, l'IDFV non può essere considerato un sostituto dell'IDFA, come, peraltro, confermato da diversi operatori del settore.

217. In particolare, lo sviluppatore RCS Media Group S.p.A. ha evidenziato che, tra gli strumenti a disposizione degli sviluppatori, di fatto *“le alternative al tracciamento tramite IDFA sono IDFV [n.d.r. il quale ad ogni modo identifica l'utente unicamente all'interno della app o delle app del medesimo sviluppatore] e Android ID [n.d.r. dunque non in ambito iOS] che permettono di tracciare l'utente senza identificarlo univocamente”*.

218. Più in dettaglio, lo sviluppatore Il Meteo S.r.l. ha evidenziato come *“l'IDFV sia molto più limitante (n.d.r. dell'IDFA) in quanto consente di identificare univocamente un utente solamente tra le app dello stesso editore, ma non tra app di editori diversi”*.

219. Anche lo sviluppatore Subito.it ha confermato che *“l'IDFV assume rilevanza nell'identificare l'utente all'interno della app o del gruppo di app del medesimo editore, mentre solamente l'IDFA permette di disambiguare il dispositivo tra più app di differenti editori. Dunque, l'IDFV, più vincolante, non può sostituire l'IDFA”*.

ii) Il regime in vigore prima dell'introduzione dell'ATT policy

220. Con riguardo all'accesso all'IDFA, Apple ha dichiarato¹⁹⁴ di aver *“intrapreso varie iniziative nel corso degli anni, introducendo forme di tutela della privacy con riferimento all'accesso all'IDFA del terminale utente da oltre un decennio”*.

221. In particolare¹⁹⁵, dopo aver introdotto l'IDFA nel 2012, Apple ha introdotto, nel 2013, la funzionalità di *“reset manuale”* dell'identificatore in questione – mediante la quale l'utente – andando nelle pagine *“Sicurezza”* e *“Privacy”* delle impostazioni del dispositivo¹⁹⁶ – può, in qualsiasi momento, annullare l'IDFA vigente e rigenerarne uno nuovo, cancellando, in tal modo, il legame tra le attività precedenti svolte attraverso il proprio dispositivo e il nuovo identificativo e rendendo in tal modo il dispositivo come *nuovo* per gli operatori pubblicitari.

222. Nel 2016, con una nuova analoga iniziativa, Apple ha introdotto la funzionalità *Limit Ad Tracking*, che doveva anch'essa essere attivata dall'utente all'interno delle impostazioni del dispositivo¹⁹⁷.

223. Fermo restando tale coinvolgimento dell'utente nella gestione dell'accesso all'IDFA del proprio dispositivo, ad ogni modo, prima dell'introduzione dell'ATT policy, gli operatori potevano accedere all'IDFA¹⁹⁸ limitandosi ad ottenere il consenso degli utenti necessario ai fini della normativa *privacy* mediante la propria schermata di consenso (*CMP prompt*) e senza alcuna ulteriore esplicita autorizzazione a livello di sistema operativo.

224. In altri termini, prima dell'introduzione dell'ATT policy, il tracciamento tramite IDFA e la conseguente possibilità di personalizzazione degli annunci pubblicitari su iOS, nonché la

¹⁹⁴ Cfr. doc. 42.

¹⁹⁵ Cfr. doc. 35.

¹⁹⁶ Cfr. doc. 764 (link 30).

¹⁹⁷ Cfr. doc. 35. La funzionalità *Limit Ad Tracking*, se attivata dall'utente all'interno delle impostazioni del dispositivo, rendeva l'IDFA pari ad una stringa di valori uguali a zero, rendendo tale codice alfanumerico non universalmente univoco. Di fatto, l'attivazione di tale opzione a livello centralizzato disattivava le possibilità di tracciamento tra app di terze parti.

¹⁹⁸ Cfr. Competition and Markets Authority (CMA, 2022). *Mobile ecosystems: Market study final report*, Appendix J: Apple's and Google's privacy changes.

misurazione dell'efficacia di tali annunci, era attiva di *default* (i.e. *opt-in by default*), ferma restando la possibilità per l'utente di evitare di essere tracciato modificando i parametri indicati nelle "impostazioni" del dispositivo o negando il consenso nell'ambito della generale richiesta di consenso predisposta dallo sviluppatore.

225. Nelle parole dello sviluppatore Il Meteo S.r.l.¹⁹⁹, "*nel precedente regime relativo alla disponibilità dell'IDFA, [l'] attività di attribuzione era di fatto immediata*".

226. Ed infatti, come verrà diffusamente illustrato in seguito, in termini di tasso di consensi all'accesso all'IDFA, emerge, dalla citata indagine della CMA una significativa differenza tra il regime antecedente all'ATT *policy* e quest'ultima, in merito alla capacità degli operatori pubblicitari ad acquisire le informazioni relative agli utenti, al fine di fornire loro messaggi pubblicitari mirati. In particolare, come riportato dalla CMA, mentre prima solo il 20% degli utenti risultava, in media, non tracciabile mediante l'IDFA (avendo attivato la funzionalità Limit Ad Tracking), a seguito dell'introduzione dell'ATT *policy* – con tassi di consenso all'ATT *prompt* ricompresi, sulla base degli elementi raccolti in sede istruttoria, tra il 25% e il 49% - ben più del 50% degli utenti risultava non tracciabile tramite IDFA.

227. Al riguardo, anche Meta ha rappresentato che, sulla base dei dati relativi alle proprie app, a livello globale solamente il 12% degli utenti aveva abilitato la funzionalità *Limit Ad Tracking*²⁰⁰.

228. Apple ha dichiarato che in media, in Italia, tra i mesi di gennaio 2019 e marzo 2021, solamente il [20-25%] degli utilizzatori di iPhone e il [15-20%] degli utilizzatori di iPad aveva attivato tale funzionalità²⁰¹.

229. Dunque, antecedentemente all'introduzione dell'ATT *policy*, per una ampia maggioranza di utenti, l'identificatore IDFA risultava essere nella disponibilità dei soggetti terzi che ne avessero necessità ai fini della propria attività pubblicitaria in modo immediato, previo mero consenso alla normativa sulla *privacy* attraverso il CMP *prompt* e ferma restando la possibilità per gli utenti di intervenire, con modalità semplici previste nelle impostazioni del proprio apparato, per limitare o disattivare il ruolo dell'IDFA, ai fini pubblicitari.

iii) L'imposizione delle regole dell'ATT policy e i controlli implementati da Apple

o L'ATT policy e la sua imposizione unilaterale

230. A partire dal 26 aprile 2021, con il *roll-out* della versione 14.5 di iOS e iPadOS, Apple ha introdotto l'ATT *policy* stabilendo che gli editori dovessero ottenere una esplicita autorizzazione preventiva degli utenti per poter tecnicamente accedere all'IDFA.

231. L'introduzione dell'ATT *policy* è stata anticipata da Apple alla conferenza annuale degli sviluppatori del giugno 2020 anche se la sua effettiva implementazione ha avuto luogo solo nell'aprile successivo.

232. L'ATT *policy* è un insieme di regole imposte da Apple per regolare l'accesso all'IDFA ed è veicolata attraverso l'ATT *prompt*, ossia una schermata che è stata predisposta dalla stessa Apple e

¹⁹⁹ Cfr. doc. 681.

²⁰⁰ Cfr. DC 28.

²⁰¹ Cfr. doc. 717.

che appare all'utente quando si installa una *app* di terze parti che voglia avere accesso al menzionato identificatore pubblicitario.

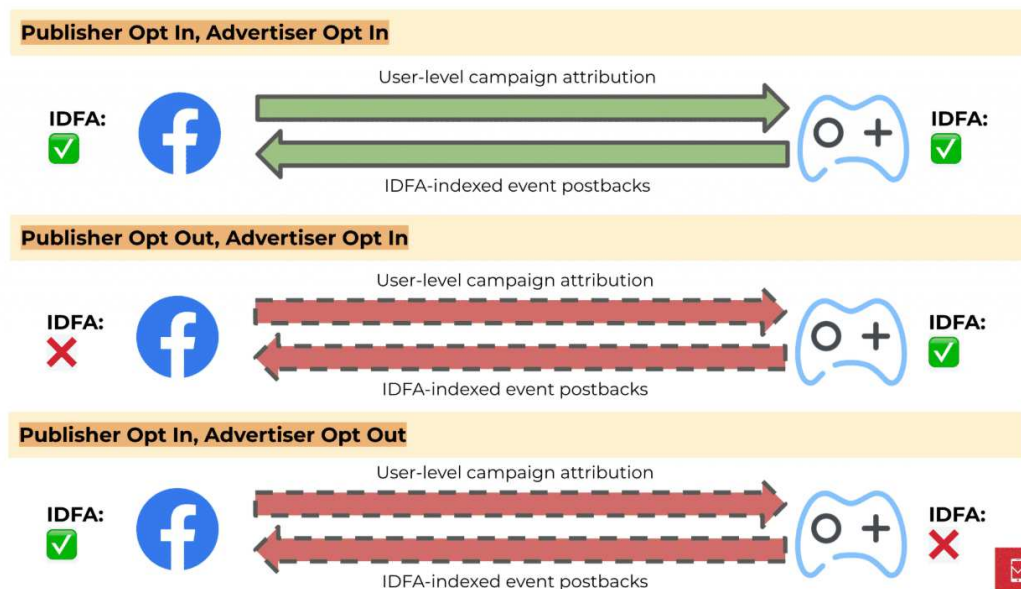
233. In estrema sintesi, tale schermata veicola la richiesta, da parte di ciascuna *app*, del consenso dell'utente a tracciare le sue attività di navigazione. Qualora l'utente rifiuti il consenso, l'*app* in questione non ha il permesso di utilizzare l'IDFA del dispositivo a fini pubblicitari, attraverso le modalità tecniche illustrate più esaurientemente in seguito.

234. L'ATT *policy*, per decisione unilaterale di Apple, rileva unicamente ai fini del collegamento dei dati tra più applicazioni differenti (*third-party data*) mentre non si applica agli sviluppatori che fanno ricorso ai soli *first-party data*, i quali, come anticipato, sono collegati in ambito iOS tramite l'identificatore IDFV. Pertanto, fatto salvo quanto previsto dalla normativa privacy applicabile all'utilizzo degli identificatori, per l'accesso all'IDFV non è necessaria alcuna autorizzazione esplicita a livello di sistema operativo²⁰².

235. L'autorizzazione mediante l'ATT *prompt*, la quale come detto è obbligatoria in ciascuna *app* che abbia necessità di accedere all'IDFA, si traduce nella capacità di poter effettivamente utilizzare l'identificatore IDFA per il collegamento dei dati a fini pubblicitari solamente a condizione che venga rispettata la regola del doppio consenso esplicito (c.d. *double opt-in*). Apple ha infatti previsto che, anche nell'ipotesi in cui un utente fornisca il consenso al tracciamento su una specifica *app*, affinché sia possibile collegare l'attività svolta su tale *app* con quella svolte su altre *app* di sviluppatori terzi, è necessario che l'utente fornisca tanti ulteriori consensi quante sono le *app* in questione. In altri termini, come esemplificato nella figura che segue, anche ove una specifica *app* abbia un tasso di consenso del 100%, qualora il tasso di consenso sia pari a zero nelle altre *app* – o, ad ogni modo, molto basso –, sarà di fatto impossibile profilare gli utenti.

²⁰² Cfr. doc. 764 (link 31, <https://developer.apple.com/app-store/user-privacy-and-data-use/>).

FIGURA 13: Rappresentazione esemplificativa della regola del double opt-in nel caso di due sole app.



Fonte: Competition and Markets Authority (CMA, 2022). *Mobile ecosystems: Market study final report*, Appendix J: Apple's and Google's privacy changes.

236. Inoltre, l'ATT *policy* riguarda non solo le app in quanto tali ma anche le funzionalità *in-app* quali la *webview* integrata all'interno dell'app - funzionalità che permette la navigazione tramite un browser web integrato, senza uscire di fatto dall'app -, la quale risulta essere pertanto soggetta alle stesse regole che riguardano le funzionalità native dell'app, a meno che, nel caso di specie, la app non porti l'utente a navigare in un browser esterno.

237. Dagli elementi acquisiti a fascicolo, è emerso che le regole dell'ATT *policy* sono state ideate in totale autonomia da Apple e non sono state negoziate con i destinatari di tali obblighi.

238. Al riguardo, Meta ha dichiarato che "Apple ha imposto l'ATT *policy* in modo unilaterale, senza alcuna consultazione con gli sviluppatori e senza prevedere eccezioni", sottolineando che "nel periodo tra l'annuncio dell'ATT e la sua applicazione effettiva, non è stato possibile alcun confronto costruttivo con Apple per affrontare e risolvere diverse criticità di tale *policy*" ²⁰³.

239. Con riferimento ad alcuni aspetti specifici dell'ATT *policy*, Meta "ha tentato di instaurare un dialogo con Apple" ²⁰⁴. Ciò, già nel luglio 2020, poco dopo la presentazione da parte di Apple dell'ATT *policy* alla conferenza mondiale degli sviluppatori del giugno 2020. Tuttavia, "Apple non si è dimostrata interessata ad approfondire il tema" ²⁰⁵.

240. IAB Italia ha sottolineato, in modo simile, che "già nell'estate del 2020 vi sono state alcune interlocuzioni tra le associazioni di categoria in merito alla prospettata introduzione dell'ATT

²⁰³ Cfr. doc. 710.

²⁰⁴ Cfr. doc. 85.

²⁰⁵ *Ibidem*.

policy, seguite – nel mese di novembre 2020 – da alcuni tentativi di negoziazione con Apple che tuttavia non sono stati fruttuosi. Apple ha unicamente ritardato l'introduzione della nuova policy fino al mese di aprile 2021" ²⁰⁶.

241. In modo simile, l'editore RCS Media Group ha osservato che *"la policy di Apple non è stata oggetto di negoziazione: Apple ha definito una linea guida e la società l'ha seguita"*. Inoltre, a RCS *"non risulta ci siano state modifiche di uno o più aspetti dell'ATT"* ²⁰⁷.

242. Inoltre, lo sviluppatore Spicy Sparks²⁰⁸ ha confermato genericamente che *"vi sono state molte lamentele"*.

243. Anche l'editore Mondadori ha rilevato che *"l'unico aspetto sul quale Apple è andata incontro agli sviluppatori è stato il rinvio di alcuni mesi dell'introduzione della policy, alla luce delle difficoltà di alcuni sviluppatori di aggiornare velocemente le loro app"* ²⁰⁹.

244. Tra gli sviluppatori medio-piccoli italiani, [omissis], sottolineando che *"il rapporto contrattuale tra Apple e gli sviluppatori non permette di avere un effettivo dialogo o margine di trattativa con la società"*, ha affermato che *"quando Apple ha deciso di imporre le regole ATT, dunque, non vi è potuta essere alcuna interazione al riguardo. Di fatto, Apple ha autonomamente deciso di introdurre l'ATT policy e gli sviluppatori si sono dovuti adeguare"* ²¹⁰. Lo sviluppatore [omissis] ha altresì evidenziato che *"è stato necessario un aggiornamento per ottemperare alle nuove regole sulla privacy introdotte da Apple; il mancato aggiornamento dell'app, [...] avrebbe unicamente permesso la visualizzazione, di default, di pubblicità non personalizzata"* ²¹¹.

245. In questo senso, come vedremo, uno dei punti di difficoltà riscontrati dagli sviluppatori è stata la sovrapposizione della schermata di ATT *prompt* con la schermata CMP *prompt* che gli stessi già utilizzano per adempiere alla normativa privacy e che, di fatto, già conteneva la richiesta di consenso per l'accesso all'IDFA.

o Gli obblighi posti in capo agli sviluppatori terzi dall'ATT *policy* e i controlli implementati da Apple

246. Entrando più nel dettaglio degli obblighi imposti dall'ATT *policy*, occorre rappresentare che tale politica si innesta in un sistema che già prevedeva rigorosi standard imposti da Apple agli sviluppatori che intendano distribuire le loro applicazioni tramite l'App Store, al fine di garantire la sicurezza degli utenti e offrire loro un'esperienza d'uso di qualità.

247. Infatti, in linea generale, per poter distribuire le proprie applicazioni tramite l'App Store, ciascuno sviluppatore deve innanzitutto accettare l'Apple *Developer Program License Agreement*, in base al quale Apple concede una licenza d'uso del suo *software* e dei suoi servizi a qualsiasi sviluppatore che accetti i termini ivi stabiliti.

²⁰⁶ Cfr. doc. 722.

²⁰⁷ Cfr. doc. 691.

²⁰⁸ Cfr. doc. 22.

²⁰⁹ Cfr. doc. 690.

²¹⁰ Cfr. doc. 760.

²¹¹ Cfr. doc. 751.

248. Una volta sottoscritto il contratto, lo sviluppatore avrà la possibilità di utilizzare il pacchetto di sviluppo *software* per dispositivi Apple (c.d. *Software Development Kit* o SDK) e i servizi di sviluppo forniti da Apple.

249. Nello sviluppo delle proprie applicazioni e nella loro gestione e revisione, lo sviluppatore è soggetto ad un complesso di regole contenute nell'*Apple Developer Program License Agreement* e nelle *App Store Review Guidelines* (di seguito, anche solo "Linee Guida") che rappresentano il riferimento principale per lo sviluppatore nella sua attività sull'App Store e definiscono le garanzie riguardo alla sicurezza e alle prestazioni che devono essere assicurate agli utenti, le indicazioni relative al *design* e al modello di *business* dell'applicazione, nonché i requisiti legali rispetto ai quali le applicazioni devono adeguarsi.

250. In questo corpo di regole, Apple ha inserito gli ulteriori requisiti dell'ATT *policy*, con la relativa documentazione per la sua implementazione tecnica²¹².

251. In particolare, l'articolo 5.1.1 delle Linee Guida, relativo alla "*Raccolta e conservazione dei dati*", stabilisce l'obbligo di informare gli utenti mediante una informativa sulla *privacy* nonché quello di ottenere un consenso valido per qualsiasi raccolta di dati relativi all'utente o all'utilizzo dell'applicazione. A tale scopo, gli sviluppatori devono altresì fornire agli utenti un metodo semplice e facilmente accessibile per poter revocare il proprio consenso.

252. Il successivo articolo 5.1.2, intitolato "*Uso e condivisione dei dati*", stabilisce le condizioni alle quali gli sviluppatori di applicazioni possono utilizzare o condividere i dati raccolti dagli utenti ed enfatizza l'importanza di fornire agli utenti le informazioni necessarie prima che diano il proprio consenso alla condivisione dei loro dati con terzi, ossia al tracciamento, facendo esplicito riferimento all'ATT *policy*.

253. In questo senso, è previsto che gli sviluppatori che intendano condividere i dati raccolti con terze parti devono ottenere il consenso degli utenti tramite una specifica richiesta di autorizzazione al tracciamento, che deve essere veicolata mediante l'ATT *prompt* predisposto da Apple. Solo in questo modo sarà possibile l'accesso all'identificatore univoco del dispositivo IDFA²¹³.

254. Se lo sviluppatore non rispetta questo requisito, la sua *app* può essere rimossa dall'App Store e lo sviluppatore può essere di conseguenza escluso dall'*Apple Developer Program*²¹⁴.

255. Il rispetto di tali requisiti vale sia in sede di creazione dell'app sia in sede di aggiornamento della stessa. Peraltro, dalla lettura delle Linee Guida risulta che Apple si riserva anche il diritto di ripulire l'App Store, rimuovendo le applicazioni che non sono state aggiornate per un periodo di tempo significativo²¹⁵.

256. Né gli sviluppatori possono ricorrere a tecniche alternative di tracciamento che non richiedono il consenso dell'utente per essere attivate, che sono espressamente proibite da Apple. Questo implica il divieto di utilizzare metodi che impiegano dati anonimizzati, aggregati o qualsiasi altra forma di

²¹² Cfr. doc. 764 (link 32). Le regole dell'ATT *policy* sono riassunte da Apple anche nella seguente risorsa *online*: cfr. doc. 764 (link 31).

²¹³ Cfr. App Store Review Guidelines, 5.1.2 (i). Si veda doc. 764 (link 33).

²¹⁴ Cfr. App Store Review Guidelines, 5.1.2 (i).

²¹⁵ Cfr. App Store Review Guidelines, 5.1.2 (i); ma, più in generale, si veda anche doc. 764 (link 34).

dati non identificativi per creare profili utente, sia che tali tecniche siano implementate dallo sviluppatore dell'applicazione o da terzi sulla stessa applicazione²¹⁶.

257. Analogamente, Apple vieta anche l'uso del *fingerprinting* da parte degli sviluppatori, come tecnica che consente di identificare in modo univoco un utente utilizzando le caratteristiche tecniche del suo dispositivo o *browser* (come lingua, versione del sistema operativo, fuso orario, modello del dispositivo, ecc.)²¹⁷.

258. Il rispetto dei termini e delle condizioni sopra descritte viene poi verificato da uno specifico *team* di Apple, l'App Review Team, composto da circa 500 esperti, il cui compito è assicurarsi che le applicazioni presenti sull'App Store siano ottemperanti agli obblighi imposti²¹⁸.

259. Il Meteo S.r.l. ha invece riferito²¹⁹ che “più di una volta gli aggiornamenti dell'app Il Meteo sono stati rifiutati in un primo momento da Apple in quanto la stessa affermava di non rilevare l'ATT *prompt*”. Analoga esperienza è stata rappresentata da RCS Media Group S.p.A.²²⁰.

260. Lo sviluppatore Subito.it ha testimoniato che “a volte l'app di Subito è stata rigettata in quanto Apple non ha rilevato una corretta implementazione dell'ATT policy” sebbene, in un secondo momento, “le problematiche sono state risolte e la versione aggiornata dell'app è stata rilasciata su App Store, a valle di una interlocuzione con la stessa Apple”²²¹.

261. Anche il piccolo sviluppatore [omissis] ha sottolineato che “Apple ha rigettato più volte gli aggiornamenti proposti, con una comunicazione proveniente dall'App Review Team che si limitava a menzionare genericamente il numero dell'articolo delle Linee Guida dell'App Store che non era stato rispettato [...] senza spiegarne chiaramente la ragione”²²². Il blocco degli aggiornamenti era dovuto al mancato rispetto del flusso di schermate di richiesta del consenso degli utenti ai fini della somministrazione di pubblicità personalizzata, ma la società ha avuto modo di capirlo “solo dopo diversi rigetti e relative interlocuzioni” in quanto tale necessità “non emergeva chiaramente

²¹⁶ Cfr. App Store Review Guidelines, 5.1.2 (iii).

²¹⁷ Cfr. doc. 764 (link 31). (FAQ: *Can I fingerprint or use signals from the device to try to identify the device or a user? No. Per the Apple Developer Program License Agreement, you may not derive data from a device for the purpose of uniquely identifying it*).

²¹⁸ Cfr. doc. 764 (link 33). Quando uno sviluppatore desidera aggiornare la propria applicazione, l'aggiornamento viene esaminato dal team di revisione di Apple. Il team può approvare o rifiutare la nuova versione dell'applicazione, che non potrà essere pubblicata finché non è stato positivamente completato il controllo. Tuttavia, un aggiornamento può essere accettato dall'App Review Team anche se non è completamente conforme alle Linee Guida, qualora risolva una particolare criticità dell'app, in attesa di una nuova revisione sulla conformità. Ove un aggiornamento proposto dagli sviluppatori non sia conforme alle Linee Guida, l'App Review Team invierà loro la sezione specifica di tale documentazione relativa al problema di non conformità. Se gli sviluppatori desiderano chiarimenti su tale documentazione, possono rispondere alla notifica per chiedere spiegazioni e comprendere meglio perché il loro aggiornamento non soddisfa le regole dell'App Store, utilizzando la sezione App Review di App Store Connect. In questo modo, potranno ricevere una risposta personalizzata e più dettagliata rispetto alla notifica iniziale. Inoltre, gli sviluppatori possono richiedere un contatto telefonico per discutere le modifiche richieste. Gli sviluppatori hanno anche il diritto di fare appello contro qualsiasi decisione presa dal team di revisione presentando il ricorso all'App Review Board. Oltre a verificare le applicazioni prima che vengano pubblicate o aggiornate, Apple monitora anche le applicazioni già distribuite sull'App Store una volta che sono disponibili per il download, anche se non sono state aggiornate. Durante questo controllo ex-post, se viene rilevata una violazione delle politiche aziendali o delle Linee Guida, Apple può sospendere la distribuzione dell'applicazione sull'App Store fino a quando la violazione non viene corretta, oppure può rimuovere definitivamente l'applicazione se la violazione è ripetuta o particolarmente grave.

²¹⁹ Cfr. doc. 681.

²²⁰ Cfr. doc. 691.

²²¹ Cfr. doc. 721.

²²² Cfr. doc. 751.

né dalle Linee Guida né dalle stringate risposte dell'App Review Team" ²²³. In altri termini, la società *"avrebbe dovuto mostrare, in aggiunta al proprio prompt autonomo di richiesta del consenso, necessario ai sensi della normativa privacy, anche l'ulteriore ATT prompt solo se l'utente accettava, nella prima schermata di prompt, la profilazione; invece, in caso di rifiuto, l'ATT prompt non sarebbe dovuto apparire all'utente"* ²²⁴.

262. Sul punto, anche lo sviluppatore [omissis] ha sottolineato che *"in caso di rifiuto al tracciamento, le regole dell'ATT policy non permettono di mostrare il CMP prompt, giacché la sua visualizzazione comporterebbe una policy breach delle Linee Guida definite da Apple, e dunque solleverebbe problemi nel rapporto della società con Apple stessa, con la quale è già molto complesso interagire"* ²²⁵.

o L'ATT policy: il suo funzionamento a livello tecnico e il ruolo svolto dall'ATT prompt

263. Da un punto di vista più tecnico, l'adempimento alle regole dell'ATT policy, impone agli sviluppatori innanzitutto di integrare all'interno delle proprie app la API App Tracking Transparency, ossia l'interfaccia di programmazione ideata da Apple per interagire con il sistema operativo mobile e, dunque, accedere tecnicamente all'IDFA.

264. Più in particolare, tale API permette agli sviluppatori di integrare all'interno delle proprie app (i) la richiesta di sistema per ottenere l'autorizzazione al tracciamento da parte degli utenti²²⁶, (ii) un messaggio che informi gli utenti circa le motivazioni per le quali si richiede tale autorizzazione²²⁷ e (iii) la funzionalità che permette di recuperare, per l'app in questione, lo stato relativo all'autorizzazione²²⁸, concessa o negata.

265. La richiesta di autorizzazione è veicolata mediante l'ATT prompt e consiste in una schermata di scelta con la quale egli può acconsentire o rifiutare il tracciamento delle proprie attività su app e siti web di terze parti. Il sistema registra e ricorda la scelta dell'utente e, dunque, non propone nuovamente l'ATT prompt a meno che l'utente non disinstalli e reinstalli la app in questione. La richiesta deve essere mostrata all'utente prima che l'effettivo tracciamento abbia luogo, dunque, al primo avvio dell'app oppure nel momento in cui si utilizzano per la prima volta alcune sue funzionalità specifiche.

266. Nel momento in cui una app integra l'API App Tracking Transparency, lo sviluppatore deve anche prevedere un testo personalizzabile – la c.d. *usage-description string* o *purpose-string* –, mediante il quale l'utente viene informato della finalità per la quale la app chiede il permesso al tracciamento. Al riguardo, Apple chiarisce che lo sviluppatore è tenuto ad utilizzare un testo breve e specifico²²⁹.

²²³ Cfr. *Ibidem*.

²²⁴ Cfr. *Ibidem*.

²²⁵ Cfr. doc. 762.

²²⁶ Cfr. doc. 764 (link 35).

²²⁷ Cfr. doc. 764 (link 36).

²²⁸ Cfr. doc. 764 (link 37).

²²⁹ In particolare, nella documentazione di Apple si legge che: *"Use sentence-style capitalization and appropriate ending punctuation. Keep the text short and specific. You don't need to include your app name because the system already identifies your app."*

267. Come risulta dalla Figura 14, l'ATT *prompt* risulta di fatto essere composto da tre parti principali: (i) una prima parte (in alto), non modificabile e in grassetto, nella quale è automaticamente inserito il nome dell'app che l'utente sta utilizzando, ed è indicato che l'applicazione desidera "tracciare le proprie attività nelle app e sui siti web di altre aziende"; (ii) una seconda parte (centrale) - la c.d. *usage-description string* o *purpose-string*, non in grassetto - che reca la descrizione delle finalità della richiesta mediata dall'ATT *prompt* e risulta essere la sezione personalizzabile dagli sviluppatori, sulla base di alcuni vincoli e regole definite unilateralmente da Apple e da essa monitorati; (iii) una terza parte, composta dai due pulsanti, che permette all'utente di scegliere tra due opzioni: "Non tracciarmi" oppure "Consenti". Al tasto di scelta dedicato al rifiuto del tracciamento è assegnata prominenza verticale.

FIGURA 14. L'ATT *prompt* imposto da Apple agli sviluppatori terzi.



268. Lo sviluppatore ha facoltà di far precedere l'ATT *prompt* da una ulteriore schermata, il c.d. ATT *pre-prompt*, mediante la quale vi è la possibilità di mostrare sullo schermo del dispositivo un messaggio aggiuntivo al fine di spiegare in modo più dettagliato il contesto della richiesta che l'utente sta per visualizzare tramite l'ATT *prompt*.

269. A valle della scelta dell'utente effettuata mediante l'ATT *prompt*, il sistema registra lo stato relativo all'autorizzazione al tracciamento, il quale può assumere pertanto due valori, "Denied" o "Authorized"²³⁰.

270. A questo punto, nel momento in cui l'app fa richiesta di accedere all'IDFA (ricorrendo alla funzione "advertisingIdentifier"), a seconda della scelta registrata, il sistema operativo fornirà (i) la

²³⁰ Ove invece l'ATT *prompt* non fosse stato ancora visualizzato dall'utente, lo stato relativo all'autorizzazione al tracciamento risulterà essere "NotDetermined" o, in alternativa, "Restricted", qualora l'utente abbia disattivato centralmente la possibilità di mostrare l'ATT *prompt* all'interno delle app, di fatto disabilitando il tracciamento dalle impostazioni del dispositivo.

stringa alfanumerica univoca che rappresenta l'IDFA (in caso di stato "Authorized") oppure (ii) una stringa composta da valori pari a zero (in caso di stato "Denied").

271. Nel secondo caso, l'IDFA non sarà pertanto utilizzabile dallo sviluppatore e dai partner pubblicitari ai fini della personalizzazione degli annunci e della misurazione delle attribuzioni e conversioni pubblicitarie.

272. Come precisato dagli sviluppatori auditi²³¹, *"in occasione dell'introduzione dell'ATT policy da parte di Apple, quest'ultima ha subordinato la possibilità di tracciamento attraverso IDFA alla presentazione all'utente dell'ATT prompt [e] in caso di consenso negato all'ATT prompt, l'IDFA non è accessibile"*. Più in particolare, lo sviluppatore [omissis] ha evidenziato come *"le regole ATT introducano un filtro "a monte" mediante l'ATT prompt – ancor prima di aver effettivamente utilizzato la app – determinando se un utente possa essere profilato o meno"*, motivo per cui *"una negazione del consenso all'ATT prompt comporta di fatto l'erogazione di default di pubblicità non personalizzata"*²³². Lo sviluppatore italiano [omissis] ha inoltre sottolineato che *"l'utilizzo dell'ATT prompt è obbligatorio e non vi è possibilità di personalizzarne il contenuto; inoltre, va visualizzato al primo avvio dell'app. In caso di diniego al tracciamento, non è possibile somministrare annunci pubblicitari personalizzati"*²³³.

273. In merito alle possibilità di personalizzazione del *prompt* introdotto da Apple, anche lo sviluppatore italiano [omissis] ha sottolineato che *"l'ATT prompt è largamente preimpostato da Apple e, inoltre, le finalità per cui è mostrato non sono chiaramente spiegate agli utenti. Ciononostante, le opzioni di scelta presentate sono un semplice "sì" o "no". In aggiunta, tale prompt è poco personalizzabile, in particolar modo in quanto non è sufficiente lo spazio messo a disposizione degli sviluppatori nella parte centrale a fini esplicativi, essendo disponibile un numero limitato di caratteri"*²³⁴.

274. Come anticipato, *"in assenza del consenso all'ATT prompt, non è solo vietato l'utilizzo dell'IDFA ma anche quello di qualsiasi altro eventuale identificatore"*²³⁵.

275. Dall'insieme di regole descritte, dunque, discende che l'accesso all'IDFA, il quale non ha alcuna relazione di per sé con il funzionamento del negozio online App Store, è essenziale per accedere ai dati degli utenti ai fini del tracciamento pubblicitario e, in caso di diniego, non sussiste alcuna alternativa.

b) Apple e il proprio PA prompt

i) Gli identificatori utilizzati da Apple a fini pubblicitari

276. Come anticipato, Apple non utilizza né l'IDFA né l>IDFV per fornire i servizi pubblicitari erogati dalla propria piattaforma pubblicitaria Apple Search Ads, ma, al contrario, basa tale attività

²³¹ Cfr., tra gli altri, doc. 690.

²³² Cfr. doc. 762.

²³³ Cfr. doc. 760.

²³⁴ Cfr. doc. 777.

²³⁵ Cfr. doc. 721.

su differenti identificatori generati in modo casuale sul dispositivo dell'utente²³⁶, il *Directory Service Identifier* ("DSID") e il *Device Packet Identifier* ("DPID").

277. Questi identificatori sono utilizzati in fasi diverse (raccolta di dati, personalizzazione e visualizzazione di messaggi pubblicitari mirati) del processo che porta alla visualizzazione di pubblicità mirata da parte di un utente.

278. Il DSID viene memorizzato sui server di Apple quando un utente genera un account Apple su un dispositivo (i.e. un ID Apple) e viene utilizzato per la raccolta dei dati. Il DSID è, infatti, associato all'identità dell'utente che ha creato l'account (dati personali quali, ad esempio, età, sesso e paese) oltre che ai dati risultanti da alcune attività svolte dall'utente (come scaricare un'applicazione dall'App Store o effettuare acquisti). Ai fini di tale associazione, le informazioni riguardanti l'utente e il DSID del dispositivo di quest'ultimo sono congiuntamente memorizzati sui server Apple Media Platform ("AMP").

279. Gli utenti vengono inseriti in un "segmenti"²³⁷ sui server Apple Media Platform ("AMP") per mezzo del loro DSID, vale a dire gruppi di almeno 5.000 utenti ciascuno che condividono caratteristiche simili alla luce dei dati raccolti da Apple, in base alla classificazione operata mediante il DSID. Apple non indica la durata della conservazione di questi segmenti, né la loro frequenza di aggiornamento.

280. Successivamente a tale fase di raccolta dei dati, ove un utente abbia acconsentito alla visualizzazione di pubblicità mirata da parte di Apple mediante lo specifico *prompt* adottato dalla società per sé stessa, le informazioni relative ai segmenti di appartenenza potranno essere utilizzate da Apple per effettuare tale personalizzazione.

281. A livello tecnico, le informazioni relative a tale segmentazione vengono scaricate nuovamente sul dispositivo ma non più collegate al DSID bensì ad un nuovo identificatore generato casualmente sul dispositivo stesso, il DPID. Solamente a quel punto tale insieme di dati – il DPID stesso e le informazioni relative ai segmenti – sono inviate ai server della piattaforma pubblicitaria di Apple, al fine della personalizzazione degli annunci pubblicitari da parte della società.

282. In tale modo, il DSID non è trasmesso ai server pubblicitari e dunque non vi è la possibilità di collegare i dati sfruttati a fini pubblicitari con l'ID Apple degli utenti.

283. In assenza del consenso degli utenti alla visualizzazione di pubblicità mirata da parte di Apple, le informazioni relative ai segmenti creati sui server AMP non sono ritrasmesse al dispositivo e, per tali utenti, non viene creato alcun DPID.

ii) *Il "Personalized Ads" prompt di Apple*

284. Affinché Apple possa utilizzare i dati degli utenti ai fini della somministrazione di annunci pubblicitari – e del monitoraggio della loro performance – all'interno della *app* di App Store, essa ha implementato anche per sé stessa una schermata di richiesta del consenso - *Personalized Ads prompt*, o *PA prompt*, introdotta con il rilascio della versione 15 del sistema operativo iOS in data 20 settembre 2021.

285. A differenza dell'ATT *prompt*, tuttavia, tale schermata non avrebbe lo scopo di chiedere all'utente il consenso al tracciamento e, dunque, tale termine non viene affatto utilizzato

²³⁶ Cfr. doc. 717.

²³⁷ Cfr. Apple Inc., "Pubblicità Apple e privacy": cfr. doc. 764 (link 38).

nell'informativa fornita agli utenti. Al contrario, il PA *prompt* menziona unicamente la possibilità di offrire “annunci personalizzati” o “pubblicità personalizzata”. Pertanto, i tasti di scelta permettono di attivare oppure disattivare gli annunci pubblicitari personalizzati somministrati direttamente da Apple.

286. Il PA *prompt* viene mostrato unicamente nel momento in cui l'utente effettua il primo accesso all'App Store sul dispositivo, e non viene mostrato una seconda volta.

287. Dunque, l'espressione del consenso manifestato dall'utente mediante il PA *prompt* al primo accesso all'App Store è valida per tutte le applicazioni sviluppate dalla stessa Apple, sia quelle già preinstallate sui dispositivi mobili della società sia quelle distribuite mediante la piattaforma App Store e anche se l'utente vi accede in un secondo momento.

288. Nell'ambito delle “impostazioni” del proprio dispositivo mobile, poi, all'interno della pagina “privacy”, l'utente aveva - e tuttora ha - la possibilità di attivare o disattivare in modo centralizzato gli annunci pubblicitari personalizzati (opzione “pubblicità Apple”).

289. A partire dalla versione 15 di iOS, tale opzione centralizzata è stata disattivata di default, mentre invece risultava essere attiva nelle versioni precedenti del sistema operativo iOS. Se l'opzione “pubblicità Apple” non è attiva, la capacità di Apple di offrire annunci pubblicitari personalizzati è limitata alle informazioni contestuali, quali le caratteristiche della pagina che l'utente sta visitando oppure le sue *query* di ricerca.

290. Da ultimo, quanto alla grafica, il PA *prompt* mostra in prima posizione il tasto di attivazione dell'opzione “annunci personalizzati” e in seconda posizione il tasto di disattivazione; è caratterizzato da un testo lungo, uniformemente formattato e non in grassetto, nel quale viene ricordato come l'utente non sia mai tracciato e che le sue informazioni personali non vengano condivise con alcun soggetto terzo.

c) L'attribuzione e la misurazione dell'efficacia della pubblicità online su iOS

i) L'interfaccia a disposizione dei terzi: SKAdNetwork

291. SkadNetwork è l'interfaccia di programmazione (API) messa a disposizione da Apple per consentire agli inserzionisti, agli sviluppatori di *app* terzi, e agli *ad network* la misurazione dell'efficacia delle loro campagne pubblicitarie all'interno delle applicazioni del sistema operativo iOS.

292. Tale strumento di attribuzione è fornito da Apple a partire da maggio 2018 e permette agli operatori del settore della pubblicità *online* di analizzare la propria performance pubblicitaria anche in mancanza dell'accesso all'identificativo IDFA qualora vi sia un diniego al tracciamento espresso dall'utente per il tramite dell'ATT *prompt*.

293. L'API SKAdNetwork è progettata per inviare dati limitati agli *ad network* utilizzati da inserzionisti e sviluppatori per gestire le loro campagne. I dati che vengono inviati sono i c.d. valori di conversione, ossia una rappresentazione numerica di un'azione effettuata da un utente, come ad esempio la visualizzazione di un annuncio oppure l'installazione o la reinstallazione di una app. La codificazione numerica di una specifica azione permette di inviare all'operatore pubblicitario informazioni non personali sulle attività degli utenti. Tali informazioni non sono inviate singolarmente, ma sono inoltrate agli *ad network* sotto forma di pacchetti di dati (c.d. *postback*).

294. In particolare, alle conversioni possono essere assegnati valori che vanno da 0 a 63. Ogni valore può rappresentare un evento oppure una combinazione di eventi (ad es. il valore “1” può rappresentare un utente che ha scaricato la *app* e ha creato un account). Ciascun utilizzatore di SKAdNetwork può liberamente scegliere una propria corrispondenza tra valori numerici ed eventi registrati, in quanto Apple non assegna ex-ante uno specifico significato a tali valori numerici. Nella fase in cui gli utenti utilizzano le *app* che integrano SKAdNetwork, tale API opera come un “contatore”, ossia registra il numero di specifici eventi che si verificano e aggiorna il conteggio dei valori di conversione assegnati a tali eventi, di fatto registrando le azioni degli utenti ma preservando la loro anonimità.

295. Inoltre, nella fase di invio dei dati di attribuzione agli *ad network* e agli sviluppatori, al fine di garantire la *privacy* degli utenti che interagiscono con gli annunci pubblicitari e con le *app*, SKAdNetwork limita la quantità e la qualità di dati che sono inclusi nei *postback* inviati agli operatori. Il principio alla base dell’invio dei pacchetti di dati è la c.d. *crowd anonymity*: al crescere del numero di interazioni tra gli utenti ed una particolare *app*, l’unicità del singolo utente che ha generato una specifica interazione si “confonde” con la platea crescente di utenti che hanno interagito con tale *app*. E’ per questo che, anche se le azioni degli utenti sono registrate per mezzo di valori numerici, la quantità e la qualità dei dati di attribuzione inviati all’operatore pubblicitario per il tramite del *postback* risultano essere direttamente proporzionali al numero di interazioni registrate su SKAdNetwork. In base alla numerosità degli utenti le cui azioni vengono registrate, i *postback* inviati potranno contenere informazioni più o meno aggregate.

296. Con riguardo a tale strumento messo nella disponibilità dei terzi, Apple ha avuto modo di precisare che SKAdNetwork non è un network pubblicitario, ma è un’interfaccia di programmazione (API) completamente gratuita che viene fornita a terzi come strumento di misurazione ed attribuzione pubblicitaria in relazione agli utenti che non hanno fornito il consenso al tracciamento e che può essere in ogni caso liberamente utilizzato da tutti gli inserzionisti e i network pubblicitari, anche in combinazione con altri strumenti tecnologici di attribuzione, eventualmente anche sviluppati per conto proprio dagli stessi operatori.

297. Apple ha inoltre messo in luce i continui investimenti dalla stessa fatti al fine di sviluppare gli aggiornamenti di tale interfaccia di programmazione. I recenti miglioramenti di SKAdNetwork consentono anche agli sviluppatori di ricevere gli stessi dati che sono inviati agli *ad network*, e introducono tre tipologie di soglie di *privacy*, consentendo – anche in assenza di un numero elevato di conversioni – di ricevere comunque alcuni dati sulle attribuzioni, per quanto meno dettagliati.

298. La società ha altresì fatto notare che alcuni operatori del settore pubblicitario si sono dichiarati insoddisfatti delle funzionalità offerte da SKAdNetwork anche quando hanno ricevuto i dati con il livello di dettaglio più alto, concludendo che le segnalazioni relative all’interfaccia offerta da Apple non sono da rinvenirsi nella sua mancanza di funzionalità adeguate ma nel fatto che il tracciamento degli utenti non è più consentito. Ciononostante, Apple ha dichiarato che l’utilizzo della API SKAdNetwork è costantemente cresciuto nel tempo.

ii) *L'interfaccia a disposizione degli utilizzatori di AA: Apple Ads Attribution*

299. Per quel che concerne, invece, servizio pubblicitario Apple Search Ads, offerto direttamente da Apple lo strumento di misurazione dell'efficacia delle campagne pubblicitarie è la API Apple Ads Attribution²³⁸.

300. Tale strumento, a differenza dell'API SKAdNetwork, è quindi ad uso esclusivo degli editori/sviluppatori che utilizzano AA, e permette loro di misurare ed assegnare i download delle *app* generati dalle campagne AA. In particolare, tale API fornisce un segnale di assegnazione per tutti i download che uno sviluppatore ottiene tramite AA.

301. L'API proprietaria di Apple può essere implementata direttamente dagli sviluppatori all'interno delle proprie applicazioni oppure tramite una soluzione di assegnazione di terze parti (c.d. *mobile measurement partners*).

iii) *Confronto tra SKAdNetwork e Apple Ads Attribution*

302. SKAdNetwork presenterebbe caratteristiche tecniche che lo rendono in assoluto poco utile e in ogni caso molto meno efficace rispetto a Apple Ads Attribution, lo strumento che Apple adotta per sé stessa, e di cui si dirà in seguito. In particolare, i limiti attribuiti a SkadNetwork, anche nelle versioni più aggiornate, sono i seguenti: (i) un accesso ritardato ai dati di conversione²³⁹ (dopo un tempo minimo di 24-48 ore), mentre l'accesso ai dati è immediato con l'adozione di Apple Ads Attribution; (ii) i dati risultano inoltre limitati e troppo aggregati e pertanto inidonei a rivelare gli effettivi gusti degli utenti²⁴⁰, mentre Apple Ads Attribution fornisce agli inserzionisti i dati sul paese o sulla regione, sulla data e l'ora del click, sull'annuncio associato con l'installazione dell'app.

303. La Tabella che segue riassume le differenze chiave tra SKAdNetwork e l'API di attribuzione di annunci di Apple.

TABELLA 4. *Differenze chiave nelle metriche offerte da SKAdNetwork (versione 3.0) e da AAA di Apple*

	SKAdNetwork	API di attribuzione degli annunci di Apple
Ritardo temporale	24-48h	Nessuno
Data e ora del clic sull'annuncio	Non incluso	Incluso
ID prodotto creativo dell'annuncio	Non incluso	Incluso
Paese o Regione	Non incluso	Incluso

Fonte: segnalazione della società Meta.

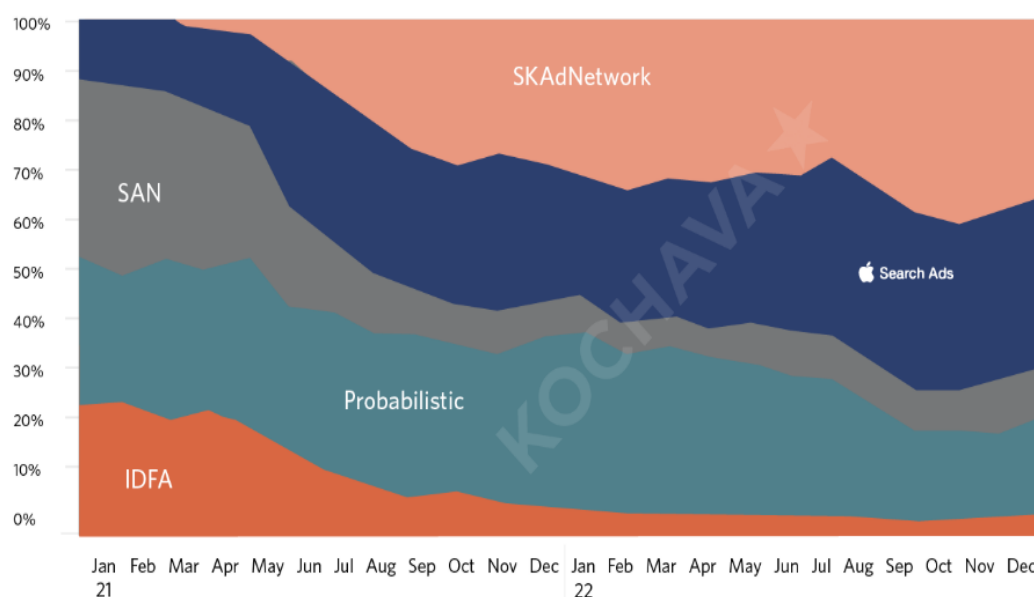
²³⁸ Cfr. Apple Inc., "Misurare la performance degli annunci su App Store" (doc. 764, link 39).

²³⁹ Le conversioni, talvolta indicate anche come acquisizioni o azioni, sono azioni eseguite dagli utenti in risposta agli annunci o ai messaggi mostrati loro. Ad esempio, l'iscrizione a un servizio, il download di una *app* o l'effettuazione di un acquisto all'interno di una *app*. Cfr. *final report* CMA, paragrafo 6.165.

²⁴⁰ A tale conclusione è pervenuta altresì l'indagine della CMA; cfr. *final report* paragrafo 6.205.

304. Con riferimento alle funzionalità offerte da SKAdNetwork, confermando quanto già affermato nella segnalazione, Meta ha chiarito che le versioni più recenti di tale strumento presentano ulteriori significative carenze. In particolare, il fornitore dei servizi pubblicitari riceve i dati di conversione non più con 24-48 ore di ritardo rispetto al momento in cui l'impressione pubblicitaria raggiunge l'utente finale ma addirittura con 3-4 giorni di ritardo.

FIGURA 15. *Evoluzione della quota di utilizzo di SKAdNetwork quale alternativa all'IDFA in ambito iOS per le finalità di attribuzione e misurazione dell'efficacia degli annunci pubblicitari (2021-2022). Ad una riduzione, a partire da aprile 2021, della quota di utilizzo dell'IDFA anche quale strumento di attribuzione ex-post dell'efficacia delle campagne corrisponde un aumento dell'utilizzo dello strumento SKAdNetwork.*



Fonte: cfr. doc. 764 (link 40).

305. Meta ha altresì affermato di *[omissis]*²⁴¹.

306. IAB Italia ha chiarito che l'introduzione dell'ATT policy da parte di Apple ha avuto un impatto significativo anche sulla disponibilità dei dati necessari per effettuare la misurazione di efficacia delle campagne pubblicitarie. Infatti le regole definite da Apple limitano la capacità degli inserzionisti a misurare in modo efficace l'impatto dell'apparizione degli annunci pubblicitari posti sulle app di più editori. In particolare, non sarebbe più possibile tracciare univocamente gli utenti e, ad ogni erogazione del messaggio pubblicitario, il sistema non è in grado di fornire informazioni sul traffico generato in ciascuna app. Ciò riduce la capacità di scelta degli inserzionisti che si basa sulla maggiore capacità di un editore di attrarre pubblicità rispetto ad altri e di ottimizzazione dei loro budget pubblicitari²⁴².

²⁴¹ Cfr. doc. 73.

²⁴² Cfr. doc. 40.

307. Un associato IAB ha ulteriormente sottolineato che, pur avendo implementato “*metodologie alternative di attribuzione a seguito dell’introduzione dell’ATT*”, tuttavia “*esse risultano comunque limitate*”; ad esempio, risulta essere fondamentale “*ottenere conferma dell’avvenuta installazione dell’app, elemento che manca nel 95% dei casi. Di conseguenza, risulta praticamente impossibile misurare in modo affidabile il ritorno dei vari canali pubblicitari e, di riflesso, ottimizzare efficacemente le campagne*”²⁴³.

IV.4 *Le difficoltà degli sviluppatori e degli inserzionisti a seguito dell’introduzione delle regole ATT*

308. Sulla base degli elementi acquisiti a fascicolo, è emerso che l’ATT policy ha avuto rilevanti conseguenze sull’attività economica degli sviluppatori/editori di app terzi attivi in ambito iOS, dei loro partner pubblicitari, e degli inserzionisti, facendo venir meno la disponibilità dell’IDFA quale principale strumento di tracciamento in tale ambito ai fini della somministrazione di pubblicità personalizzata in-app, la forma più remunerativa per gli editori in quanto di qualità superiore dal punto di vista degli inserzionisti, vale a dire coloro che finanziano le campagne pubblicitarie all’interno delle app.

a) *La raccolta del consenso*

309. Come detto in precedenza, è emerso che ben prima dell’introduzione dell’ATT policy, gli sviluppatori già utilizzavano un proprio prompt al fine di raccogliere il consenso degli utenti in ottemperanza con la vigente normativa sulla privacy, anche con riferimento al trattamento dei dati a fini pubblicitari e di personalizzazione degli annunci.

310. Stante l’utilizzo del c.d. CMP prompt da parte dei terzi – in quanto gli stessi, come ricordato da IAB Italia “*sono obbligati dalla normativa a raccogliere il consenso dei propri utenti e utilizzano a tal fine il CMP prompt*”²⁴⁴ - l’introduzione da parte di Apple delle regole ATT che impongono la visualizzazione all’interno delle app di uno specifico prompt - l’ATT prompt – ha di fatto creato una duplicazione delle schermate di richiesta del consenso degli utenti per la raccolta e il collegamento dei dati a fini pubblicitari in ambito iOS, ritenuta di fatto non necessaria, come si può evincere dal fatto che “*alcuni associati IAB si sono rivolti all’Associazione al fine di capire se tale obbligo fosse dovuto a nuovi cambiamenti a livello normativo, circostanza ovviamente smentita da IAB*”²⁴⁵.

311. In altri termini, come evidenziato da IAB Italia, “*l’ATT policy di Apple ha introdotto un nuovo livello di raccolta del consenso*”²⁴⁶, di fatto “*introducendo un ulteriore passaggio per la raccolta del consenso (...) se l’utente nega il consenso all’ATT prompt, molti editori non possono presentare successivamente il loro CMP prompt; anche ove essi riuscissero a presentare il proprio prompt e ad ottenere il consenso dell’utente, nello scenario in cui tale consenso venga comunque negato nell’ambito dell’ATT prompt, non sarà possibile tracciare l’utente in quanto la scelta mediata dall’ATT prompt prevale sui consensi forniti mediante il proprio prompt.*”. Pertanto, con particolare

²⁴³ Cfr. doc. 727.

²⁴⁴ Cfr. doc. 722.

²⁴⁵ Cfr. doc. 722.

²⁴⁶ Cfr. doc. 722.

riferimento all'IDFA, *“mediante l'ATT prompt, Apple ne regola l'accesso sovrascrivendo qualsiasi consenso alla profilazione raccolto autonomamente dallo sviluppatore”*.

312. Al riguardo, Meta ha confermato che di fatto, in ambito iOS, coesistono due sistemi distinti di raccolta del consenso, mettendo in luce che *“in pratica, gli sviluppatori si trovano a dover affrontare un doppio onere: da un lato, conformarsi alle regole di Apple; dall'altro, adempiere – con strumenti separati – ai requisiti di legge stabiliti dalle autorità nazionali ed europee. Secondo Meta, questa duplicazione è inutile, perché il consenso ottenuto tramite i sistemi CMP (Consent Management Platform) è già sufficiente a garantire la compliance normativa”*²⁴⁷.

313. In particolare, ad avviso di Meta, *“per quanto riguarda il consenso al collegamento dei dati a fini di personalizzazione pubblicitaria, il CMP e l'ATT prompt risultano sostanzialmente sovrapponibili”*. In modo simile, ricordando che *“l'ATT policy ha comportato in ogni caso l'obbligo di inserire una richiesta di consenso degli utenti aggiuntiva, oltre alla schermata rappresentata dal c.d. CMP prompt, già utilizzato in conformità con la normativa sulla privacy”*, lo sviluppatore [omissis] ha osservato che il *“flusso di raccolta del consenso in ambito iOS appare essere ridondante, in quanto le due schermate, di fatto, si sovrappongono. Da un lato, è necessario utilizzare il CMP prompt in quanto vi è un obbligo legale; dall'altro, è obbligatorio utilizzare anche l'ATT prompt poiché così stabilito dall'entità che gestisce l'App Store”*²⁴⁸. Nelle parole dello sviluppatore [omissis], *“l'ATT prompt, nell'ambito del descritto flusso di raccolta dei consensi degli utenti, appare essere ridondante”*²⁴⁹.

314. Anche ad avviso dello sviluppatore Il Meteo, *“nel solo ecosistema Apple, l'ATT policy di fatto introduce un secondo livello di raccolta del consenso, ulteriore rispetto a quello raccolto mediante il CMP prompt”*²⁵⁰, evidenziando inoltre che *“di fatto, a livello sostanziale, esiste una sovrapposizione tra CMP e ATT prompt tra le finalità per le quali si chiede il consenso ma viene anche chiarito che, al tempo stesso vi è una separazione tra i due dovuta al fatto che l'ATT prompt opera su un piano tecnico, in quanto regola semplicemente, a livello di sistema operativo l'accesso all'IDFA”*. Tuttavia, *“nel momento in cui il CMP prompt include già una richiesta di consenso per la raccolta dei dati ai fini della personalizzazione della pubblicità, vi è di fatto una sovrapposizione con i fini dell'ATT prompt”*. In generale, lo sviluppatore italiano [omissis] ha osservato che *“l'ATT policy è più aggressiva, in termini di modalità di richiesta del consenso, rispetto al regime previsto in ambito Android”*²⁵¹.

315. Lo sviluppatore WhatWapp ha altresì chiarito che l'ATT prompt viene mostrato *“subito dopo avere prestato consenso espresso ai sensi delle disposizioni del Regolamento UE n. 679/2016 (GDPR)”*²⁵², dunque mediante un autonomo prompt di raccolta del consenso, ulteriore rispetto all'ATT prompt stesso.

316. Al riguardo, lo sviluppatore Subito ha evidenziato la medesima sovrapposizione e la conseguente necessaria duplicazione della richiesta che si applica tuttavia solo in caso di consenso

²⁴⁷ Cfr. doc. 710.

²⁴⁸ Cfr. doc. 755.

²⁴⁹ Cfr. doc. 777.

²⁵⁰ Cfr. doc. 681.

²⁵¹ Cfr. doc. 750.

²⁵² Cfr. doc. 31.

e non in presenza di dissenso. In particolare, *“quando viene dato il consenso al CMP prompt, al fine di poter effettivamente accedere all’IDFA, è necessario mostrare successivamente anche l’ATT prompt”*. In altri termini, *“anche laddove dia il consenso in prima battuta, per acquisire effettivamente l’IDFA rileva, ad ogni modo, la risposta fornita dall’utente all’ATT prompt”*. Invece, *“già mediante il CMP prompt l’utente può rifiutare il consenso a essere tracciato”*. E così, ad esempio, *“un utente che fornisce il consenso alla raccolta e alla condivisione dei dati a fini pubblicitari nell’ambito del CMP prompt ma che, poi, nega il consenso veicolato dall’ATT prompt: in tal caso, l’IDFA non risulta essere disponibile”*²⁵³.

317. Anche l’editore Mondadori ha rappresentato che *“in ambito iOS, al fine dell’adeguamento all’ATT policy, esiste la necessità di un “doppio” consenso per la finalità di tracciamento attraverso IDFA”*. Di fatto, dunque, *“il CMP prompt veicola una richiesta di consenso più ampia rispetto al mero accesso all’IDFA. Più in generale, mediante il CMP prompt, l’utente ha la facoltà di scegliere puntualmente quali finalità consentire e quali negare, utilizzando la funzione “gestisci le opzioni” [...] In caso di consenso negato all’ATT prompt, l’IDFA non è accessibile e non è possibile per Mondadori il tracciamento attraverso il predetto strumento, a prescindere dalle scelte – relative al tracciamento – espresse mediante il CMP prompt. In particolare, la scelta relativa all’utilizzo dell’ATT prompt di fatto “sovrascrive” il consenso dato al CMP prompt in termini di tracciamento”*²⁵⁴.

318. In merito alle modalità di acquisizione del consenso degli utenti in ambito iOS, infine, RCS MediaGroup, che già utilizza un proprio CMP prompt, ha messo in luce che, a suo avviso non vi sarebbe alcuna *“necessità di utilizzare ulteriori schermate di richiesta del consenso, quale l’ATT prompt fornito da Apple, per rispettare la normativa privacy vigente ed applicabile”*²⁵⁵.

b) I tassi di consenso: CMP e ATT prompt

319. Con riferimento alle scelte effettuate da parte degli utenti, IAB Italia ha evidenziato che *“in generale, i tassi medi di consenso registrati dai CMP prompt sono circa il 70-80%. In ambito Android, dunque, nel 70-80% dei casi è possibile accedere al GAID, non essendo presente una seconda schermata di richiesta del consenso a livello di sistema operativo. Al contrario, in ambito iOS, su un campione di editori analizzato, solamente poco più del 40% degli utenti fornisce il proprio consenso all’ulteriore schermata rappresentata dall’ATT prompt. Di conseguenza, solamente per una quota minoritaria dei dispositivi di coloro che hanno accettato la richiesta del CMP prompt Apple renderà disponibile l’IDFA”*²⁵⁶.

320. Al riguardo, lo sviluppatore [omissis] ha osservato che, da un lato, in ambito iOS, *“circa tre quarti degli utenti non danno il proprio consenso all’ATT prompt”* mentre, dall’altro, *“nel caso degli utenti Android – ambito nel quale è sufficiente presentare il solo CMP prompt – più di due terzi degli utenti acconsente effettivamente al tracciamento”*²⁵⁷.

²⁵³ Cfr. doc. 721.

²⁵⁴ Cfr. doc. 690.

²⁵⁵ Cfr. doc. 691.

²⁵⁶ Cfr. doc. 722.

²⁵⁷ Cfr. doc. 671.

321. In modo simile, al fine di fornire un confronto tra ecosistemi mobili, Meta ha avuto modo di evidenziare che, con riferimento al territorio italiano, essa ha avuto accesso al GAID in ambito Android per circa l’[85-90%] degli utenti di Facebook e Instagram mentre, per le medesime app, ha avuto accesso all’IDFA solamente per circa il [25-30%] degli utenti del sistema operativo iOS²⁵⁸, dato che di fatto riflette il tasso di consenso all’ATT *prompt*.

322. Lo sviluppatore Il Meteo ha rappresentato di aver osservato tassi di consenso all’ATT *prompt* paragonabili se non più bassi, osservando che, in ambito iOS, “*fin dal primo momento è stato possibile notare un basso tasso di consenso all’ATT prompt (circa 75%-80% di rifiuti al tracciamento)*”²⁵⁹ sebbene, nel caso di tale specifica app, “*il CMP prompt stesso registra tassi di consenso comparabili*”. RCS MediaGroup ha parimenti “*rilevato una diminuzione dei tassi di consenso*”²⁶⁰, mentre lo sviluppatore [omissis] ha osservato che “*l’ulteriore prompt che è necessario mostrare in ambito iOS comporta, nella fase di on-boarding degli utenti (i.e. gli utenti che accedono per la prima volta all’app), una perdita di utenti che forniscono i propri dati rispetto a quanto osservato nel mondo Android*”²⁶¹.

323. In modo simile, lo sviluppatore WhatWapp ha evidenziato che successivamente all’introduzione dell’ATT *policy*, nell’ambito delle proprie principali app per iOS, la percentuale di utenti che ha dato il proprio consenso all’ATT *prompt* variava, nel triennio 2021-2023, da un valore medio di 31,08% fino ad un valore medio pari a 49%²⁶².

324. Alcuni degli sviluppatori auditi, invece, hanno rappresentato di non avere nella propria disponibilità i dati puntuali relativi alla *performance* dell’ATT *prompt* sulle proprie app. Ad esempio, la società Subito.it ha sottolineato che “*quanto all’ulteriore richiesta di consenso necessaria ai sensi dell’ATT policy nel solo ambito iOS, ... Apple non mette a disposizione degli sviluppatori alcuna dashboard mediante la quale visualizzare i dati relativi all’ATT prompt*”²⁶³. Al riguardo, anche l’editore Mondadori ha rappresentato che “*i dati granulari sui tassi di consenso al tracciamento mediante IDFA sono di difficile reperibilità*”²⁶⁴.

325. Nel regime precedente all’ATT *policy* – il regime *Limit Ad Tracking* (“LAT”) che, si ricorda, pure lasciava ampio spazio agli utenti a limitare *ex ante* il loro consenso all’uso dei propri dati per fini di tracciamento – la percentuale di utenti per i quali veniva negato il consenso risultava essere tra il 10% e il 20% circa. Con riferimento al regime *Limit Ad Tracking*, anche Meta ha osservato che, a livello globale, “*il 12% [n.d.r degli utenti] aveva attivato l’opzione Limit Ad Tracking*”, bloccando dunque la disponibilità dell’IDFA dei propri dispositivi. Negli stessi termini, la CMA ha osservato che circa il 20% degli utenti aveva abilitato l’opzione LAT²⁶⁵. Al riguardo, la stessa Apple

²⁵⁸ Cfr. doc. 723. I dati forniti da Meta sono aggiornati al quadrimestre antecedente alla data dell’8 maggio 2025. I database di Meta, al riguardo, non conservano dati più risalenti. A livello dello Spazio Economico Europeo, tali percentuali sono pari a circa il [90-95%] su Android e al [30-35%] su iOS.

²⁵⁹ Cfr. doc. 681.

²⁶⁰ Cfr. doc. 691.

²⁶¹ Cfr. doc. 750.

²⁶² Cfr. doc. 31.

²⁶³ Cfr. doc. 721 D.

²⁶⁴ Cfr. doc. 690 PD.

²⁶⁵ Cfr. Competition and Markets Authority (CMA, 2022). *Mobile ecosystems: Market study final report*, Appendix J: Apple’s and Google’s privacy changes.

ha fornito, nell'ambito del procedimento, dati che confermano che, in media, in Italia, nel periodo da gennaio 2019 a marzo 2021, solamente il [20-25%] degli utilizzatori di iPhone e il [15-20%] degli utilizzatori di iPad aveva attivato la funzionalità LAT.

326. Per quanto riguarda la successiva fase relativa all'implementazione dell'ATT policy, la stessa Apple ha fornito proprie elaborazioni²⁶⁶ che evidenziano come, in media, tra i mesi di aprile 2021 e giugno 2023, la percentuale stimata dei tassi di consenso forniti all'ATT prompt sia stata pari a circa il [45-50%]²⁶⁷.

c) L'effettiva capacità di fare pubblicità personalizzata in ambito iOS sotto le regole ATT

327. Innanzitutto, l'editore Mondadori ha messo in luce che *“è indubbio che con riferimento al mondo delle app il tracciamento sia meno efficiente e che, dunque, la pubblicità sia meno remunerativa”*²⁶⁸. Infatti, come confermato da WhatWapp, *“la negazione del consenso non permette all'utente la visualizzazione di pubblicità personalizzata”*²⁶⁹.

328. Al riguardo, anche l'editore RCS MediaGroup ha evidenziato che *“la diminuzione dei consensi ha avuto come conseguenza un andamento decrescente dei ricavi collegati alle app che utilizzano l'ATT prompt”*²⁷⁰.

329. Il Meteo ha osservato che l'ATT policy di Apple *“crea un grande svantaggio per gli sviluppatori terzi rispetto ad Apple in termini di raccolta e sfruttamento dei dati”*²⁷¹. Infatti, in assenza del consenso ATT vi è *“una conseguente diminuzione dei segnali utili a fini pubblicitari e un impatto negativo sulle possibilità di monetizzazione degli spazi pubblicitari”*. Come chiarito ulteriormente dallo sviluppatore [omissis], infatti, le regole ATT hanno conseguenze *“sulla capacità di somministrare agli utenti pubblicità personalizzata, più mirata e dunque più rilevante per gli utenti stessi”*²⁷².

330. Considerando anche il ruolo degli sviluppatori come inserzionisti a loro volta, IAB Italia ha messo in luce anche che *“l'assenza del consenso ATT e dunque la mancanza dell'IDFA quale strumento di tracciamento rende pressoché inutile per gli sviluppatori di app acquistare spazi pubblicitari nelle app di terzi”*^{273 274}. Infatti, nelle parole dello sviluppatore [omissis], la pubblicità personalizzata è *“più efficace nel raggiungere i consumatori interessati e dunque di maggior valore per gli inserzionisti, i quali sono disposti a pagare di più per la pubblicità profilata”*, mentre quella non personalizzata *“ha un valore minimo per l'inserzionista”*²⁷⁵. Sul punto, lo sviluppatore italiano

²⁶⁶ [omissis] (cfr. doc. 50).

²⁶⁷ Cfr. doc. 50.

²⁶⁸ Cfr. doc. 690.

²⁶⁹ Cfr. doc. 31.

²⁷⁰ Cfr. doc. 691.

²⁷¹ Cfr. doc. 681.

²⁷² Cfr. doc. 762.

²⁷³ Cfr. doc. 722.

²⁷⁴ Anche la letteratura accademica ha evidenziato un calo della capacità di fare tracciamento in ambito iOS. Ad esempio, Kim et al. (2022) documentano una diminuzione nella capacità di fare tracking in ambito iOS, a valle dell'introduzione dell'ATT policy da parte di Apple, di circa il 70% rispetto alle precedenti versioni di iOS (cfr. Kim, Andrews, and Schweidel (2022). *When Apps Ask to Track*. EMAC).

²⁷⁵ Cfr. doc. 762.

[omissis] ha sottolineato di aver “implementato un SDK di un fornitore terzo per erogare pubblicità profilata agli utenti che hanno fornito il consenso, mentre per i restanti utenti che hanno negato espressamente il loro consenso, al momento non vengono erogati avvisi pubblicitari”²⁷⁶.

331. Lo sviluppatore Il Meteo ha altresì evidenziato che, con riferimento al lato del mercato rappresentato dagli inserzionisti, “nel mondo digitale il venir meno della possibilità di fare targeting delle campagne pubblicitarie, in mancanza dei “segnali” che permettono la personalizzazione degli annunci, costringe gli inserzionisti a non poter ottimizzare i propri budget pubblicitari”.

332. Dal lato degli inserzionisti, anche Meta ha spiegato che, “l’introduzione dell’ATT policy ha reso meno probabile che la pubblicità su dispositivi mobili raggiunga gli utenti interessati, dal momento che essa non è personalizzata, riducendo così le conversioni di tali annunci in vendite”²⁷⁷.

333. Più in particolare, al fine di fornire una indicazione dell’impatto dell’ATT policy sull’effettiva possibilità di collegare i dati a fini pubblicitari, Meta ha osservato che la capacità di associare uno spazio pubblicitario messo a disposizione da un editore tramite il servizio MAN²⁷⁸ con un annuncio il più pertinente possibile per l’utente è crollata nel corso del 2021 con riferimento all’attività di intermediazione su iOS, a differenza di Android²⁷⁹.

334. In effetti, più in generale, IAB Italia ritiene che gli effetti negativi dell’ATT policy siano legati al fatto che, “in assenza dell’IDFA, in ambito iOS non è possibile tracciare gli utenti e somministrare loro annunci personalizzati. Infatti, nel momento in cui gli operatori pubblicitari non possono riconoscere gli utenti, la pubblicità ha necessariamente meno rilevanza e, di conseguenza, meno valore economico”²⁸⁰ 281.

335. Nel sottolineare la problematicità di tale minore capacità di fare *targeting* su iOS, IAB Italia ha infatti ricordato che “grazie alla personalizzazione, le campagne potranno fare affidamento su un minore numero di impressions pubblicitarie al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati, rispetto a quanto necessario in assenza di personalizzazione”²⁸².

336. Inoltre, tale maggiore difficoltà è stata sottolineata anche dagli sviluppatori medio-piccoli italiani. Tra gli altri, [omissis] ha sottolineato che “l’ATT policy ha segnato un punto di rottura per il settore che ha determinato sicuramente un impatto negativo sull’attività di sviluppo e commercializzazione delle app. In particolare, precedentemente all’ATT policy, la possibilità di tracciare gli utenti e ottenere delle metriche precise di misurazione dell’andamento delle campagne

²⁷⁶ Cfr. doc. 756.

²⁷⁷ Cfr. doc. 710.

²⁷⁸ Cfr. doc. 723. In particolare, Meta ha chiarito che “quando un publisher (ad esempio, un’app che visualizza annunci) ha uno spazio pubblicitario disponibile, invia una richiesta a MAN tramite il Facebook Software Development Kit (SDK), includendo informazioni sull’utente e sul contesto pubblicitario. I server di MAN tentano quindi di “associare” la richiesta. Se MAN è in grado di effettuare l’associazione (possibilità determinata dai fattori sopra menzionati, tra gli altri), seleziona e fornisce l’annuncio più pertinente disponibile per quello specifico utente.”

²⁷⁹ Cfr. doc. 723.

²⁸⁰ Cfr. doc. 722.

²⁸¹ Anche la letteratura accademica, nell’ambito di studi che hanno analizzato l’impatto dell’ATT policy sull’attività delle app, ha evidenziato alcuni effetti negativi. Ad esempio, per l’Italia, emerge una diminuzione della capacità dei soggetti terzi di fare *tracking* su iOS del 44%, vale a dire da circa il 72% al 28% (cfr. Kraft, Bleier, Skiera, Koschella (2024), *Granular Control and Privacy Decisions: Evidence from Apple’s App Tracking Transparency (ATT)*).

²⁸² Cfr. doc. 722.

*pubblicitarie permetteva di avere dei riscontri più efficaci in merito alla performance pubblicitaria, con ciò assicurandosi una marginalità più elevata*²⁸³.

d) *L'impatto sulle attività e sui ricavi degli sviluppatori*

337. Gli sviluppatori che incentrano il proprio modello di *business* sull'*in-app advertising* hanno evidenziato una diminuzione dei propri ricavi collegandola alla minore capacità di personalizzazione degli annunci pubblicitari ospitati all'interno delle proprie applicazioni. In particolare, la minore capacità di targeting ha comportato una diminuzione dei ricavi per utente specificatamente nel solo ambito iOS.

338. Infatti, dal lato degli sviluppatori di app, i quali mettono a disposizione gli spazi pubblicitari, un minore tasso di consenso comporta che meno utenti delle loro *app* possono essere profilati. In altri termini, per ciascuna app, le campagne pubblicitarie mirate potranno fare affidamento su un minore bacino di utenti profilati. Ciò comporta che, all'interno di ciascuna app, gli spazi pubblicitari messi a disposizione dagli sviluppatori sono meno efficaci nel raggiungere gli utenti a cui mirano le campagne pubblicitarie degli inserzionisti (cfr. *infra*). Pertanto, tali spazi sono di minor valore, ciò traducendosi in un minor ricavo per lo sviluppatore. Questo meccanismo è catturato dal c.d. *costo per mille impressioni* o CPM, il quale rappresenta l'effettivo valore (costo) di mille spazi pubblicitari *in-app* e la loro efficacia a raggiungere la platea destinataria della campagna. Come vedremo, tale minore efficacia a fronte di un bacino profilato limitato, costringe gli inserzionisti a dover cercare un numero più ampio di utenti profilati al fine di raggiungere l'obiettivo prefissato dalle campagne, il che di fatto comporta un aumento dei loro costi.

339. Nelle parole di Meta, al venire meno della capacità di personalizzazione, *“ciascun annuncio pubblicitario ospitato all'interno delle app iOS ha meno probabilità di raggiungere gli utenti e gli scopi desiderati, diventando così meno vantaggioso per gli inserzionisti, che dunque avranno una minore disponibilità a pagare per un annuncio di qualità inferiore, riducendo in tal modo i ricavi degli sviluppatori”*. In altri termini, *“la singola ad impression ha un valore minore in quanto è minore la probabilità di conversione e pertanto i ricavi dello sviluppatore/editore diminuiscono”*²⁸⁴.

340. In particolare, Meta ha evidenziato che *“per gli editori/sviluppatori, l'introduzione dell'ATT policy ha ridotto il c.d. “costo per mille impressioni” o CPM, una metrica che misura i loro ricavi”*^{285 286}.

341. In particolare, Meta ha sottolineato che nei mesi del 2021 successivi all'introduzione dell'ATT policy, in Italia, si è registrata una riduzione del CPM mediano mensile per le campagne pubblicitarie su iOS del 9% in rapporto a campagne comparabili lanciate su Android²⁸⁷.

²⁸³ Cfr. doc. 760.

²⁸⁴ Cfr. doc. 710.

²⁸⁵ Cfr. doc. 710. Più in dettaglio, *“per ciascuna visualizzazione dell'annuncio sull'app di un determinato sviluppatore (ad impression), l'inserzionista paga una certa somma allo sviluppatore. Il CPM rappresenta dunque: (i) per gli inserzionisti, il costo di mille ad impression veicolate sulla app dello sviluppatore; e (ii) per quest'ultimo, una voce di ricavo”*.

²⁸⁶ Al riguardo, è stato evidenziato in letteratura, per l'Italia, una diminuzione del CPM in ambito iOS di circa il 18% a seguito del rollout dell'ATT policy (cfr. Kraft, Bleier, Skiera, Koschella (2024), *Granular Control and Privacy Decisions: Evidence from Apple's App Tracking Transparency (ATT)*).

²⁸⁷ Cfr. doc. 14.

342. Dal punto di vista degli sviluppatori, la riduzione del CPM si traduce, come detto, in un minore ricavo pubblicitario. Invero, di fatto, gli sviluppatori sono in grado di quantificare la “remuneratività” della pubblicità legata ad un utente, a seconda che sia profilato o meno, solo attraverso la voce puntuale rappresentata dai ricavi.

343. Sul punto, lo sviluppatore [omissis] ha affermato che “*per coloro che adottano un modello di business prevalentemente basato sulla pubblicità, l’ATT policy è un rubinetto che chiude il flusso dei ricavi. Infatti, i ricavi per utente generati nel caso di utilizzatori non profilati sono di fatto pari a zero*”²⁸⁸. In altri termini, con specifico riferimento alle conseguenze dell’ATT policy, nelle parole di [omissis], “*gli utenti che negano il consenso all’ATT prompt sono, di fatto, utenti che non generano ricavi*” poiché “*per tale platea di utenti la società è conseguentemente costretta ad erogare pubblicità contestuale non redditizia*”²⁸⁹.

344. In questo senso lo sviluppatore Il Meteo, in sede di audizione, ha osservato che, con riferimento alla c.d. *average revenue per user/year*, “*in ambito iOS, tale valore era pari a [omissis] per utente all’anno nel 2020, e di fatto si è dimezzato nel 2022, raggiungendo un valore pari a [omissis] per utente all’anno*”²⁹⁰. Al contrario, in ambito Android, Il Meteo ha sottolineato “*un trend stabile se non crescente dell’average revenue per user/year, passato dagli [omissis] del 2020 agli [omissis] del 2022*”.

345. A tale riguardo, lo sviluppatore Spicy Sparks ha evidenziato che la revenue generata dalla pubblicità somministrata agli “*utenti che hanno fornito il consenso è molto più alta di quelli che non lo hanno fornito*”²⁹¹. Con riferimento a tale secondo gruppo di utenti, la revenue è “*diminuita di più di un 50%*”, il che appare pesare in modo rilevante sul business di una app per la quale la vendita di spazi pubblicitari contribuisce all’85%-90% della revenue totale”.

346. Più in particolare, RCS MediaGroup ha sottolineato che, in confronto alle sottoscrizioni e agli acquisti *in-app* “*i ricavi provenienti dalla vendita di spazi pubblicitari hanno avuto un decremento*”²⁹².

347. Come evidenziato dal segnalante per le proprie app, l’impatto che l’introduzione dell’ATT policy ha avuto sull’attività di vendita di annunci pubblicitari all’interno delle app per iOS emerge inoltre dal trend dei ricavi mensili delle app Facebook e Instagram (si veda la Figura 16) sviluppate per il sistema operativo mobile di Apple. Le regole imposte dall’ATT policy hanno avuto un immediato impatto negativo sui ricavi di Facebook, mentre hanno interrotto il sentiero di crescita dei ricavi di Instagram (linea nera, Fig. 16). In uno scenario controfattuale (linea blu tratteggiata, Fig. 16), e dunque in assenza dell’ATT policy, i ricavi pubblicitari di Meta avrebbero registrato una ulteriore significativa crescita. Nel solo mese di dicembre 2021, con riferimento al mercato europeo, Meta ha stimato di aver perso circa 192 milioni di dollari di ricavi pubblicitari su Facebook e circa 117 milioni di dollari su Instagram. In altri termini, i ricavi generati in Italia dalla vendita di

²⁸⁸ Cfr. doc. 762.

²⁸⁹ *Ibidem*.

²⁹⁰ Cfr. doc. 681.

²⁹¹ Cfr. doc. 22.

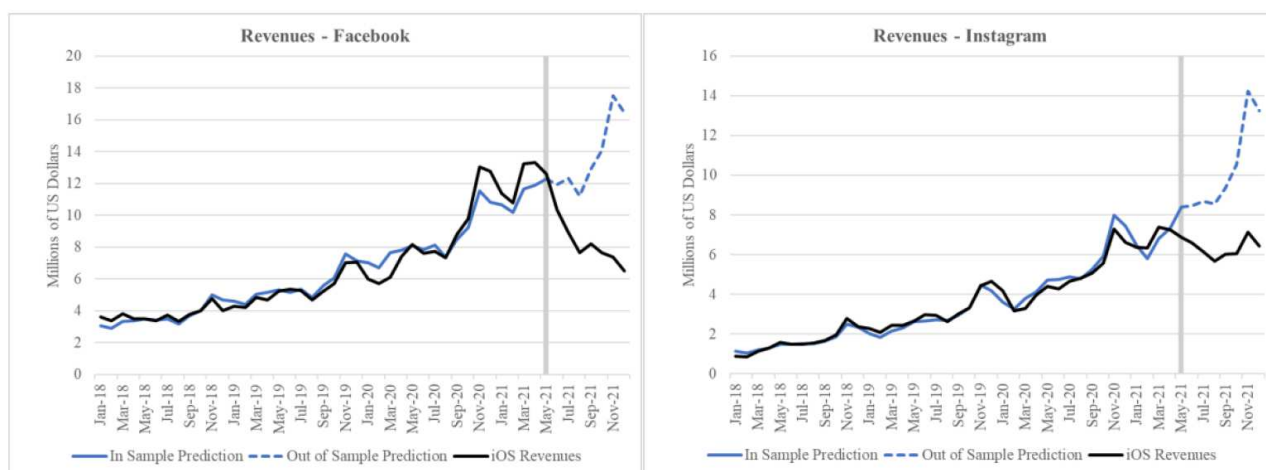
²⁹² Cfr. doc. 691.

campagne di conversioni fuori dal sito web (c.d. *off-site website conversion campaigns*) sulle app iOS di Instagram e Facebook hanno subito un calo rilevante²⁹³.

348. Quanto agli editori che usufruiscono anche dei servizi di Meta in qualità di intermediario pubblicitario, vale a dire mediante la piattaforma MAN, è emerso che la loro capacità di generare ricavi vendendo spazi pubblicitari tramite tale canale si è ridotta considerevolmente in concomitanza con l'introduzione dell'ATT *policy*. Tra l'inizio del 2021 e l'inizio del 2022, tra i principali 100 editori (i.e. *publisher*) attivi su MAN, [80-100] di essi hanno registrato un calo dei ricavi pubblicitari legati all'intermediazione della piattaforma di Meta superiore al [40-60%]. In particolare, [35-55] editori hanno registrato un calo di tali ricavi superiore al [80-100%]. In media, i ricavi su iOS per questi principali editori sono diminuiti di circa il [70-90%] a fronte di un aumento medio, in ambito Android, del [2-12]²⁹⁴.

349. In termini di “costo per mille impressioni” (CPM), una metrica che rappresenta una voce di ricavo per gli editori, Meta ha rappresentato che nella seconda metà del 2021 il CPM per le campagne intermedie da Meta su iOS, in confronto a quelle lanciate su Android, è diminuito di circa il 9%, in quanto è diminuita la qualità degli annunci che era possibile veicolare in termini di personalizzazione degli stessi²⁹⁵.

FIGURA 16. Ricavi pubblicitari mensili osservati e stimati delle app Facebook e Instagram.



(A) Facebook

(B) Instagram

Fonte: Meta, memoria economica di Compass Lexecon (doc. 14). Ricavi mensili osservati (linea nera) e stimati (linea blu) derivanti dalla vendita di annunci pubblicitari all'interno delle versioni iOS delle app Facebook (Pannello A) e Instagram (Pannello B) in Italia (gennaio 2018 - dicembre 2021)²⁹⁶.

²⁹³ Cfr. doc. 14. Analisi della società di consulenza Compass Lexecon su dati di Meta (la linea grigia verticale indica l'introduzione dell'ATT *policy*).

²⁹⁴ Cfr. doc. 725.

²⁹⁵ Cfr. doc. 14.

²⁹⁶ Cfr. doc. 14 (la linea grigia verticale indica l'introduzione dell'ATT *policy*).

350. Più in generale, Meta ha infatti avuto modo di chiarire che *“sebbene il settore pubblicitario possa essere cresciuto in termini assoluti, è probabile che avrebbe registrato tassi di crescita molto più elevati in assenza dell’ATT”*.

351. Nel corso del procedimento è inoltre emerso che gli effetti negativi dell’ATT policy sono stati particolarmente significativi soprattutto per le imprese più piccole, con meno dati a disposizione e minore capacità di fare *tracking*²⁹⁷, nonché minori possibilità di investire al fine di trovare soluzioni per adattarsi al nuovo regime. Ad esempio, il piccolo sviluppatore italiano [omissis] ha riscontrato una diminuzione dei ricavi legati alla vendita di annunci pubblicitari nella versione per iOS delle proprie app, osservando che, *“dal momento che in ambito Android non è previsto un prompt aggiuntivo così limitante analogo all’ATT prompt, ivi non si è registrata una diminuzione dei ricavi”*²⁹⁸. In ambito iOS, invece, *“la nuova politica di Apple ha avuto un impatto negativo che può essere quantificato in una riduzione di circa il 15-20% dei ricavi provenienti da pubblicità”*²⁹⁹. Ciononostante, *“pur rendendosi conto della diminuzione dei propri ricavi”, [omissis] “non aveva la capacità tecnica ed economica per implementare misure migliorative rispetto alla situazione imposta dall’ATT policy e quindi si è dovuta rassegnare a subire le conseguenze dell’ATT policy e ad affrontare un livello di ricavi più basso”*³⁰⁰. Lo sviluppatore italiano [omissis] ha ulteriormente sottolineato che *“la minore capacità di profilare gli utenti e misurare l’andamento delle campagne ha avuto un duplice effetto: da un lato, sono diminuiti i ricavi pubblicitari”* e, come si vedrà, *“dall’altro lato, potendo lanciare campagne di user acquisition in modo meno efficiente rispetto al passato, sono aumentati i costi di acquisizione degli utenti”*³⁰¹. Con riferimento all’attività di vendita di spazi pubblicitari, in particolare, [omissis] ha quantificato come *“a fronte di un aumento dei ricavi netti dai circa 6 milioni di euro del 2022 ai circa 8 milioni di euro del 2024, i ricavi legati all’attività pubblicitaria sono invece diminuiti, sia in termini assoluti che relativi, dai circa 1,4 milioni del 2022 a circa 1 milione nel 2024”*³⁰².

352. Come visto, gli sviluppatori possono finanziare la propria attività anche con modalità di monetizzazione diverse dalla vendita di spazi pubblicitari. Minori ricavi derivanti dalla pubblicità possono pertanto incentivare lo spostamento del modello di *business* verso forme di pagamento monetario da parte degli utenti finali.

353. Come infatti evidenziato dal segnalante, *“l’ATT policy ha ridotto l’attrattiva della monetizzazione tramite pubblicità per gli sviluppatori, molti dei quali si sono orientati verso modelli a pagamento, poiché gli annunci non personalizzati hanno un valore inferiore e generano di conseguenza ricavi più bassi”*³⁰³. Meta ha ad esempio osservato che, *“facendo riferimento al periodo tra maggio 2020 e marzo 2022, prima dell’introduzione dell’ATT policy, circa il 17% delle nuove app in ambito iOS adottava un modello di monetizzazione a pagamento, mentre*

²⁹⁷ Cfr. Aridor, Che, Hollenbeck, McCarthy, Kaiser (2025). *Evaluating the Impact of Privacy Regulation on E-Commerce Firms: Evidence from Apple’s App Tracking Transparency*. Management Science.

²⁹⁸ Cfr. doc. 750.

²⁹⁹ Cfr. *Ibidem*.

³⁰⁰ Cfr. *Ibidem*.

³⁰¹ Cfr. doc. 760.

³⁰² Cfr. *Ibidem*.

³⁰³ Cfr. doc. 723.

*successivamente all'implementazione della policy tale quota sarebbe salita al 21%. Al tempo stesso, in ambito Android, la percentuale di app che adottavano un modello a pagamento sarebbe rimasta costante – pari circa al 10% - lungo lo stesso orizzonte temporale”*³⁰⁴. In ambito iOS, si tratta di un aumento del 23,5%.

354. Al riguardo, uno sviluppatore di giochi come WhatWapp ha fornito dati che evidenziano come nel biennio 2019-2020, dunque precedentemente all'introduzione dell'ATT *policy*, i propri ricavi provenivano per circa il 64% da acquisiti *in-app* all'interno dei giochi, mentre nel triennio 2021-2023 tale quota è aumentata al 74%, in virtù di una diminuzione del peso dei ricavi provenienti dalla vendita di spazi pubblicitari³⁰⁵.

355. Inoltre, nelle parole di Meta, è emerso che tale effetto di sostituzione tra un modello *ad-supported* e uno basato sui pagamenti degli utenti “*interessa in particolare i nuovi entranti, in quanto più difficilmente le imprese già in attività modificano il proprio modello di business*”³⁰⁶.

356. Al riguardo, inoltre, lo studio di Kesler (2023) ha confermato che l'ATT *policy* ha avuto un effetto positivo e statisticamente significativo sulla proporzione di *app* che, in ambito iOS, sceglie un modello di monetizzazione basato sui pagamenti degli utenti³⁰⁷. In particolare, tale effetto è particolarmente rilevante per le *app* che già in precedenza facevano affidamento sulla raccolta e sul collegamento dei dati degli utenti, suggerendo una maggiore necessità di affidarsi agli *in-app payments* per compensare una perdita di ricavi proveniente proprio dalla vendita di spazi pubblicitari *in-app*.

357. Una ulteriore evidenza del tentativo degli sviluppatori di affidarsi a fonti di ricavo alternative alla pubblicità è l'aumento, documentato da Acquisti et al. (2023), dell'utilizzo da parte di soggetti terzi dei c.d. *software development kit* legati all'implementazione di soluzioni di pagamento all'interno delle *app* su iOS³⁰⁸.

³⁰⁴ Cfr. doc. 710.

³⁰⁵ Cfr. doc. 31.

³⁰⁶ Cfr. doc. 73.

³⁰⁷ Cfr. Kesler (2022). *The Impact of Apple's App Tracking Transparency on App Monetization*.

³⁰⁸ Cfr. Acquisti et al. (2023). *The Impact of Apple's ATT Framework on the App Ecosystem*. CESifo Working papers.

TABELLA 5. Schema riepilogativo delle conseguenze sull'attività economica degli sviluppatori dagli stessi direttamente attribuite all'ATT policy di Apple.

Sviluppatore	Impatto dell'ATT policy sull'attività economica degli sviluppatori
<i>Meta</i>	- riduzione CPM e riduzione ricavi sulle <i>app</i> Instagram e Facebook (perdite, rispettivamente, pari a circa 117 e 192 milioni in un solo mese (nell'esempio, dicembre 2021))
<i>RCS MediaGroup</i>	- i ricavi della società attribuibili alla vendita di spazi pubblicitari hanno avuto un decremento
<i>Il Meteo</i>	- riduzione average revenue per user/year da [omissis] a [omissis]
<i>Spicy Sparks</i>	- riduzione average revenue per user/year del 50%
<i>WhatWapp</i>	- diminuzione del 10% del peso dei ricavi provenienti dalla pubblicità in favore degli <i>in-app purchases</i>
[omissis]	- diminuzione dei ricavi quantificabile in un 15-20%
[omissis]	- a fronte di un aumento generalizzato dei ricavi delle <i>app</i> , vi è stata una diminuzione dei proventi legati alla pubblicità (dai circa 1,4 milioni del 2022 a circa 1 milione nel 2024)
<i>Principali 100 editori attivi su MAN</i>	- [80-100] editori hanno registrato un calo dei ricavi superiore al [40-60%]; in particolare, [35-55] di essi, superiore al [80-100%]

e) L'impatto sulle attività e sui costi sostenuti dagli inserzionisti

358. Dal lato della domanda di annunci pubblicitari, Meta ha messo in luce che “l'ATT ha reso più difficile per gli inserzionisti personalizzare efficacemente gli annunci”^{309 310}.

359. Dunque, “l'introduzione dell'ATT policy ha reso meno probabile che la pubblicità su dispositivi mobili raggiunga gli utenti interessati, dal momento che essa non è personalizzata, riducendo così le conversioni di tali annunci in vendite. In altri termini, ciascuna impressione pubblicitaria ha ora minori possibilità di generare un'azione da parte dell'utente, come un acquisto o un download, rendendo le inserzioni meno “di qualità” dal punto di vista degli inserzionisti. In assenza di personalizzazione, è necessario acquistare un numero maggiore di annunci per ottenere lo stesso risultato che prima era raggiungibile con un numero inferiore di inserzioni mirate. Questo comporta un aumento del “costo per acquisizione” (CPA)”³¹¹.

³⁰⁹ Cfr. doc. 723.

³¹⁰ Anche la letteratura accademica ha evidenziato che una riduzione della capacità di fare *targeting* diminuisce gli investimenti in pubblicità, porta alcuni operatori ad uscire dal mercato, aumenta il grado di concentrazione e ha un effetto di rialzo dei prezzi, come evidenziato anche dalla letteratura accademica (al riguardo, cfr. Deisenroth, Manjeer, Sohail, Tadelis and Wernerfelt (2024). *Digital Advertising and Market Structure: Implications for Privacy Regulation*. NBER Working paper series). In particolare, Deisenroth et al. (2024) evidenziano che gli effetti avversi dell'ATT policy sono principalmente incentrati sugli inserzionisti più piccoli.

³¹¹ Cfr. doc. 710.

360. In altri termini, *“l’inserzionista deve investire di più poiché è costretto ad acquistare un maggiore numero di annunci pubblicitari al fine di generare lo stesso numero di azioni”*³¹². Ed infatti, a tale riguardo, al fine di fornire elementi relativi al contesto di settore italiano, Meta ha altresì sottolineato che *“gli sviluppatori italiani clienti del servizio di intermediazione pubblicitaria di Meta, tra i quali in particolare [omissis] e [omissis], hanno visto un incremento del CPA a valle dell’introduzione dell’ATT policy”*³¹³.

361. Nel corso del procedimento, Meta ha più in particolare osservato che *“l’ATT ha portato a un aumento significativo del “cost per acquisition” (CPA) per gli inserzionisti (ossia il costo per acquisire un cliente per effetto della visualizzazione dell’annuncio pubblicitario). Sulla piattaforma di annunci di Meta, l’aumento del CPA mediano per la conversione di un sito web in Italia è stato stimato al 150% in un anno, da aprile 2021-aprile 2022. L’aumento non si è limitato alla piattaforma di annunci di Meta, ma ha riguardato anche Google (aumento del 19% dal 2021 al 2022) e Apple (aumento del 64% dal 1° trimestre 2021 al 4° trimestre 2021)”*³¹⁴ ³¹⁵.

362. In modo simile, con riferimento al costo medio delle campagne pubblicitarie di *app installation* lanciate su iOS e intermedie da servizi pubblicitari di terze parti, un associato IAB ha riferito come, nel triennio 2019-2021, il costo medio per installazione fosse pari a circa 2,74 euro, mentre nel triennio 2022-2024 tale valore sia stato pari a circa 3,93 euro³¹⁶.

363. Ciò va particolarmente a detrimento dell’attività pubblicitarie delle piccole imprese, le quali hanno minori budget pubblicitari e dunque maggiori difficoltà nel raggiungere il desiderato *target* di consumatori, come evidenziato in uno studio fornito da Meta³¹⁷ ³¹⁸.

364. Al riguardo, lo sviluppatore italiano [omissis] ha chiarito infatti che, con riferimento al proprio ruolo quale inserzionista delle proprie app, *“l’aumento del costo delle campagne è legato al fatto che, in mancanza dei necessari dati, non è possibile pianificare campagne pubblicitarie che soddisfino i requisiti di redditività”*. In altri termini, *“in assenza di informazioni granulari e di un tracciamento preciso degli utenti, è più complicato fare proiezioni sulla redditività delle campagne e, dunque, effettuare scelte di investimento oculate, in quanto il rischio è quello di avere un cost per acquisition maggiore della revenue per user”*. Ciò detto, osserva in conclusione lo sviluppatore

³¹² *Ibidem*.

³¹³ *Ibidem*.

³¹⁴ Cfr. doc. 73.

³¹⁵ Cfr. doc. 710. Con riferimento al CPA, Meta ha ulteriormente chiarito che *“il CPA è una metrica che misura, di fatto, il costo della pubblicità per gli inserzionisti tenendo conto della qualità degli annunci pubblicitari. L’obiettivo di una campagna pubblicitaria è solitamente quello di generare un certo numero di acquisiti o download e, a tale riguardo, il CPA rappresenta l’investimento necessario al fine di raggiungere tale obiettivo”*.

³¹⁶ Cfr. doc. 727.

³¹⁷ Cfr. doc. 14.

³¹⁸ Al riguardo, vi è evidenza del fatto che gli inserzionisti più piccoli sono maggiormente danneggiati rispetto a quelli più grandi nel momento in cui perdono la possibilità di utilizzare anche i dati di terzi a fini pubblicitari (cfr. Wemerfelt, Tuchman, Shapiro, Moakler (2025). *Estimating the Value of Offsite Data to Advertisers on Meta*. Marketing Science, Vol. 44, No. 2, pp. 268-286, DOI: <https://doi.org/10.1287/mksc.2023.0274>). In tal senso, specifici interventi quali l’ATT policy, in quanto limitano l’utilizzo di tali dati, sono idonei a danneggiare l’attività economica degli inserzionisti (cfr. Tadelis et al. *Learning, Sophistication, and the Returns to Advertising: Implications for Differences in Firm Performance*, National Bureau of Economics Working Paper No. 31201, April 2023).

[omissis], “precedentemente all’ATT policy, le campagne erano sicuramente più facili da programmare e, dunque, più redditizie”³¹⁹.

365. Un maggior impatto dell’ATT policy sulle attività dei piccoli inserzionisti è documentato anche da Aridor et al. (2025), i quali forniscono evidenze in merito al fatto che la riduzione di circa il 39,4% dei ricavi pubblicitari degli inserzionisti legati a Meta e la diminuzione del 22,3% degli ordini fatti al servizio pubblicitario di quest’ultima sono legati principalmente agli effetti negativi della policy di Apple proprio sugli operatori più piccoli³²⁰.

366. Con particolare riguardo ad uno dei propri associati, Beintoo, IAB Italia ha rappresentato che “la società ha smesso quasi del tutto di vendere agli inserzionisti campagne pubblicitarie su iOS, in quanto generare download in tale ambito è diventato molto difficile, dati i volumi scarsi e i costi molto elevati”. In particolare, è stato sottolineato che “il costo per installazione su iOS è circa cinque volte il costo pagato per la medesima azione in ambito Android”³²¹.

367. Anche lo sviluppatore Il Meteo, il quale, come detto, “investe abitualmente in pubblicità con la finalità di diffondere la propria app mobile”, ha rilevato che “se l’ATT policy danneggia gli editori quando vendono spazi pubblicitari, li danneggia potenzialmente anche di più nel momento in cui acquistano spazi pubblicitari all’interno di app terze” in quanto “costringe gli inserzionisti a non poter ottimizzare i propri budget pubblicitari e rende il costo di acquisizione degli utenti più elevato”³²². Al riguardo, con riferimento ai canali pubblicitari utilizzati, anche un editore importante come RCS MediaGroup ha confermato che “il criterio di allocazione del budget è legato all’ottimizzazione degli investimenti”³²³.

368. Anche con riferimento a tale capacità di ottimizzazione e allocazione dei budget, nel corso del procedimento è emerso come l’attività degli inserzionisti sia stata limitata dalle conseguenze dell’ATT policy anche con riguardo alla cruciale fase di misurazione dell’efficacia delle campagne pubblicitarie, attività che permette poi di ottimizzare la spesa pubblicitaria e indirizzare in modo più efficace le campagne future.

369. Al riguardo, al fine di fornire alcuni esempi concreti relativamente a tale attività, IAB Italia ha chiarito che, di fatto, “quando vengono acquistati spazi pubblicitari online, le aziende inserzioniste sono interessate a sapere quante volte un utente visualizza un dato annuncio. In altri termini, le aziende sono interessate a proporre ai potenziali consumatori il proprio prodotto un numero “ragionevole” di volte (c.d. frequency cap). In assenza dell’IDFA, gli attori della filiera pubblicitaria non possono sapere quante volte un dato annuncio è stato sottoposto all’attenzione di un particolare utente: alcuni utenti potrebbero vedere lo stesso annuncio 100 volte, altri mai. Ciò si traduce in uno spreco di investimenti pubblicitari, in quanto la c.d. “pressione pubblicitaria” non risulta essere ottimizzata, essendo gli annunci pubblicitari somministrati casualmente”³²⁴. In altri termini, con specifico riferimento al ruolo duale degli editori che operano anche come inserzionisti,

³¹⁹ Cfr. doc. 760.

³²⁰ Cfr. Aridor et al. (2025). *Evaluating the Impact of Privacy Regulation on E-Commerce Firms: Evidence from Apple’s App Tracking Transparency*. Management Science.

³²¹ Cfr. doc. 722.

³²² Cfr. doc. 681.

³²³ Cfr. doc. 691.

³²⁴ Cfr. doc. 722.

la circostanza per cui non si è “*in grado di capire se i nuovi download della propria app sono legati all’investimento pubblicitario o provengono da altri canali, rendendo dunque **complicato valutare quanto e come investire***”³²⁵.

370. Il tema della misurazione dell’efficacia e della *performance* della pubblicità nel raggiungere gli utenti è dunque anch’esso centrale.

371. Al riguardo, dal punto di vista degli operatori terzi, assume rilievo anche il ruolo di SKAdNetwork, il quale, come detto, nelle parole di Meta, è un sostituto insufficiente dell’accesso all’IDFA in quanto fornisce dati aggregati e con ritardo e supporta un numero limitato di campagne pubblicitarie³²⁶. Inoltre, sebbene Apple abbia in effetti aggiornato negli anni tale strumento, esso comunque presenta, ad avviso del segnalante, “*nella sua versione aggiornata (SKAdNetwork 4), significative carenze*”, in quanto “*continua tuttora a limitare i dati disponibili per gli inserzionisti più piccoli, che rimangono impossibilitati a misurare l’efficacia delle proprie campagne pubblicitarie e ha ampliato il ritardo minimo fra l’impressione pubblicitaria e il momento in cui il fornitore di servizi pubblicitari riceve i dati di conversione da 24-48 ore ad un valore predefinito di 3-4 giorni*”³²⁷.

372. Relativamente al tema della misurazione dell’efficacia delle campagne pubblicitarie, anche lo sviluppatore il Meteo ha lamentato che “*in assenza della condivisione dell’IDFA del dispositivo dell’utente, a valle dell’introduzione dell’ATT policy, l’attività di attribuzione delle conversioni pubblicitarie è diventata più complessa (e.g. capire se la pubblicità somministrata all’utente ha effettivamente condotto al download dell’app o meno)*”³²⁸. Inoltre, il Meteo ha confermato di utilizzare il servizio SKAdNetwork, sebbene esso “*fornisca gli aggiornamenti sui dati relativi alle conversioni pubblicitarie con un ritardo di 24-48 ore, che nel mondo digitale sono un’eternità, fornisca dati aggregati e dunque poco utili, e limiti il numero di conversioni che possono essere tracciate, limitando di fatto l’attività di attribuzione*”³²⁹.

f) L’impatto sulle attività degli altri operatori della filiera

373. Come già evidenziato, i ricavi delle piattaforme di intermediazione sono direttamente proporzionali ai ricavi realizzati dagli sviluppatori, in quanto sono, di fatto, una percentuale di tale voce. Pertanto, nel corso del procedimento, è emerso che una diminuzione dei ricavi degli sviluppatori su iOS necessariamente ha effetti negativi anche sugli intermediari pubblicitari che facilitano la compravendita di spazi pubblicitari all’interno delle *app* dell’ecosistema di Apple.

374. Nel caso di Meta, dunque, i ricavi di MAN sono correlati con i ricavi degli editori terzi che lo utilizzano.

375. Con riferimento al ruolo svolto dalle piattaforme di intermediazione, Meta ha pertanto evidenziato che, nel breve periodo, per il proprio servizio MAN, i ricavi pubblicitari mensili su iOS sono diminuiti del 77% su scala europea e di circa l’80% con riferimento al territorio italiano nella

³²⁵ *Ibidem*.

³²⁶ Cfr. doc. 14.

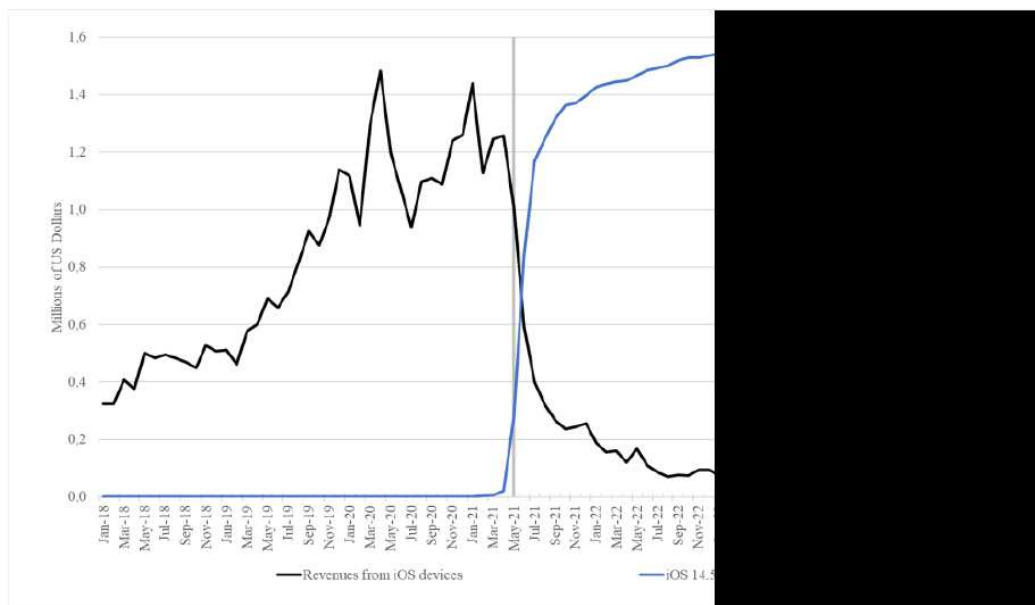
³²⁷ Cfr. doc. 73.

³²⁸ Cfr. doc. 681.

³²⁹ *Ibidem*. La minore utilità dello strumento SKAdNetwork è stata confermata anche da editori quali Mondadori (cfr. doc. 690 PD).

seconda metà del 2021. Non vi è stata, inoltre, alcuna significativa ripresa dei ricavi nel triennio successivo, pur in presenza di ingenti investimenti effettuati da Meta nelle tecnologie pubblicitarie (cfr. *infra*). Dunque, la piattaforma MAN di Meta, un operatore di primo piano, non è stata in grado di recuperare la *performance* pre-ATT, nemmeno nel lungo periodo.

FIGURA 17 ricavi mensili di MAN (milioni di dollari) da annunci pubblicitari su iOS e tasso di adozione di iOS 14.5 in Italia da gennaio 2018 e dicembre 2024.

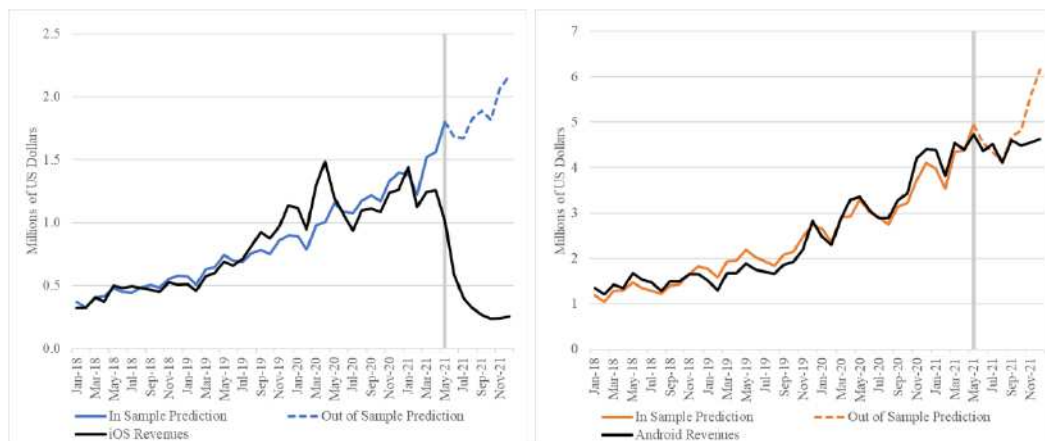


Fonte: Meta (analisi di Compass Lexecon, doc. 729).

376. Al tempo stesso, i ricavi relativi all'attività di intermediazione svolta su Android si sono attestati, nel breve termine, su un sentiero di crescita stabile, anche in Italia³³⁰.

³³⁰ Cfr. doc. 14 e doc. 723 D.

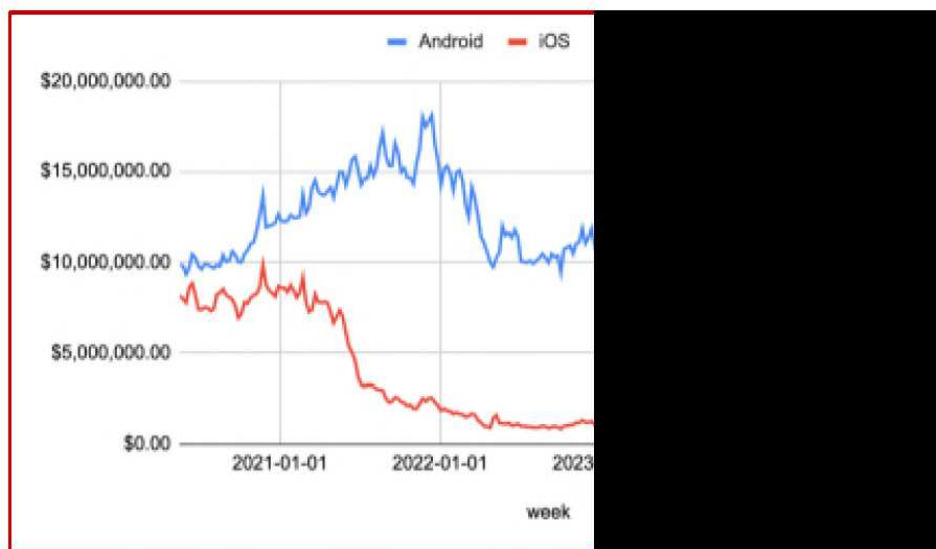
FIGURA 18. ricavi mensili di MAN osservati e stimati da annunci pubblicitari su iOS (pannello a sinistra) e su Android (pannello a destra) in Italia da gennaio 2018 a dicembre 2021.



Fonte: Meta (analisi di Compass Lexecon basata su dati di Meta e Statcounter).

377. Con riferimento ad un orizzonte temporale di più lungo periodo, come già detto, Meta ha evidenziato che i ricavi di MAN, il servizio di intermediazione pubblicitaria di Meta, derivanti dalla fornitura di servizi pubblicitari agli editori europei su iOS – che hanno subito un drastico calo nel breve periodo, successivamente all’implementazione dell’ATT *policy* – sono ad ogni modo rimasti stabili su tale valore ridotto³³¹, anche in confronto con il mondo Android.

FIGURA 19. ricavi mensili di MAN su iOS e su Android da metà 2020 al 2024.



Fonte: Meta

³³¹ Cfr. doc. 723 D.

378. Al riguardo, Meta ha chiarito che *“la spesa pubblicitaria è stata in parte dirottata altrove a causa del calo delle performance pubblicitarie, con conseguente riduzione sostanziale dei ricavi pubblicitari di MAN”*³³².

379. Più in particolare, *“con riferimento agli inserzionisti, e in particolare alle campagne su Facebook e Instagram, dopo l’introduzione dell’ATT policy”* Meta ha riscontrato come *“quelli di minori dimensioni abbiano progressivamente rappresentato una parte sempre più minoritaria della propria attività di vendita pubblicitaria. Ne deriva che Meta, ad oggi, ospita un numero minore di clienti, costituiti perlopiù da inserzionisti di grandi dimensioni. Questi sono infatti gli unici che possono avvalersi di pubblicità meno personalizzata, in quanto: (i) dispongono di un budget maggiore; e (ii) la platea di destinatari da raggiungere è tendenzialmente più ampia”*³³³.

380. Anche lo sviluppatore Il Meteo, in una ottica di confronto con i servizi pubblicitari di Apple, ha confermato che *“le altre piattaforme in passato utilizzate – come, ad esempio, quella di Meta – si sono dimostrate assolutamente non convenienti proprio a causa dell’ATT policy”*³³⁴.

381. Invero, un associato IAB ha rappresentato che il costo medio per installazione fronteggiato da un inserzionista – che, si ricorda, non è il prezzo unitario dell’annuncio pubblicitario, bensì una metrica che rappresenta l’efficacia con la quale un predeterminato numero di annunci acquistati viene convertito in installazioni della *app* sponsorizzata – è pari a circa 3-5 euro per utente acquisito utilizzando i servizi offerti dagli intermediari terzi, i quali, come detto, sono interessati dai limiti imposti dall’ATT policy. Invece, il costo medio per installazione fronteggiato dagli utilizzatori di AA, non soggetta alle regole ATT, risulta essere pari a circa 1-2,5 euro³³⁵.

382. Inoltre, sul punto, sottolineando come *“di fatto, in confronto al mondo pre-ATT, non sia stato più possibile svolgere l’attività pubblicitaria allo stesso modo”*, lo sviluppatore italiano [omissis] ha affermato di aver *“provato a cambiare, per tre volte, il fornitore dei servizi di intermediazione pubblicitaria, senza poter recuperare la performance precedente, in quanto le regole dell’ATT policy colpiscono tutti gli operatori terzi allo stesso modo, limitandone l’operatività”*³³⁶.

383. Infine, anche un associato IAB che opera in qualità di concessionaria pubblicitaria ha sottolineato che, a fronte di una prima discontinuità dovuta all’implementazione del GDPR, la successiva introduzione dell’ATT policy ha ad ogni modo avuto un significativo effetto sul numero di campagne di sponsorizzazione che hanno generato installazioni di *app* su dispositivi iOS (c.d. *install*); si è infatti passati da una media di 98.928 *install* generate nel triennio 2019-2021, a 5.360 *install* generate nel 2022 e solamente 714 e 916 nel 2023 e nel 2024³³⁷.

g) *L’adattamento alla policy e la conseguente necessità di effettuare ulteriori investimenti*

384. La generalizzata minore efficacia dei servizi pubblicitari in ambito iOS, a seguito all’implementazione dell’ATT policy, ha richiesto da parte di tali soggetti un adattamento alle nuove

³³² Cfr. doc. 723.

³³³ Cfr. doc. 710.

³³⁴ Cfr. doc. 681.

³³⁵ Cfr. doc. 727.

³³⁶ Cfr. doc. 760.

³³⁷ Cfr. doc. 727.

condizioni di mercato, con una conseguente necessità di investimenti aggiuntivi nel settore. In base agli elementi agli atti, tali ulteriori spese sono state declinate tanto come generici aumenti della quota di capitale investita in campagne pubblicitarie, come appena detto, quanto in investimenti volti ad un adattamento tecnologico in chiave migliorativa delle tecnologie legate alla personalizzazione della pubblicità.

385. In sede di audizione, IAB Italia ha infatti rappresentato che *“editori e inserzionisti hanno cercato di adattarsi alle nuove regole ma, in generale, è indubbio che l’efficacia della pubblicità online sia diminuita e che, dunque, vi sia stato un impatto negativo su tali attori”*. A causa degli effetti avversi dell’ATT policy, *“le piattaforme di intermediazione pubblicitaria hanno investito molte risorse nel cercare di adattarsi al nuovo regime post-ATT al fine di tentare un parziale ripristino della capacità di misurazione dell’efficacia delle campagne pubblicitarie su iOS. Anche a fronte di ingenti e costosi investimenti, che in assenza dell’imposizione dell’ATT policy da parte di Apple non sarebbero stati necessari, tuttavia, non è stato possibile tornare alla performance pubblicitaria antecedente l’introduzione dell’ATT policy”*³³⁸.

386. Anche Meta ha affermato, al riguardo, *“che l’impatto dell’ATT policy è stato più marcato nel periodo immediatamente successivo alla sua implementazione”*, ed ha quindi dichiarato di essere *“stata poi costretta ad aumentare gli investimenti sull’intelligenza artificiale e sulle altre tecnologie, così da tentare di adattare la propria offerta pubblicitaria al nuovo contesto creato dall’ATT”*. Ad avviso della società, invece, *“gli sviluppatori e gli operatori più piccoli (che, tra l’altro, non erano nella posizione di sostenere investimenti analoghi a quelli di Meta) non sono riusciti ad arginare l’impatto negativo dell’ATT nel tempo”*³³⁹, aspetto che fa nuovamente emergere, come detto nelle sezioni che precedono, il tema della maggiore difficoltà riscontrata dai soggetti più piccoli nell’adattarsi all’ATT policy.

387. Più in dettaglio, Meta ha chiarito di aver effettuato *“investimenti sostanziali per migliorare la qualità dei servizi pubblicitari sulle sue piattaforme”*. Tali investimenti, focalizzati sul servizio erogato mediante la piattaforma MAN, sono declinati in due categorie distinte: investimenti volti a *“offrire annunci più pertinenti, efficaci e personalizzati”* e investimenti atti a *“migliorare l’attribuzione e misurazione pubblicitaria”*³⁴⁰.

388. Nella prima classe di investimenti effettuati da Meta - oltre 100 miliardi di dollari in spese in conto capitale dal 2021 ad oggi - rientrano anche gli investimenti sull’Intelligenza Artificiale. I servizi AI di Meta hanno portato complessivamente a un aumento della qualità degli annunci erogati e dei loro relativi tassi di conversione.

389. Nella seconda classe di investimenti effettuati da Meta rientrano invece protocolli come l’Aggregated Event Measurement, progettato per aiutare gli inserzionisti a misurare l’efficacia delle campagne pubblicitarie sia per gli utenti che hanno acconsentito all’ATT sia per quelli che non lo hanno fatto³⁴¹.

³³⁸ Cfr. doc. 722.

³³⁹ Cfr. doc. 710.

³⁴⁰ Cfr. doc. 725.

³⁴¹ *Ibidem*

390. Al riguardo, Meta ha anche affermato di aver “*intrapreso iniziative significative per formare e incoraggiare i propri partner ad adattarsi ai cambiamenti imposti dall’ATT e ad adottare le misure necessarie per continuare a operare efficacemente nel nuovo contesto*”³⁴².

391. In effetti, anche il Meteo ha sottolineato che “*più che gli editori di app – sono state le piattaforme di intermediazione pubblicitaria, dovendo necessariamente fare un minor affidamento sullo strumento IDFA, a cercare soluzioni alternative*”³⁴³.

IV.5 *Le conseguenze dell’ATT policy sulle attività e sui servizi di Apple*

392. Sulla base degli elementi acquisiti, è emerso come negli ultimi anni le attività e i servizi del gruppo Apple siano cresciuti significativamente, con specifico riferimento al proprio *business* pubblicitario e ai proventi legati alle commissioni gravanti sugli sviluppatori terzi attivi su App Store.

393. Ad avviso di vari soggetti terzi intervenuti nel corso del procedimento, l’andamento positivo dei ricavi dei servizi offerti da Apple può ricondursi all’introduzione dell’ATT *policy* da parte dell’impresa stessa.

a) I servizi del gruppo Apple

394. Come noto, la produzione e la vendita dei dispositivi *hardware*, in particolar modo l’iPhone, è il cuore dell’attività commerciale di Apple, posto che i ricavi derivanti dalla vendita degli *smartphone* – anche con riferimento al territorio italiano – hanno stabilmente pesato per più della metà del fatturato totale realizzato dalla società.

395. Al tempo stesso, nel corso dell’istruttoria, come già emerso nella parte che precede (v. *supra*), negli ultimi anni i ricavi provenienti dai servizi forniti da Apple sono cresciuti significativamente, a fronte di un calo delle vendite di prodotti *hardware*³⁴⁴.

396. A tale riguardo, un operatore di primo piano come Meta ha evidenziato che il *business* dei servizi di Apple “*ha registrato un margine lordo quasi doppio rispetto a quello relativo alla vendita di dispositivi hardware*”³⁴⁵. In particolar modo, proprio per il 2021, anno di implementazione dell’ATT *policy*, tale dato è stato confermato anche da uno studio della CMA³⁴⁶.

b) La divisione pubblicitaria di Apple: Apple Ads (o AA)

397. Come detto, AA è la divisione di Apple a cui fa capo l’attività pubblicitaria del gruppo, concentrata in Italia su App Store, vale a dire nell’ambito della sponsorizzazione di applicazioni mobili per iOS. La stessa Apple ha evidenziato la crescita costante del fatturato di AA negli ultimi anni, anche in Italia, attribuendone l’aumento *[omissis]*³⁴⁷ ³⁴⁸. In particolare, sulla base dei dati

³⁴² Cfr. doc. 725.

³⁴³ Cfr. doc. 681.

³⁴⁴ Cfr. *Apple 10-K 2024*, pag. 26.

³⁴⁵ Cfr. doc. 73.

³⁴⁶ Cfr. Competition and Markets Authority (CMA, 2022). *Mobile ecosystems: Market study final report*.

³⁴⁷ Cfr. doc. 50.

³⁴⁸ A tale riguardo si sottolinea tuttavia che uno sviluppatore di primo piano come Subito ha sottolineato che “*le campagne intermedie da AA sono state sospese nel mese di settembre 2024, in quanto i risultati e i costi delle stesse non risultavano essere in linea con la strategia di marketing di Subito. Pertanto, a far data da settembre 2024, Subito non ha*

forniti dalla stessa Apple, è emerso che tra il primo trimestre del 2021 – dunque, in assenza dell’ATT policy – e lo stesso periodo del 2022, la quota di installazioni di *app* riconducibili alla visualizzazione di un annuncio di AA sul totale delle installazioni di *app* su App Store italiano – dunque, anche organiche e non solo sponsorizzate all’interno dell’App Store nonché in *app* di terzi – è aumentata di circa l’11%. Su base biennale, dunque con riferimento al primo trimestre del 2023, tale quota è aumentata del 19%, mentre su base triennale emerge un aumento del 32% di installazioni attribuite ad AA³⁴⁹.

398. Quanto alla popolarità di AA quale canale pubblicitario mediante il quale sponsorizzare le proprie *app* su App Store, un editore di primo piano quale RCS MediaGroup ha rappresentato che, in ambito iOS, dal 2021 al 2024, ha “prevalentemente investito usando la piattaforma AA”, sottolineando inoltre che “sono stati fatti dei test in cui è stata usata la piattaforma Google Ads”.

399. Avendo già detto delle evidenze relative alle conseguenze negative dell’ATT policy sulla capacità degli operatori terzi, tra cui i concorrenti della stessa AA, di offrire alla propria clientela un servizio pubblicitario di qualità, ossia efficace nel raggiungere il desiderato *target* di utenti, e idoneo a misurare precisamente la *performance* delle campagne *ex-post*, dall’altro lato assume rilievo, come emerso dagli elementi raccolti in sede istruttoria, il fatto che AA ha potuto mantenere una elevata *performance* pubblicitaria, sia in termini di personalizzazione che di misurazione dell’efficacia degli annunci.

400. Gli sviluppatori e gli altri soggetti terzi intervenuti sono stati concordi nel sottolineare come tale differenza di *performance* abbia beneficiato AA, “verso cui si sono spostati molti inserzionisti”, come evidenziato da Meta³⁵⁰. Ed infatti, lo sviluppatore Subito ha sottolineato come “un numero maggiore di inserzionisti utilizzava AA al fine di acquistare gli stessi spazi pubblicitari di interesse per Subito”, mettendo in luce un legame tra tale eccesso di domanda e il fatto che “il servizio AA era caratterizzato da costi più elevati rispetto ad altri servizi pubblicitari”³⁵¹.

401. In modo ancor più netto, un importante associazione di settore come IAB Italia ha dichiarato che “in ambito iOS, di conseguenza, l’unica alternativa è rivolgersi al servizio Apple Search Ads di Apple” in quanto “il fatto che il servizio Apple Search Ads, mediante il quale Apple vende pubblicità su App Store, non subisca alcuna limitazione a causa delle regole dell’ATT policy garantisce una posizione privilegiata ad Apple nell’ambito della pubblicità online”³⁵².

402. Sulla stessa linea, considerato che “AA è infatti l’unico strumento in grado di fornire spazi pubblicitari privilegiati, raggiungendo facilmente e sicuramente tutti gli utenti di iOS, mentre gli spazi pubblicitari dei terzi perdono valore anche a causa della loro minore efficacia”, lo sviluppatore Il Meteo ha sottolineato che “tra il 2020 e il 2022 ha aumentato del 50% i propri investimenti pubblicitari in AA, destinando buona parte del suo budget a tale canale di intermediazione pubblicitaria per l’acquisizione di utenti iOS”³⁵³.

più utilizzato AA di Apple a causa di un aumento dei costi di tale servizio, non più sostenibile per la società” (cfr. doc. 721).

³⁴⁹ Cfr. 719.

³⁵⁰ Cfr. doc. 710.

³⁵¹ Cfr. doc. 721.

³⁵² Cfr. doc. 722.

³⁵³ Cfr. doc. 681.

c) Il sistema di pagamenti digitali IAP di Apple

403. Nel ricordare che Apple gestisce direttamente tramite il servizio di pagamento proprietario gli acquisti di *app* a pagamento, gli *in-app purchases* e le sottoscrizioni di abbonamenti all'interno dell'App Store – transazioni sulle quali Apple obbliga gli sviluppatori a pagare una *fee* del 30%³⁵⁴ – i dati evidenziano una significativa crescita delle commissioni incassate da Apple.

404. Si è inoltre riscontrata una tendenza crescente alla sostituzione del modello di *business*, da uno *ad-based* ad un modello *fee-based*, a seguito della riduzione della capacità di vendere spazi pubblicitari personalizzati *in-app* e dunque di fare affidamento in modo predominante su tale fonte di ricavi. In particolare, vi è stato un aumento delle transazioni monetarie realizzate all'interno delle *app* – vale a dire, in termini di *in-app purchases* e sottoscrizioni a pagamento (cfr. *infra*) – e non già un aumento delle *app* che di per sé sono scaricabili a pagamento. Considerato infatti che, come emerso nel corso del procedimento³⁵⁶, le *app* a pagamento non sono una alternativa a quelle gratuite in quanto gli utenti in larga maggioranza preferiscono *download* gratuiti e non sembrano dunque avere una predisposizione al pagamento delle *app*, tale aumento di transazioni monetarie *in-app* è ragionevolmente riconducibile ad una inerzia degli sviluppatori nell'abbandonare del tutto il proprio modello di finanziamento, anche al fine di non scoraggiare l'acquisizione di nuovi utenti. In altri termini, anziché far pagare gli utenti fin dal momento del *download* delle *app*, si preferisce mantenere la gratuità del *download* iniziale inserendo invece nuove possibilità di monetizzazione all'interno della *app* stessa, in sostituzione del flusso di ricavi provenienti dalla pubblicità.

405. Invero, la stessa Apple ha fornito dati che confermano che tra il primo trimestre del 2021 e lo stesso periodo del 2025, gli *in-app purchases* sono aumentati dai [1-10] milioni del 2021 ai [10-35] milioni del 2025 e le sottoscrizioni a pagamento hanno registrato un incremento dai [1-10] milioni del 2021 agli [1-10] milioni del 2025³⁵⁷, mentre i *download* totali di *app* a fronte del pagamento immediato di un prezzo d'acquisto su App Store italiano sono invece diminuiti, dai [250.000 – 500.000] del 2021 ai [100.000-250.000] del 2025.

406. Inoltre, proprio a tale riguardo è stato evidenziato che, nelle parole di Meta, “Apple sarebbe significativamente meno impattata da un abbandono degli annunci pubblicitari a favore della

³⁵⁴ *Fee* che diventa pari al 15% per i rinnovi di abbonamenti non interrotti dopo il primo anno (cfr. caso AT.40437 *Apple-app Store Practices*).

³⁵⁵ In risposta agli obblighi imposti dal Digital Markets Act (DMA), Apple ha inoltre introdotto, con una comunicazione del 2 maggio 2024, la c.d. *Core Technology Fee* (CTF) come parte di un nuovo sistema di condizioni commerciali per gli sviluppatori terzi operanti all'interno del territorio dell'Unione europea (si veda:

<https://developer.apple.com/news/?id=d0z8d8rx>). La stessa Apple chiarisce infatti che la CTF si applica agli sviluppatori che scelgono di distribuire le proprie *app* al di fuori dell'App Store ufficiale, vale a dire tramite store alternativi di *app* o mediante il c.d. *sideloading*, su dispositivi aggiornati a iOS 17.4 o iPadOS 18. Sebbene ogni sviluppatore possa beneficiare di una soglia gratuita di 1 milione di installazioni annuali per *app* da parte di utenti nell'UE, superata tale soglia viene applicata una tariffa di 0,50 euro per installazione, e ciò riguarda tutte le *app*, anche quelle gratuite e finanziate esclusivamente dalla pubblicità. Ad ogni modo, Apple ha previsto alcune esenzioni: non sono soggetti alla CTF gli sviluppatori che non generano entrate, le organizzazioni non profit, gli enti educativi e governativi, e i piccoli sviluppatori con un fatturato globale inferiore a 10 milioni di euro, i quali possono accedere a un programma gratuito di tre anni (si veda: <https://developer.apple.com/help/app-store-connect/understanding-the-core-technology-fee/core-technology-fee-overview/>). Apple ha altresì chiarito che a partire dal 1° gennaio 2026, la CTF sarà sostituita da una nuova tipologia di commissione, denominata *Core Technology Commission* (si veda: <https://developer.apple.com/support/core-technology-fee/>).

³⁵⁶ Cfr. par. 94-100.

³⁵⁷ Cfr. doc. 717 D.

monetizzazione a pagamento”³⁵⁸, in virtù delle commissioni che la società comunque incassa dagli sviluppatori terzi attivi su App Store in quanto gestore di tali transazioni monetarie. In effetti, il sistema di pagamenti digitali di Apple sarebbe anzi “*il maggior beneficiario dell’abbandono della monetizzazione supportata da annunci pubblicitari dettato dall’ATT*”³⁵⁹.

V. LE INTERLOCUZIONI CON IL GARANTE PER LA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI

V.1 La prima interlocuzione con il Garante

407. L’Autorità, in data 2 aprile 2024, ha inviato al Dipartimento reti telematiche e marketing del Garante privacy una richiesta di informazioni contenente alcuni quesiti volti a inquadrare i comportamenti di Apple nel quadro delle regole a tutela della *privacy*. In data 7 maggio 2024 il Dipartimento realtà economiche e produttive del Garante privacy, di concerto con il Dipartimento tecnologie digitali e sicurezza informatica e il Dipartimento reti telematiche e marketing, ha fatto pervenire in Autorità la propria risposta alla richiesta di informazioni.

408. I quesiti posti al Garante privacy vertevano su: (i) il ruolo di Apple nella definizione di specifiche *policy* in materia di protezione dei dati personali, (ii) la conformità e indispensabilità dell’ATT *policy* se considerata alla luce dell’insieme delle varie norme già esistenti in materia di protezione dei dati personali, e (iii) la distinzione che la stessa Apple fa tra *first-party data* e *third-party data*, elemento, come ricordato, della linea di difesa della società.

409. Si premette che il Garante ha svolto le proprie considerazioni adottando un approccio basato sul rischio attinente alla sfera della *privacy* e, dunque, necessariamente valutando “*con particolare favore ogni iniziativa che consenta di aumentare le garanzie oltre il livello minimo*”, al tempo stesso riconoscendo che sussistono “*diverse considerazioni che non rientrano nella sfera di competenza dell’Autorità* [NdR: il Garante privacy]”. Inoltre, il Garante privacy si è basato sulla prospettazione dell’ATT *policy* che la stessa Apple mette a disposizione degli sviluppatori sul proprio sito web³⁶⁰ nonché sulla distinzione tra *first party data* e *third party data* che Apple utilizza al fine di formulare, come visto in precedenza, una propria definizione di “tracciamento”.

410. Con riferimento al primo quesito riguardante il ruolo di Apple nella definizione di specifiche *policy* in materia di *privacy*, il Garante ha rilevato come, in ambito iOS, il meccanismo di tracciamento basato sull’*Identifier for Advertisers* (IDFA) è stato istituito dalla stessa Apple, e dunque quest’ultima potrebbe assumere una “contitolarità” rispetto al trattamento di tale identificatore. In altri termini, il Garante ha riconosciuto che Apple, avendo anche il ruolo di produttore del dispositivo, e non solo quello di fornitore del sistema operativo – ai sensi del GDPR, nel rispetto del principio di *privacy by design*³⁶¹ – ha facoltà di impostare maggiori garanzie riguardo al trattamento dei dati personali. A tale facoltà può nello specifico essere ricondotta la scelta di Apple di adottare un sistema di tracciamento basato su un identificativo da essa stessa implementato e imposto agli sviluppatori. Dunque, posto che Apple ha implementato l’IDFA, l’imposizione di una

³⁵⁸ Cfr. doc. 73 D.

³⁵⁹ *Ibidem*.

³⁶⁰ Cfr. doc. 764 (link 31).

³⁶¹ Cfr. GDPR, considerando n. 78.

maschera per la richiesta del consenso costituisce un obbligo di legge, dal momento che “*prima ancora dell’accettazione, da parte dell’utente, delle operazioni di tracciamento effettuate dall’app, già la sola messa a disposizione degli sviluppatori, da parte di Apple, dell’IDFA, che quel tracciamento rende possibile, pare costituire un’operazione di trattamento soggetta all’obbligo della preventiva acquisizione del consenso*”.

411. Con riferimento al secondo quesito riguardante la conformità e l’indispensabilità dell’ATT *policy* rispetto a quanto disposto dalla disciplina in materia di protezione dei dati personali³⁶², il Garante ha rilevato come tale richiesta permetta agli utenti “*di apprendere, in modo semplice ed immediato*”, che l’app installata potrà effettuare attività di tracciamento, e di acconsentire, altrettanto semplicemente, a tale trattamento o meno. Al tempo stesso, tuttavia, il Garante ha evidenziato alcune criticità nelle modalità di esposizione dell’ATT *prompt*, quali il fatto che il testo della schermata è quasi interamente determinato da Apple e il poco spazio a disposizione degli sviluppatori terzi per fornire informazioni più approfondite su cosa sia il “tracciamento”, unitamente all’assenza di un *link* ad informazioni esplicative. Il primo aspetto limita l’autonomia dello sviluppatore, in quanto quest’ultimo avrebbe scarse possibilità di personalizzazione dello strumento in termini informativi; il secondo aspetto, strettamente legato al primo, limita l’effettiva comprensione da parte dell’utente in merito alla finalità dell’ATT *prompt*.

412. Infine, con riferimento al terzo quesito riguardante la distinzione fatta dalla stessa Apple tra *first-party data* e *third-party data* a giustificazione del diverso trattamento tra sé stessa e i terzi, il Garante - premettendo che un obbligo di acquisizione del consenso per qualsivoglia trattamento dei dati personali sussiste indipendentemente dal fatto che i dati siano qualificabili come *first-party* o *third-party* - ha innanzitutto dichiarato che il PA *prompt* che Apple utilizza per le proprie app risponde a tale obbligo. L’ATT *prompt* “*sarebbe finalizzato a raccogliere un diverso consenso: quello volto a utilizzare, per il tramite dell’identificativo univoco, i dati raccolti dall’app in questione in combinazione con quelli derivanti dal tracciamento delle attività svolte dall’utente nell’interazione con altre app e siti web*”. Nel fare questa osservazione, come anticipato, il Garante ha sposato la definizione di tracciamento offerta dalla stessa Apple³⁶³.

413. Inoltre, oltre a ricondurre i due diversi *prompt* a finalità distinte, il Garante giustifica anche le regole asimmetriche stabilite da Apple in merito alle modalità di raccolta del consenso secondo le quali, da un lato, l’ATT *prompt* deve essere mostrato all’utente da ciascuna app, affinché l’utente

³⁶² Con riferimento alla necessità di presentare una richiesta del consenso, il Garante si è di fatto espresso già nella risposta al quesito nr. 1.

³⁶³ Il Garante sembra infatti basare le proprie argomentazioni esclusivamente sulla premessa secondo la quale “*Poiché Apple dichiara di non effettuare attività di tracciamento, cioè di non effettuare attività di monitoraggio della navigazione dell’utente tra le varie app e siti web, non applica alle proprie app il prompt ATT (enfasi aggiunta)*”. Si ricorda infatti che, come detto, Apple considera *first party data* le informazioni sugli utenti che una società raccoglie sulla base delle attività degli utenti nell’ambito delle app e dei siti web riferibili a tale società e *third party data* le informazioni sugli utenti raccolte nell’ambito delle app e dei siti web di più società e tra loro collegate. Secondo questo approccio, ad avviso di Apple, il tracciamento consiste nel: “[...] collegare i dati di un utente o di un dispositivo generati utilizzando una app con i dati dell’utente o del dispositivo collezionati da app, siti web, o fonti di dati offline di terze parti, al fine di offrire annunci pubblicitari personalizzati o di misurare l’efficacia delle campagne pubblicitarie”. In modo molto simile, il Garante privacy, in merito alla distinzione tra *first-party data* e *third-party data* scrive che, “*nel primo caso, il titolare si limiterà a tracciare un profilo dell’interessato (identificato con il proprio dispositivo elettronico) utilizzando i dati dallo stesso rilasciati o generati nel corso delle sue attività sia online che offline; nel secondo caso, a tali dati potranno essere aggiunte altre informazioni raccolte presso soggetti terzi in relazione allo stesso interessato (cioè allo stesso dispositivo)*”; quindi, anche il Garante, sposando l’argomento di Apple, ritiene che solo nell’ultimo caso si configuri una attività di tracciamento.

possa fornire tanti ulteriori consensi al tracciamento quanti sono gli accessi alle diverse *app* sviluppate da terzi (c.d. *double opt-in*), in mancanza dei quali non è di fatto possibile il tracciamento; dall'altro lato, il *PA prompt* che Apple riserva a sé stessa è, invece, mostrato all'utente solamente nel momento in cui viene effettuato il primo accesso all'App Store³⁶⁴ e la sua accettazione consente la profilazione dell'utente sulla base dei *first party data* di Apple (cosiddetto *single opt-in*). Secondo il Garante, infatti, il fatto che il *PA prompt* venga mostrato una sola volta è coerente con il fatto che l'accesso ad App Store è riservato agli utenti c.d. autenticati, ovverosia in possesso di un account Apple.

414. In conclusione, seppur il Garante abbia sposato alcune delle tesi sostenute da Apple – a partire dalla distinzione tra *first-party data* e *third-party data*, arrivando alle differenze sostanziali e formali tra l'*ATT prompt* imposto ai terzi e il *PA prompt* utilizzato da Apple per sé stessa – lo stesso Garante ha rilevato come l'attuale *design* dell'*ATT prompt* potrebbe avere conseguenze su (i) l'effettiva comprensione da parte dell'utente del concetto di tracciamento e (ii) l'autonomia degli sviluppatori nella definizione dei mezzi e delle modalità del trattamento, in quanto l'*ATT prompt* è caratterizzato da scarse possibilità di personalizzazione da un punto di vista informativo.

415. Inoltre, si rileva che lo stesso Garante ha riconosciuto che “*la profilazione basata su dati di prima parte [solo] astrattamente dovrebbe concedere un maggiore controllo*” e, facendo in particolare riferimento ad operatori che offrono una vasta gamma di servizi e solitamente sono in una posizione dominante nel mercato, ammette che “*è ben possibile che un unico titolare possa disporre di un quantitativo di informazioni tale da tracciare un profilo dell'utente in maniera più completa di quanto possa fare uno sviluppatore di dimensioni più modeste anche accedendo a dati di terze parti*”. In tal senso, dunque, emerge come potrebbe essere qualificabile come tracciamento anche una profilazione massiva degli utenti basata anche solo su dati di prima parte.

V.2 La seconda interlocuzione con il Garante

416. Il 23 giugno 2025, l'Autorità ha avviato una seconda interlocuzione³⁶⁵ con il Garante per ottenere chiarimenti su alcuni punti venuti in rilievo, in particolare, nel periodo successivo alla precedente risposta del 7 maggio 2024. In particolare, è stato richiesto al Garante di chiarire se: (i) l'imposizione della duplicazione della richiesta del consenso così come attualmente configurata fosse realmente necessaria e (ii) fosse possibile adempiere agli obblighi previsti dalla normativa sulla *privacy* attraverso modalità di richiesta del consenso alternative, meno onerose per gli sviluppatori terzi e più chiare per gli utenti finali.

³⁶⁴ In altri termini, tale consenso fornito dall'utente ad Apple è a quel punto valido per tutte le *app* sviluppate direttamente dalla stessa Apple, sia che si tratti delle *app* di base già disponibili su iPhone sia che si tratti delle *app* di Apple disponibili nel negozio App Store.

³⁶⁵ Cfr. doc. 728 e il secondo parere reso dal Garante (doc. 781). Al riguardo, da un punto di vista procedurale, Apple ne contesta, nelle proprie memorie difensive (cfr. doc. 861), un “*coinvolgimento selettivo e incompleto*”, a suo avviso in violazione del “*principio di leale cooperazione*”. In particolare, Apple ha eccepito che non fossero stati forniti al Garante *privacy* i pareri completi dei suoi omologhi francese e tedesco, resi alle rispettive Autorità nazionali di concorrenza nell'ambito dei procedimenti paralleli sull'*ATT policy* di Apple. In realtà, nell'ambito di tale seconda interlocuzione, sono state messe nella disponibilità del Garante *privacy* le versioni complete di entrambi i pareri, come la stessa Apple ha avuto modo di verificare accedendo agli atti del fascicolo istruttorio (cfr. l'istanza di accesso di cui al doc. 805 e la risposta di cui al doc. 806).

417. Ai sensi dell'art. 58, par. 3, lett. b) e dell'art. 154, comma 4, del Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196), come modificato dal d.lgs. 10 agosto 2018 n. 101, il Garante ha fornito il proprio parere svolgendo le seguenti osservazioni.

418. Riprendendo, in premessa, i quesiti posti dall'Autorità nel mese di aprile del 2024, il Garante ha in primo luogo precisato che l'adozione, da parte di Apple, dell'ATT *policy* va ascritta ad una autonoma scelta imprenditoriale dell'impresa che non deriva dalla necessità di ottemperare agli obblighi imposti dalla normativa sulla *privacy*. Più nel dettaglio, il Garante ha chiarito che *“la policy adottata da Apple e il sistema da essa sviluppato non possano considerarsi tecnicamente adempimenti di specifici obblighi normativi gravanti su Apple (enfasi aggiunta) ai sensi della disciplina sulla protezione dei dati personali”*, sebbene tali attività *“risultano conformi ad essa”*.

419. In secondo luogo, il Garante ha nuovamente sottolineato che il meccanismo impostato da Apple sul disvelamento dell'IDFA agli sviluppatori, solo in caso di consenso dell'utente, *“costituisce una scelta imprenditoriale autonoma di Apple non essendo previsto un obbligo normativo in tal senso”*.

420. L'imposizione di una maschera per la richiesta del consenso (l'ATT *prompt*) diventa obbligatoria, ai sensi della normativa sulla *privacy*, solo a seguito della libera scelta imprenditoriale di Apple di introdurre il suddetto meccanismo (enfasi aggiunta). Al riguardo il Garante ha infatti precisato che *“in assenza di tale meccanismo l'attività di tracciamento avrebbe potuto comunque astrattamente essere effettuata per il tramite di altri strumenti, anche nella sola disponibilità dello sviluppatore (come ad es. i cookie), con correlato onere per lo sviluppatore dell'app di acquisire il relativo consenso dell'interessato e, più in generale, di adempiere a tutti gli obblighi derivanti dal trattamento posto in essere”*.

421. Il Garante ha, in terzo luogo, ribadito le ragioni alla base di un trattamento differenziato tra il trattamento dei dati raccolti direttamente dal titolare del trattamento (*first-party data*) e quelli raccolti da soggetti diversi (*third-party data*), già oggetto della precedente risposta resa all'Autorità.

422. In collegamento con quanto premesso e con riferimento al primo dei nuovi quesiti, il Garante ha affermato che la “duplicazione” della richiesta di consenso è *“non necessaria sulla base della normativa vigente”*³⁶⁶. Più in particolare, il Garante ha quindi precisato, anche in questo caso, che la scelta di Apple *“non trova di per sé ragione in una specifica disposizione della vigente disciplina sulla protezione dei dati personali ma rappresenta una conseguenza della scelta imprenditoriale di Apple [...] (enfasi aggiunta) di imporre agli sviluppatori il ricorso a una specifica soluzione per la raccolta del consenso necessario al trattamento dell'IDFA per finalità di profilazione commerciale con dati di terze parti”*.

423. In altri termini, anche la duplicazione deriva dalla decisione – che come detto è discrezionale e non indispensabile - di adottare il meccanismo di disvelamento dell'IDFA in caso di consenso degli utenti. Vale inoltre osservare che, ad avviso del Garante, sarebbero proprio le caratteristiche intrinseche del banner imposto da Apple – la sua “rigidità” e *“la limitata discrezionalità del singolo sviluppatore nel determinare i contenuti e le opzioni”*, aspetti dei quali il Garante aveva già evidenziato la criticità nella prima risposta del 7 maggio 2024 - ad avere reso necessario il ricorso alla duplicazione da parte degli sviluppatori delle schermate di raccolta del consenso degli utenti. Ciò, inoltre, fa emergere, ad avviso del Garante *“l'ambiguità della formulazione letterale delle due*

³⁶⁶ Cfr. doc. 781, pag. 4.

opzioni binarie attualmente presenti nel banner dell'ATT: "Non tracciarmi" – "Consenti", opzioni che avvalorano, in effetti, l'ipotesi, di una "duplicazione", in questi termini non necessaria, sulla base della disciplina vigente".

424. Al riguardo il Garante ha, infine, ribadito che, diversamente da quanto osservato nell'ambito dell'impostazione adottata da Apple con il sistema dell'ATT *policy*, *"la disciplina sulla protezione dei dati personali richiederebbe, [...] che il titolare del trattamento – lo sviluppatore nell'impostazione di Apple – abbia assoluta autonomia (enfasi aggiunta) nell'identificazione di forme, contenuti e mezzi relativi alla richiesta e ottenimento di ogni consenso"*.

425. Con riferimento al secondo dei nuovi quesiti, il Garante ha fornito risposta positiva affermando che *"nulla nella disciplina vigente precluderebbe al singolo sviluppatore di richiedere agli interessati – utenti della propria applicazione – tutti i consensi necessari in un'unica soluzione (enfasi aggiunta), sebbene con la necessaria granularità"*.

426. Il Garante ha inoltre ribadito le criticità intrinseche del banner ATT il cui contenuto, a prescindere dalle questioni relative all'imposizione di Apple al suo utilizzo, *"dovrebbe, in ossequio alla disciplina vigente, essere diverso ovvero, anziché evocare la richiesta di un consenso al "tracciamento" – operazione del trattamento non specificamente definita nella disciplina vigente –, evocando, più semplicemente e puntualmente, l'accesso, da parte dello sviluppatore, all'IDFA, al fine di un'eventuale profilazione commerciale"*.

V.3 *Le opinioni dei Garanti privacy francese e tedesco: cenni*

427. [omissis]

428. [omissis]

429. [omissis]

a) *Il Garante francese*

430. Il Garante francese ritiene che l'ATT *prompt* non permetta agli sviluppatori di raccogliere un valido consenso, cosicché essi devono inserire un'altra finestra (c.d. CMP *prompt*) per potere richiedere al consumatore un consenso conforme al GDPR o comunque per richiedere il consenso per altre finalità oltre a quelle descritte nel *prompt* imposto da Apple. Ad avviso del Garante, questa doppia finestra rappresenta una complessità *"inutile e artificiale"* che potrebbe essere superata laddove Apple integrasse l'ATT *prompt* con informazioni più approfondite sulla finalità dell'uso oppure inserendo un *link* di rinvio, allo stato assente, e/o permettesse agli sviluppatori di personalizzarlo al fine di raccogliere con una sola operazione un consenso valido. In sostanza, il Garante non critica in sé l'utilizzo dell'ATT *prompt*, ma invita Apple a fornire più libertà agli sviluppatori nella personalizzazione del messaggio per evitare che questi siano costretti in ogni caso a ricorrere anche ad una seconda finestra.

431. Per altro verso rileva considerare che il Garante francese si è pronunciato anche sulla circostanza per cui l'ATT *policy*, per come disegnata da Apple, impone di fatto agli sviluppatori il ricorso ad una doppia schermata (i.e. ATT *prompt* in aggiunta al CMP *prompt*) per poter raccogliere un consenso valido anche per ulteriori finalità rispetto a quelle di cui all'ATT *prompt*, mentre invece non si è espresso sulla legittimità della regola del c.d. *double opt-in*.

432. Parimenti il Garante non ha espresso alcuna valutazione in merito al PA *prompt*, né si è pronunciato sul fatto che Apple sia titolare o meno del trattamento, benché dal tenore dei pareri³⁶⁷ sembra emergere che lo stesso ritenga che Apple sia tenuta alla raccolta del consenso dell'utente³⁶⁸.

b) Il Garante tedesco

433. [omissis]

434. [omissis]³⁶⁹

435. [omissis]

436. [omissis]

VI. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

437. La difesa di Apple nel corso del procedimento istruttorio si è basata sostanzialmente sui seguenti aspetti: *i)* l'importanza della *privacy* per la strategia aziendale di Apple, *ii)* la presunta differenza delle caratteristiche dei dati trattati da Apple e dai concorrenti, *iii)* la diversa definizione del mercato rilevante e la presunta assenza di dominanza di Apple, *iv)* l'assenza di interesse di Apple nell'attività di vendita di spazi pubblicitari e l'assenza di alcun vantaggio per i propri servizi riconducibile all'ATT *policy*, *v)* la libertà degli sviluppatori concorrenti di intervenire sulle caratteristiche del *prompt* in ambito iOS, *vi)* i benefici offerti da *SKAdNetwork*, *vii)* i benefici che l'ATT *policy* garantirebbe ai consumatori, punto sul quale Apple ha anche depositato una *survey* svolta *ad-hoc* (c.d. "Dynata *survey*"), *viii)* l'assenza di effetti pregiudizievoli dell'ATT *policy* sui soggetti coinvolti, circostanza che, ad avviso di Apple, sarebbe dimostrata anche dal questionario inviato dall'Autorità agli sviluppatori italiani e, infine, *ix)* le modalità di acquisizione del consenso e la diversa interpretazione delle indicazioni del Garante *privacy*.

438. Su alcuni di questi profili si è espresso anche il segnalante, nei termini qui di seguito riportati, nonché l'Associazione Codici, riguardo allo specifico profilo della tutela della *privacy* per il consumatore.

VI.1 *Sull'importanza della privacy per la strategia aziendale di Apple*

a) La posizione di Apple

439. In primo luogo, Apple sostiene che l'ATT *Policy* sia necessario per garantire una maggiore tutela della *privacy* ai suoi utenti.

440. In particolare, Apple³⁷⁰ ha affermato che "*la privacy ha sempre ricoperto un ruolo di particolare importanza per l'azienda, il che smentisce in radice l'accusa secondo cui Apple si sia*

³⁶⁷ Il Garante *privacy* francese (CNIL), nell'ambito del procedimento istruttorio dell'Autorità francese, ha fornito due pareri. Il primo, con riferimento alla fase cautelare, in data 17 dicembre 2020; il secondo, nel merito del procedimento, in data 19 maggio 2022.

³⁶⁸ In particolare il Garante ha esplicitamente affermato che è necessario il consenso dell'utente per poter utilizzare il codice IDFA (*Identifier for Vendors* è un tracciante che, a differenza dell'IDFA, consente allo sviluppatore di un'applicazione di tracciare un utente esclusivamente all'interno delle altre applicazioni dallo stesso sviluppate, ed è diverso per i differenti sviluppatori, non consentendo, invece, di riconoscere le attività degli utenti nelle applicazioni di terzi); talché si può in via analogica dedurre che lo stesso consenso debba essere parimenti richiesto per autorizzare gli sviluppatori ad utilizzare il codice IDFA, univoco per il dispositivo e dunque lo stesso per tutti gli sviluppatori.

³⁶⁹ [omissis].

³⁷⁰ Cfr. doc. 42 D.

interessata alla privacy per schermarsi dalla concorrenza". Più specificamente, *"la prospettiva di Apple rispetto al tema della privacy è stata da sempre quella di soddisfare gli interessi degli utenti e permettere loro di decidere come i loro dati vengano utilizzati e condivisi. Le tecnologie sviluppate da Apple hanno da sempre tenuto conto di questo aspetto"*. La preoccupazione di Apple risiederebbe nel *"fatto che il traffico dei dati degli utenti è alla base di un mercato, i cui ricavi aggregati sono stimati sui 200 miliardi di dollari annui e che è popolato da innumerevoli entità - (ad esempio, siti internet, apps, social media, intermediari di dati, network pubblicitari, intermediari pubblicitari e altri fornitori), i quali tracciano gli utenti e accumulano crescenti quantità di dati personali di soggetti con i quali non hanno un rapporto diretto"*.

441. Apple ha affermato, pertanto, per far fronte a tale preoccupazione, di avere dapprima inserito l'*Intelligent Tracking Prevention*, cioè una funzionalità web legata alla privacy, rilasciata da Apple nel 2017 per affrontare il problema dei tracker contenuti all'interno dei siti web. Attraverso l'*Intelligent Tracking Prevention*, gli utenti hanno ottenuto la possibilità di visualizzare come ogni sito provi a monitorarli, ciò che ha determinato una consistente riduzione del numero di cookies archiviati sui sistemi degli utenti che possono essere utilizzati per tracciare la loro navigazione senza il loro permesso.

442. L'*ATT policy* sarebbe dunque stata una logica estensione dell'*Intelligent Tracking Prevention*. In sintesi, quindi, non solo l'*ATT* sarebbe stata annunciata *"come parte di una serie di innovazioni mirate a rafforzare ulteriormente la tutela dei dati personali degli utenti"*, ma la sua introduzione sarebbe avvenuta in risposta ad *"una precisa richiesta del mercato"* nonché *"una crescente richiesta, da parte degli utenti, di rafforzare le misure di protezione della privacy"*³⁷¹.

443. Solamente in sede di audizione finale, nelle memorie difensive depositate, Apple ha sostenuto che l'*ATT policy* fosse stata introdotta anche con l'obiettivo di permettere agli sviluppatori di raccogliere un consenso in conformità con la normativa *privacy*. Al riguardo, tuttavia, si anticipa fin da ora che ciò appare essere in contraddizione con le Linee Guida della stessa Apple, le quali menzionano l'utilizzo di altri ed ulteriori *prompt*, diversi dall'*ATT prompt*, per quanto concerne la *compliance* da parte degli sviluppatori con la citata normativa³⁷².

b) La posizione di Meta

444. Sul punto, Meta ha sottolineato come, invero, la condotta di Apple negli ultimi anni smentirebbe in realtà la dichiarata importanza che Apple attribuisce alla privacy; ciò emergerebbe soprattutto dalla scelta dell'impresa di prevedere una serie di esenzioni dall'applicazione dell'*ATT policy* in relazione ai dati degli utenti che utilizzano le proprie *app* e di quelli che navigano via browser (tramite l'app Safari, disponibile su App Store ma preinstallata sugli iPhone).

445. Infatti, da un lato, l'*ATT policy* non trova applicazione per le *app* di Apple; dall'altro lato, Apple ha creato una esenzione per il "tracciamento" tramite Safari ed altre *app browser*. Ad avviso di Meta, tale esenzione è strumentale a proteggere i ricavi che Apple ottiene da Google – stimati per quest'anno in 19 miliardi di dollari – grazie agli annunci di ricerca in Safari, in cui proprio Google risulta essere il motore di ricerca predefinito.

³⁷¹ Cfr. doc. 861 e doc. 882, allegato 4.

³⁷² Cfr. *infra* (par. 705-705). Si veda il punto 5.1 delle Linee Guida, specificamente dedicato alla *privacy*: cfr. doc. 764 (link 31).

446. Ciò smentirebbe, in punto di fatto, la dichiarata importanza della privacy per Apple.

VI.2 *Sulle caratteristiche dei dati trattati da Apple e dai concorrenti*

a) *La posizione di Apple*

447. L'impianto difensivo della società è incentrato, in secondo luogo, sull'argomento secondo il quale Apple utilizza solamente *first-party data* a fini pubblicitari e tali dati, per definizione, non consentirebbe di effettuare alcuna attività di tracciamento degli utenti. Come descritto anche nella parte delle Risultanze Istruttorie che precede, ad avviso di Apple, la pratica del tracciamento andrebbe quindi circoscritta alla sola pratica di collegamento dei dati relativi alla "navigazione" di un utente in siti web e nelle *app* gestiti da terze parti³⁷³.

448. Facendo riferimento a tale definizione di tracciamento, Apple ha chiarito di non tracciare gli utenti a fini pubblicitari, dal momento che (i) non collegherebbe i dati degli utenti generati sulle *app* proprietarie³⁷⁴ con i dati raccolti per il tramite di *app* di altre società, e (ii) non condividerebbe né venderebbe i dati degli utenti a terze parti.

449. Sul punto, Apple sottolinea che a porre rischi per la privacy degli utenti è il collegamento con i soli dati che provengono da una moltitudine di aziende diverse. Infatti, nel momento in cui interagisce con una particolare azienda e le cede i propri dati, l'utente sarebbe inconsapevole della eventuale trasmissione ed utilizzo di tali dati da parte di aziende terze, non avendo con esse un rapporto diretto. All'interno del perimetro del rapporto diretto con una singola azienda, invece, l'utente è consapevole che tali dati, seppur eventualmente utilizzati a fini pubblicitari, rimangono in ogni caso nella disponibilità di una singola società e rientrano quindi nella definizione di *first party data*.

450. Per tale motivo, l'ATT *policy*, il cui obiettivo sarebbe quello di prevenire il rischio per la privacy, si riferisce esclusivamente ai *third party data* ed agli sviluppatori che ne fanno utilizzo. Apple ne è fuori, in quanto, come detto, utilizzerebbe a suo dire solamente *first party data* a fini pubblicitari, e non già anche i *third party data*.

451. Anche quando Apple acquisisce dati relativi ai download di una *app* sviluppata da una azienda terza o alle sottoscrizioni a pagamento e agli acquisti *in-app* (IAP) di contenuti digitali effettuati all'interno delle *app* di terzi, l'impresa ritiene che tali dati rientrino comunque nella definizione di

³⁷³ Cfr. doc. 35, allegato 1: presentazione proiettata durante l'audizione del 28 giugno 2023 (diapositiva nr. 19). Le pratiche che ad avviso di Apple configurerebbero un tracciamento degli utenti sono, ad esempio: (i) la somministrazione, nell'ambito dell'esperienza di navigazione di una *app*, di annunci personalizzati basati sui dati dell'utente raccolti da *app* e siti web di altre società, (ii) la condivisione dei dati di geolocalizzazione del dispositivo e l'indirizzo *e-mail* dell'utente con un *data broker*, (iii) la condivisione di una lista di indirizzi *e-mail* o identificativi pubblicitari con un *ad network* che utilizza queste informazioni per "rintracciare" gli stessi utenti nelle *app* di altri sviluppatori o profilare utenti simili, (iv) l'installazione, da parte di uno sviluppatore, di un SDK pubblicitario all'interno della propria *app* che combina i dati degli utenti di tale *app* con i dati provenienti da *app* di sviluppatori differenti ai fini di personalizzazione e misurazione dell'efficacia delle campagne pubblicitarie. Non rientrerebbero, al contrario, nell'ambito della definizione fornita da Apple pratiche quali: (i) *on-device processing*, ossia il collegamento dei dati dell'utente raccolti da più fonti mantenendo tali dati solamente sul dispositivo, (ii) condivisione dei dati con un *data broker*, il quale tuttavia utilizza tali dati al solo scopo di rilevare o prevenire frodi o per scopi di sicurezza, (iii) condivisione dei dati con un *data broker*, al fine di verificare la solvibilità di un consumatore.

³⁷⁴ Il collegamento di dati tra diverse *app* della stessa società non rileva ai fini della definizione di tracciamento fornita da Apple, in quanto si rimarrebbe in ogni caso nel perimetro dei *first-party data*. Infatti, Apple categorizza gli utenti a fini pubblicitari collegando i dati provenienti, ad esempio, dalle *app* proprietarie Apple Music, Apple TV, Apple Books e App Store.

first-party perché “*queste transazioni sono gestite direttamente da Apple*”³⁷⁵. Inoltre, l’utente sarebbe consapevole di interagire direttamente con la stessa Apple, sia nel primo caso, al momento del download dell’app, che nel secondo caso, al momento del pagamento tramite la funzionalità IAP.

452. Per tali motivi, Apple ritiene non solo di essere legittimamente esentata dall’applicazione dell’ATT *policy* alle proprie app, ma di aver anche assoggettato sé stessa a regole di privacy più stringenti, chiedendo, seppure non necessario, il consenso degli utenti all’utilizzo dei loro dati a fini pubblicitari tramite il proprio PA *prompt*. La differenza che permane tra le caratteristiche dell’ATT *prompt* e del PA *prompt* proprietario risiederebbe nel fatto che i due sistemi elicitano il consenso all’utilizzo per scopi pubblicitari di dati fundamentalmente differenti.

b) La posizione di Meta

453. Meta contesta, sia la posizione secondo cui Apple utilizzerebbe soltanto *first party data*, sia che l’uso di tali dati non si configurerebbe come tracciamento

454. Quanto al primo aspetto, Meta sottolinea che i dati acquisiti da Apple provengono da acquisti degli utenti che non avvengono soltanto all’interno dell’App Store o in qualsiasi altra proprietà di Apple, ma anche all’interno di *app* di terze parti. Il coinvolgimento di Apple in queste transazioni non sarebbe di immediata evidenza per gli utenti che realizzano tali acquisti e, quindi, mancherebbe un elemento essenziale per la configurazione di tali dati come *first party*, in base alla stessa definizione fornita da Apple.

455. Peraltro, anche ammesso che alcuni dati tra quelli acquisiti possano definirsi di *first party*, in quanto direttamente collegabili ad Apple, quale titolare di App Store, gli operatori terzi sarebbero in ogni caso discriminati, non potendo gestire un proprio *app store* nel sistema iOS (in quanto vietato da Apple). Solo laddove ciò fosse possibile, anche uno sviluppatore terzo potrebbe non essere soggetto alle regole dell’ATT *policy*, alla luce dell’interpretazione “ampia” della definizione di *first-party* adottata da Apple.

456. Quanto al secondo aspetto, relativo al significato di “tracciamento”, Meta evidenzia che Apple – tramite AA – utilizza i dati degli utenti fundamentalmente nello stesso modo delle altre piattaforme pubblicitarie: “*entrambe collegano i dati sulle impressioni pubblicitarie degli utenti con i loro dati su acquisti o altre azioni che potrebbero verificarsi su una app o sito web di una terza parte, al fine di personalizzare gli annunci o di misurarne l’efficacia*”. Peraltro Meta ha altresì precisato che, come Apple, anch’essa “*non monetizza vendendo i dati degli utenti ad intermediari*”³⁷⁶.

457. A fronte di un uso dei dati per scopi pubblicitari sostanzialmente simile, ad avviso di Meta è pertanto discriminatorio sostenere che: (i) l’utilizzo dei dati relativi ad *app* di terze parti non è considerato tracciamento se intrapreso da Apple; (ii) l’utilizzo dei medesimi dati è considerato tracciamento se intrapreso da concorrenti; e, infine, (iii) anche l’utilizzo di dati sui siti web di terze parti che Apple considera tracciamento è esentato se realizzato all’interno dell’app Safari di Apple e di altre *app browser* (andando direttamente a vantaggio di Apple).

³⁷⁵ Cfr. doc. 42.

³⁷⁶ Cfr. doc. 73 D.

VI.3 *Sulla definizione del mercato rilevante e sulla dominanza di Apple***a) *La posizione di Apple***

458. Apple sostiene che la condotta contestata (comprensiva dell'offerta di scelte ai consumatori in materia di *privacy*) andrebbe vista come parte integrante di un impegno volto a differenziare e migliorare i propri dispositivi smartphone. Da ciò discenderebbe l'esistenza di un legame tra l'App Store e i dispositivi iOS, per cui non sarebbe possibile valutare le caratteristiche dell'App Store in modo isolato rispetto ai dispositivi iOS. Quest'ultimo mercato, peraltro, sarebbe caratterizzato, ad avviso della società, da una forte concorrenza che limiterebbe il potere di Apple nella distribuzione delle *app*; inoltre, Apple affronterebbe pressioni concorrenziali per acquisire e mantenere utenti e sviluppatori nonché il *buyer power* degli sviluppatori di *app* attivi nell'ambito dell'App Store. Da tutto ciò discenderebbe l'assenza di potere di mercato e quindi l'erronea imputazione di una posizione dominante in capo alla società.

VI.4 *Sull'interesse di Apple nell'attività di vendita di spazi pubblicitari e sui vantaggi per i propri servizi derivanti dall'ATT policy***a) *La posizione di Apple***

459. Apple afferma, in primo luogo, di considerare la pubblicità *online* – che, si ricorda, la società svolge esclusivamente con riguardo alla promozione di *app* (i.e. annunci per l'installazione di *app*), in quanto “essa limita la propria attività pubblicitaria nell'UE esclusivamente al proprio App Store”³⁷⁷ – come un'attività del tutto marginale nel proprio business e ciò smentirebbe, pertanto, ogni ipotesi di condotta restrittiva da parte sua in tale settore. In secondo luogo, Apple evidenzia che l'ATT policy “non ha avuto effetti significativi né sui ricavi di Apple Ads né sui ricavi da commissioni”³⁷⁸.

460. Nel corso del procedimento, la società ha innanzitutto evidenziato che nel settore dell'online advertising³⁷⁹, per il tramite del proprio servizio AA³⁸⁰, la sua quota di mercato è inferiore all'1%, essendo in competizione con Google (28%), Meta (21%), ed altri operatori, la cui quota congiunta raggiunge il 50% del mercato; con riferimento al mercato italiano, i ricavi attribuibili alla vendita di annunci pubblicitari – sempre tramite AA - rappresenterebbero solamente il 2% del fatturato totale realizzato in Italia dalla stessa impresa³⁸¹.

461. Al riguardo, Apple ha al contempo riconosciuto che il fatturato di AA sia stato in costante crescita negli ultimi anni, anche in Italia, ma ciò non sarebbe tuttavia dovuto alla promozione massiva del servizio di pubblicità *online* presso gli editori di *app* e gli inserzionisti, ma sarebbe da

³⁷⁷ Cfr. doc. 861, allegato 3.

³⁷⁸ Cfr. doc. 861, allegato 3, e doc. 882, allegato 4.

³⁷⁹ Cfr. doc. 35, allegato 1: presentazione proiettata durante l'audizione del 28 giugno 2023 (diapositiva nr. 45). Si noti che le quote sottoposte da Apple sono state calcolate adottando una definizione molto ampia del settore, riferendosi alla pubblicità *online* nel suo complesso.

³⁸⁰ Come già detto, la divisione pubblicitaria di Apple, precedentemente denominata *Apple Search Ads* (“ASA”) è stata recentemente rinominata *Apple Ads* (“AA”).

³⁸¹ Cfr. doc. 42.

attribuire al naturale tasso di crescita elevato caratteristico di un servizio non ancora maturo quale sarebbe per Apple il business della pubblicità *online*³⁸².

462. In ogni caso, Apple sostiene che la crescita del business di AA non deriverebbe in alcun modo dall'implementazione dell'ATT *policy*, in quanto tale espansione sarebbe iniziata ben prima del mese di aprile 2021, e il suo tasso di crescita non avrebbe mostrato alcun significativo picco post-ATT, posto che *[omissis]*³⁸³, ma avrebbero invece *[omissis]*. Ciononostante, come detto, Apple riconosce come via sia stato *[omissis]* – in particolar modo, è stato registrato *[omissis]* – sebbene ciò sarebbe riconducibile, ad avviso della società, *[omissis]*³⁸⁴.

463. Apple sottolinea, altresì, che la crescita dei ricavi di AA non deriverebbe da un aumento del prezzo degli annunci praticato agli inserzionisti, ma da un incremento del volume di annunci pubblicitari intermediati da AA. Ad ogni modo, sostiene Apple, “AA non ha guadagnato rilevanza come fonte di download su iOS, e non si riscontra alcuna evidenza riconducibile alla sostituzione della pubblicità di installazione in-app dai servizi di terze parti verso AA”³⁸⁵. Ad avviso di Apple, in primo luogo, l'assenza di uno spostamento degli sviluppatori verso il servizio pubblicitario di Apple sarebbe confermata dallo stesso questionario inviato dall'AGCM agli sviluppatori italiani, posto che *[omissis]*³⁸⁶. In secondo luogo, Apple afferma che l'analisi utilizzata dall'AGCM³⁸⁷ per sostenere che vi sia stato un aumento post-ATT della quota di installazioni di *app* intermedie da AA sia errata, in quanto essa “copre solo alcuni mesi successivi all'introduzione dell'ATT fino a settembre 2021, con un elevato rischio di catturare effetti transitori di breve termine”, mentre invece i dati della stessa Apple confermerebbero che *[omissis]*³⁸⁸.

464. Infine, Apple ritiene di non aver tratto alcun beneficio dall'ATT *policy* in termini di aumento delle commissioni incassate dagli sviluppatori sull'App Store, in quanto, a suo avviso, “non vi è alcuna evidenza che l'introduzione dell'ATT abbia indotto gli sviluppatori a modificare i propri modelli di business orientandosi verso una maggiore monetizzazione attraverso le vendite in-app”³⁸⁹. In particolare, l'aumento dei ricavi da commissioni IAP *[omissis]* in quanto *[omissis]*³⁹⁰.

b) La posizione di Meta

465. Al riguardo, Meta ha messo in evidenza che, nell'ambito dell'ecosistema Apple, l'offerta dei “servizi” - che includono la pubblicità, la distribuzione di *app* tramite App Store, e gli *in-app purchases* (IAP) – è cresciuta molto di più rispetto a quella relativa agli hardware (che comprende la produzione e vendita di iPhone, iPad, e Mac). Infatti, nel periodo 2015-2022, i ricavi dei servizi Apple hanno avuto un tasso di crescita annuo del 22% a fronte di quello dei prodotti *hardware*, pari

³⁸² Il servizio *Apple Search Ads* – ora *Apple Ads* – è stato infatti lanciato in Italia soltanto nel 2018.

³⁸³ Cfr. doc. 861, allegato 3, para. 202.

³⁸⁴ *Ibidem*.

³⁸⁵ Cfr. doc. 861, allegato 3.

³⁸⁶ Cfr. *Ibidem*.

³⁸⁷ Cfr., al riguardo, la Figura 11.

³⁸⁸ Cfr. doc. 861, allegato 3 (e Figura 41). Si noti che la stessa Apple sottolinea che “*[omissis]*”. Si rileva dunque che i dati di Apple, ad ogni modo, non coprono il periodo temporale antecedente all'introduzione dell'ATT *policy*.

³⁸⁹ Cfr. *Ibidem*.

³⁹⁰ Cfr. *Ibidem*, para. 239.

solo al 6%; inoltre, il business dei servizi ha registrato un margine lordo quasi doppio rispetto a quello relativo alla vendita di dispositivi *hardware*³⁹¹.

466. Pertanto, secondo Meta, Apple avrebbe un forte incentivo ad ostacolare la concorrenza sul mercato della distribuzione delle *app* in modo da favorire i propri servizi. In particolare, tramite l'introduzione dell'ATT *policy*, Apple avrebbe (i) favorito il proprio servizio pubblicitario in quanto la stessa Apple si starebbe trasformando in una sofisticata piattaforma di intermediazione pubblicitaria, e (ii) indotto gli sviluppatori, in particolar modo i nuovi entranti, a passare da un modello di business basato sulla vendita di spazi pubblicitari ad uno fondato sui pagamenti degli utenti³⁹², in modo da beneficiare delle commissioni imposte sugli acquisti in-app.

467. Meta ha, inoltre, evidenziato che i dati di crescita del suo fatturato derivante dai servizi pubblicitari offerti tramite AA mostrano un aumento del 250% fatturato tra il 2020 (prima dell'introduzione dell'ATT) e il 2021 (dopo l'introduzione dell'ATT); inoltre, dal 2021, si è registrato un aumento significativo dei passaggi degli sviluppatori dal modello di monetizzazione tramite pubblicità a quello di monetizzazione a pagamento, portando conseguentemente ad una crescita dei ricavi derivanti dalle commissioni pagate dagli sviluppatori per gli acquisti *in-app* (pari al 30% di ogni transazione). Secondo Meta, tale effetto di sostituzione sarebbe causato dall'ATT e interesserebbe in particolare i nuovi entranti, in quanto più difficilmente le imprese già in attività modificano il proprio modello di business. Tale impatto positivo sui servizi di Apple sarebbe strettamente correlato all'introduzione dell'ATT *policy* da parte della stessa impresa.

468. Più in generale, Meta ha evidenziato che “*mentre molti operatori dell'ecosistema pubblicitario hanno dovuto affrontare gravi difficoltà, Apple non ha subito perdite a causa dell'ATT, diventando il suo principale beneficiario*”³⁹³. Da ultimo, nelle proprie memorie, Meta ha infatti nuovamente sottolineato i vantaggi che l'ATT ha assicurato alla divisione pubblicitaria di Apple, posto che “*i prezzi di conversione AA sono saliti a 3,64 dollari nel quarto trimestre del 2021, con un aumento del 64% rispetto al primo trimestre del 2021*”. Dunque, ha ribadito Meta, “*sulla scia dell'ATT, AA ha registrato una crescita straordinaria, anche se i suoi servizi sono diventati notevolmente più costosi per gli inserzionisti*”³⁹⁴.

VI.5 Sulla libertà degli sviluppatori terzi di intervenire sulle caratteristiche del prompt in ambito iOS

a) La posizione di Apple

469. Con riferimento alle caratteristiche del *prompt* e alla libertà degli sviluppatori di intervenire sui suoi contenuti Apple ha in primo luogo evidenziato le caratteristiche di semplicità e trasparenza dell'interfaccia nonché del linguaggio utilizzato, rispetto alla prassi del settore, soprattutto in ambito web. Apple ha inoltre sottolineato che gli sviluppatori possono modificare liberamente il testo situato in posizione centrale sulla schermata dell'app per fornire in modo personalizzato spiegazioni agli

³⁹¹ Meta ha prodotto copia di alcune notizie di stampa di settore che confermano tali dati. Cfr. Slide 6 allegata al verbale di audizione del 20 ottobre 2023.

³⁹² Ad avviso di Meta tale effetto di sostituzione interesserebbe in particolare i nuovi entranti poiché le imprese già attive sul mercato sono più restie a modificare il proprio modello di *business*.

³⁹³ Cfr. doc. 862, para. 139.

³⁹⁴ Cfr. doc. 862, para. 142.

utenti riguardo le finalità del *prompt*. In particolare, essa mette a disposizione un campo libero (c.d. *purpose string*) all'interno dell'ATT *prompt* ed una schermata che precede l'apparizione dell'ATT *prompt* (c.d. *pre-prompt*). Ciò sarebbe, ad avviso di Apple, più che sufficiente per spiegare agli utenti le motivazioni alla base della richiesta del consenso al tracciamento evitando il rischio di scoraggiare il rilascio del consenso. Inoltre, l'ATT *prompt* e il relativo *pre-prompt* sarebbero personalizzabili in "tempo reale", senza che Apple ne sia a conoscenza, sebbene i loro contenuti devono comunque essere verificati e autorizzati dalla stessa Apple nel rispetto di specifiche linee guida pubblicate dall'impresa³⁹⁵.

b) La posizione di Meta

470. Ad avviso di Meta, la possibilità di intervenire sulle *purpose string* e di utilizzare un *pre-prompt* non mitigano gli effetti pregiudizievoli dell'ATT *prompt*. Infatti, in base ai risultati di ricerche interne di Meta emerge che la maggior parte degli utenti dedica poco tempo a esaminare il corpo del testo del *pre-prompt*, concentrandosi principalmente sul titolo e sui pulsanti. Inoltre, Meta ha sottolineato l'impatto negativo sulla reale libertà degli sviluppatori dovuto al controllo arbitrario ex ante del *pre-prompt* effettuato da Apple. In particolare, ha evidenziato di avere subito il rifiuto di Apple alla proposta di un *pre-prompt* che avrebbe permesso agli utenti, cliccando su un pulsante con scritto "non ora", di rimandare il processo decisionale a un momento più opportuno.

471. Quanto, poi, alle affermazioni rese da Apple circa le caratteristiche di semplicità e trasparenza del *prompt* ATT e del suo gradimento da parte di alcuni sviluppatori, Meta ha sottolineato che Apple: (i) non chiarisce adeguatamente il significato del termine "tracciamento" utilizzato nell'ATT *prompt*, un termine al quale, peraltro, viene solitamente attribuita una connotazione negativa che scoraggia gli utenti dal rilasciare il proprio consenso; (ii) non ha condotto alcun test per stabilire se gli utenti comprendessero il modo in cui Apple definisce il termine "tracciamento"; e (iii) non ha autorizzato gli sviluppatori a consentire agli utenti di rimandare la propria scelta e di decidere se rilasciare o meno il consenso dopo avere meglio compreso le attività per cui l'app sta richiedendo il permesso. La possibilità di posticipare tale decisione renderebbe la scelta più consapevole.

VI.6 Sui benefici offerti da SKAdNetwork

a) La posizione di Apple

472. Apple ha precisato che SKAdNetwork non è un network pubblicitario, ma è un'interfaccia di programmazione (API) completamente gratuita, che viene fornita ai terzi come strumento di misurazione ed attribuzione pubblicitaria in relazione agli utenti che non hanno fornito il consenso al tracciamento, e che può essere in ogni caso liberamente utilizzato da tutti gli inserzionisti e i network pubblicitari, anche in combinazione con altri strumenti tecnologici di attribuzione, eventualmente anche sviluppati per conto proprio dagli stessi operatori.

473. Inoltre, Apple ha messo in luce i continui investimenti dalla stessa fatti al fine di sviluppare gli aggiornamenti di tale interfaccia di programmazione. I recenti miglioramenti di SKAdNetwork consentono anche agli sviluppatori di ricevere gli stessi dati che sono inviati agli ad network, e introducono tre tipologie di soglie di privacy, consentendo – anche in assenza di un numero elevato di conversioni – di ricevere comunque alcuni dati sulle attribuzioni, per quanto meno dettagliati.

³⁹⁵ Cfr. doc. 50 D.

474. Apple ha altresì evidenziato che alcuni operatori del settore pubblicitario si sono dichiarati insoddisfatti delle funzionalità offerte da SKAdNetwork anche quando hanno ricevuto i dati con il livello di dettaglio più alto, concludendo che le segnalazioni relative all'interfaccia offerta da Apple non sono da rinvenirsi nella sua mancanza di funzionalità adeguate ma nel fatto che il tracciamento degli utenti non è più consentito. Ciononostante, Apple ha dichiarato che l'utilizzo della API SKAdNetwork è costantemente cresciuto nel tempo.

b) La posizione di Meta

475. Con riferimento alle funzionalità offerte da SKAdNetwork, Meta ha chiarito che le versioni più recenti di tale API³⁹⁶ presentano ulteriori significative carenze. In particolare, il fornitore dei servizi pubblicitari riceve i dati di conversione non più con 24-48 ore di ritardo rispetto al momento in cui l'impressione pubblicitaria raggiunge l'utente finale ma addirittura con 3-4 giorni di ritardo.

476. Meta ha, altresì, affermato di avere sviluppato un proprio strumento alternativo e che lo sta già utilizzando in alcuni casi; tuttavia, ha precisato la società, sviluppare soluzioni alternative comporta un rischio significativo, in quanto Apple potrebbe dichiarare in ogni momento uno strumento alternativo non conforme all'ATT. Da tale rischio derivano rilevanti costi; Meta ha dovuto, infatti, sviluppare più di una versione del proprio strumento per tutelarsi nel caso in cui una versione sia dichiarata non conforme da parte di Apple³⁹⁷.

VI.7 *Sui benefici dell'ATT policy per i consumatori e sulla Dynata survey di Apple*

a) La posizione di Apple

477. Apple sostiene che l'ATT *policy* garantisce un beneficio per i consumatori, giacché aumenterebbe la loro consapevolezza circa le loro scelte in materia di privacy.

478. A tal fine, ha condotto una survey ai consumatori (*Dynata survey*), intervistando un campione rappresentativo di utilizzatori di smartphone italiani³⁹⁸, al fine di esaminare le modalità di interazione degli utenti con le richieste di consenso relative alla privacy. In particolare, il tema centrale della survey è stato quello dell'intenzionalità (o consapevolezza) delle decisioni prese dagli utenti in tema di privacy ed espresse attraverso il consenso al CMP e all'ATT *prompt*.

479. Secondo Apple, i risultati della survey suggerirebbero che l'ATT *prompt* rifletterebbe in maniera migliore del CMP *prompt* le scelte degli utenti e risulterebbe quindi più efficace di quest'ultimo a consentire agli utenti di compiere una scelta consapevole in materia di privacy. Le risposte degli utenti utilizzatori di iOS indicano, infatti, che l'ATT *prompt* consentirebbe al 62% degli utenti che ha espresso il consenso al CMP *prompt* in maniera "non consapevole" di impedire (intenzionalmente) il tracciamento³⁹⁹.

³⁹⁶ Versione 4 di SKAdNetwork.

³⁹⁷ Cfr. Verbale audizione Meta del 20 ottobre 2023, pag. 8.

³⁹⁸ In particolare, il campione della *survey* Dynata, condotta tramite un sondaggio *online* tra agosto e settembre 2025, include 1003 utenti iOS e 1003 utenti Android. Entrambi i campioni sono rappresentativi delle rispettive popolazioni di utenti in termini di caratteristiche demografiche (sesso e fascia d'età) e regione di residenza.

³⁹⁹ Di questi, il 55% degli utenti ha negato consapevolmente il consenso all'ATT *prompt*, impedendo quindi il tracciamento.

b) La posizione dell'Associazione Codici

480. Nell'unico contributo depositato dall'Associazione Codici, solo alla fine dell'intero procedimento⁴⁰⁰, e in sede di audizione finale⁴⁰¹, detta Associazione ha sottolineato che *"l'interesse dei consumatori dovrebbe essere centrale"* nelle valutazioni del presente caso e che, in generale, *"è indispensabile assicurare strumenti privacy comprensibili per gli utenti"*.

481. Con precipuo riferimento alle condotte contestate ad Apple, pur riconoscendo che l'Associazione *"non ha la competenza per entrare nel merito delle valutazioni concorrenziali di AGCM"*, Codici ha rilevato che l'ATT *policy* consentirebbe all'utente *"di comprendere con facilità la finalità della richiesta ... e di esprimere una scelta libera e consapevole"* e integrerebbe *"il sistema di consenso previsto dai CMP"*, costituendo dunque *"un passo in avanti nella tutela dei diritti digitali dei consumatori"*.

482. Pertanto, conclude l'Associazione Codici, l'ATT *"ha un valore per i consumatori e dovrebbe essere preservato"*, riconoscendo, ad ogni modo, come ciò possa avvenire *"eventualmente con gli opportuni miglioramenti"*.

VI.8 Sulla richiesta di informazioni indirizzata agli sviluppatori e sull'assenza di effetti pregiudizievoli dell'ATT policy

a) La posizione di Apple

483. Infine, nella medesima memoria del 3 giugno 2025⁴⁰², Apple ha evidenziato che anche le risposte al questionario trasmesso dall'Autorità a numerosi sviluppatori in data 10 dicembre 2024 supporterebbero la propria posizione circa la bontà e legittimità dell'ATT *policy*. Apple ha, al riguardo, trasmesso, il 18 luglio 2025, una memoria economica, nella quale riporta i risultati di varie analisi di regressione *differences-in-differences* in merito agli effetti dell'ATT *policy* su alcune variabili riguardanti l'attività degli sviluppatori - quali i ricavi pubblicitari *in-app* (e i ricavi pubblicitari *in-app* per *download*), il numero di *download* delle *app* e i tassi di accesso agli identificatori pubblicitari - utilizzando come controfattuale i valori di tali variabili registrati in ambito Android. Ad avviso di Apple, i risultati di tali analisi confermerebbero quanto già dalla stessa affermato nella precedente memoria del 3 giugno. Si evidenzia fin da ora che, come verrà meglio illustrato in seguito, le analisi svolte dalla società risultano inconferenti, in quanto si basano sulla totalità dei rispondenti al questionario (465 sviluppatori) che sono, per la quasi totalità (95% di essi), non interessati dall'ATT *policy*, non rientrando tra i soggetti che si avvalgono della pubblicità *in-app* quale fonte di finanziamento.

484. Ciononostante, Apple ha ribadito che *"sulla base delle risposte, si può affermare [omissis] che una larga parte di essi non è stata negativamente influenzata dall'ATT policy"*⁴⁰³. Infatti, Apple ritiene che *"per una valutazione corretta, occorre considerare sia i) gli sviluppatori che hanno registrato una riduzione dei ricavi pubblicitari, sia ii) quelli i cui ricavi pubblicitari sono rimasti*

⁴⁰⁰ Cfr. doc. 860.

⁴⁰¹ Cfr. doc. 882.

⁴⁰² Cfr. doc. 718.

⁴⁰³ Cfr. doc. 861, allegato 3, para. 97.

invariati.” Ad avviso di Apple, infatti *“È importante notare che quest’ultima categoria include, per definizione, anche gli sviluppatori privi di ricavi pubblicitari”*⁴⁰⁴.

485. Nel corso del procedimento, Apple ha, al riguardo, innanzitutto sottolineato che i relativi risultati sarebbero “[*omissis*]”. Al contrario, essi dimostrerebbero che [*omissis*]. Pertanto, i risultati del questionario [*omissis*]. In altri termini, ad avviso di Apple, non vi sarebbero *“indicazioni che i download di app o i ricavi pubblicitari siano sistematicamente diminuiti in seguito all’introduzione dell’ATT, tanto meno in modo significativo”*⁴⁰⁵.

486. In secondo luogo, Apple ha sottolineato che i risultati del questionario dimostrerebbero altresì come “[*omissis*]”. In questo senso, le risposte dimostrerebbero come la percentuale di ricavi “[*omissis*]”.

487. Ancora, ad avviso di Apple, dai risultati del questionario emergerebbe che “[*omissis*]”. Ciò sarebbe testimoniato dal fatto che il [*omissis*].

488. Inoltre, Apple ritiene, sulla base delle analisi economiche svolte, che *“non vi siano indicazioni che la quota di utenti iOS con IDFA accessibile agli sviluppatori sia diminuita in misura tale da poter causare alcuna alterazione nel settore della pubblicità mobile”*.

489. Quanto al confronto tra le performance degli sviluppatori su iOS e su Android, Apple ha rilevato che le risposte fornite “[*omissis*]”.

490. Apple ha, poi, affermato che le risposte al questionario dimostrerebbero che “[*omissis*]”. Inoltre, dal confronto dell’evoluzione dei tassi di *opt-in* al CMP [*omissis*]. Di conseguenza, ha spiegato Apple, “[*omissis*]”.

491. Né [*omissis*].

492. Infine, le risposte fornite indicherebbero che AA [*omissis*]. Inoltre, ad avviso di Apple, tali risposte non fornirebbero *“indicazioni di un passaggio sistematico degli sviluppatori ai servizi Store Advertising di Apple”*.

493. Con riferimento alle audizioni svolte dall’AGCM anche con soggetti individuati grazie al questionario, Apple ritiene che *“le evidenze selettive citate dalla CRI sono a fortiori insufficienti per stabilire in modo solido qualsiasi impatto negativo dell’ATT sugli sviluppatori di app”*⁴⁰⁶. Ad avviso della società, anche sulla base di “[*omissis*]”, si desumerebbe che *“gli sviluppatori di app che hanno partecipato alle audizioni non hanno subito un danno a causa dell’ATT”*. Tra gli altri, ad esempio, Apple rileva che sebbene RCS MediaGroup abbia dichiarato di aver *“registrato un calo nella vendita di spazi pubblicitari a seguito dell’implementazione dell’ATT”*, in realtà *“i ricavi pubblicitari di RCS MediaGroup riportati pubblicamente sono aumentati da 313 milioni di euro nel 2020 a 345 milioni nel 2022”*⁴⁰⁷.

494. Sul punto, aggiunge Apple, *“l’andamento dei ricavi degli sviluppatori di app che hanno partecipato alle audizioni dell’AGCM non mostra alcuna indicazione che l’ATT abbia avuto ripercussioni sulle app tali da compromettere il loro business”*, concludendo che *“queste*

⁴⁰⁴ Cfr. *Ibidem*, para. 105.

⁴⁰⁵ Cfr. doc. 778, all. 4.

⁴⁰⁶ Cfr. doc. 861, allegato 3, para. 111.

⁴⁰⁷ Cfr. *Ibidem*.

*incongruenze mettono in luce i limiti dell'utilizzo di un campione troppo ristretto da parte dell'AGCM*⁴⁰⁸.

495. Anche andando oltre i risultati di tale questionario, Apple ritiene che l'ATT *policy* non abbia avuto effetti pregiudizievoli né nel breve né nel lungo periodo, posto che, ad avviso della società, *“né le principali piattaforme, né gli sviluppatori di app, né più in generale le app per mobile hanno subito effetti negativi a seguito dell'introduzione dell'ATT”*⁴⁰⁹.

496. L'assunzione di fondo della società è che *“eventuali effetti, anche qualora sussistessero, deriverebbero da scelte consapevoli degli utenti e non [n.d.r. sarebbero] attribuibili al fatto di non essere tracciati: tali presunti effetti non possono pertanto essere qualificati come anticoncorrenziali dell'ATT”*⁴¹⁰. Infatti, chiarisce Apple *“il presunto calo dei ricavi dei servizi terzi deriva più probabilmente dalla fine di una pratica di sfruttamento nei confronti degli utenti e non dagli effetti anticoncorrenziali delle politiche di Apple”*⁴¹¹, aggiungendo che *“gli inserzionisti e i fornitori di servizi pubblicitari possano – e di fatto lo facciano – adattarsi ai cambiamenti di mercato (...) Questo permette loro di mitigare eventuali effetti apparenti”*⁴¹².

497. Con riferimento all'intero settore dell'online advertising, Apple ritiene che i trend di crescita di tale settore non supporterebbero *“l'ipotesi di un rallentamento significativo dei ricavi pubblicitari”*⁴¹³. Con specifico riferimento alle difficoltà di Meta, inoltre, Apple suggerisce che *“il calo registrato sia probabilmente riconducibile a fattori specifici a Meta piuttosto che all'ATT”*⁴¹⁴.

498. Quanto agli sviluppatori di app, Apple ritiene che *“nel complesso, le società italiane di app per mobile stanno registrando buoni risultati”*⁴¹⁵. Inoltre, sulla base dei propri dati relativi all'App Store, Apple afferma che non ci sarebbero *“evidenze che le installazioni tramite referral da terzi siano state ostacolate dall'ATT”* e che esse *“continuano a rappresentare un canale di acquisizione rilevante per gli sviluppatori nel complesso e per i piccoli sviluppatori in particolare”*⁴¹⁶.

499. Infine, con riguardo ai contenuti gratuiti sull'App Store, Apple ritiene che *“evidenze oggettive e concrete mostrano chiaramente che l'ATT non ha avuto alcun impatto sulla disponibilità di app gratuite”*⁴¹⁷. Sul punto, Apple rileva *in primis* che *“se (...) i contenuti gratuiti sono particolarmente*

⁴⁰⁸ Cfr. *Ibidem*, para. 118-119 (e Tabella 6). Si noti che Apple considera i ricavi totali delle società riconducibili a tali sviluppatori, ottenuti dalla fonte S&P Capital IQ oppure, in alternativa, dai report annuali.

⁴⁰⁹ Cfr. doc. 861, doc. 881 e doc. 882, allegato 4. Anche nell'ambito di tali memorie, Apple ha ad ogni modo confermato la propria posizione circa il fatto che il questionario inviato dall'AGCM agli sviluppatori italiani confermerebbe la bontà e la legittimità dell'ATT *policy* e l'assenza di effetti pregiudizievoli sugli operatori terzi. Cfr. doc. 861, allegato 3, para. 121.

⁴¹⁰ Cfr. doc. 861, allegato 3, para. 82.

⁴¹¹ Cfr. *Ibidem*, para. 88.

⁴¹² Cfr. *Ibidem*, para. 92.

⁴¹³ Cfr. *Ibidem*, para. 125 (e Figura 23). Si rileva che Apple basa tale analisi sui dati e sulle previsioni di Omdia riguardanti l'ambito complessivo delle piattaforme mobili in Italia, chiarendo altresì che i ricavi pubblicitari includono sia la ricerca a pagamento che la pubblicità *display* video e non video.

⁴¹⁴ Cfr. *Ibidem*, para. 129.

⁴¹⁵ Cfr. *Ibidem*, para. 133 ss. (e Figura 26). In particolare, Apple chiarisce che *“utilizzando dati finanziari provenienti da S&P Capital IQ abbiamo identificato i ricavi totali di [omissis] aziende che, presumibilmente (n.d.r. enfasi aggiunta), operano come sviluppatori di app in Italia”*.

⁴¹⁶ Cfr. *Ibidem*, para. 141 ss. (e Figura 28). Si noti che in tale Figura, in particolare, Apple fornisce i dati sull'App Store a partire da aprile 2021, data di introduzione dell'ATT *policy*, e non anche sul periodo temporale precedente.

⁴¹⁷ Cfr. *Ibidem*, para. 152 ss.

apprezzati dagli utenti, risulta (...) nell'interesse strategico di Apple preservarne e promuoverne la disponibilità". Inoltre, ad avviso di Apple, i propri dati di download e fatturazione relativi all'App Store italiano dimostrerebbero che "al contrario di quanto ipotizzato, la disponibilità di contenuti gratuiti su iOS è aumentata nel tempo e non ha risentito negativamente dell'introduzione dell'ATT"⁴¹⁸.

b) La posizione di Meta

500. Ad avviso di Meta, il questionario inviato dall'Autorità agli sviluppatori non risulta idoneo a dimostrare l'assenza di effetti derivanti dall'ATT policy⁴¹⁹. Infatti, anche Meta ha rilevato che il questionario è stato inviato senza che vi fosse la possibilità di distinguere "tra coloro che monetizzano tramite la pubblicità e quelli che distribuiscono app gratuite o adottano altri modelli di business", e che tra i rispondenti sia emerso un numero marginale di soggetti effettivamente interessati dalla condotta in esame, in quanto "solo 27 sviluppatori hanno segnalato ricavi pubblicitari in-app nel periodo 2020-2022, ossia l'unico modello (n.d.r. di business) direttamente interessato dall'ATT". Pertanto, anche Meta sottolinea che "un campione così ristretto (...) non consente lo svolgimento di un'analisi econometrica robusta". Al contrario, conclude invece Meta, "l'impatto dell'ATT è stato ulteriormente confermato dagli altri partecipanti al procedimento, che hanno registrato sia un crollo dei ricavi che la necessità di passare a modelli di monetizzazione a pagamento".

VI.9 Sulle modalità di acquisizione del consenso e sulla diversa interpretazione delle indicazioni del Garante privacy

a) La posizione di Apple

501. Apple ha svolto le proprie considerazioni, in opposizione alla CRI, in merito all'interpretazione del parere del Garante Privacy e a quanto ne discenderebbe, in particolare, in relazione all'indispensabilità della duplicazione delle richieste di consenso.

502. Innanzitutto, nella propria memoria del 3 giugno 2025⁴²⁰, Apple ha sostenuto che il primo parere reso dal Garante Privacy il 6 maggio 2024 avrebbe confermato la posizione di Apple secondo cui "l'ATT è uno strumento vantaggioso per gli utenti" e che le politiche di privacy disegnate dalla società sono coerenti con il quadro normativo e interpretativo di riferimento.

503. In particolare, Apple ha evidenziato che il Garante Privacy avrebbe concluso che "non è possibile assimilare l'ATT prompt al PA prompt" e che "l'ATT costituisce un utile strumento di tutela della privacy che consente agli utenti di esprimere le proprie scelte in materia di tracciamento in modo semplice e rapido, oltre a facilitare gli sviluppatori nella raccolta del consenso degli utenti".

504. In questo contesto, il primo parere del Garante Privacy andrebbe a "smentire l'ipotesi iniziale di discriminazione posto che (...) l'ATT e il PA prompt sono volti ad acquisire una diversa tipologia

⁴¹⁸ Cfr. *Ibidem*, para. 155. Si rileva che Apple basa tale conclusione sull'analisi del [omissis] su App Store, focalizzandosi sulle app con almeno 100 installazioni mensili da gennaio 2019 ad aprile 2025 (cfr. Figura 31 della memoria economica). Si sottolinea che, nel set di app completamente gratuite disponibili su iOS, la stessa Apple ha affermato più volte nel corso del procedimento di non essere in grado di distinguere tra app gratuite ma finanziate dalla pubblicità e app gratuite in quanto accessorie ad altri servizi e dunque non dipendenti dalla pubblicità in-app.

⁴¹⁹ Cfr. doc. 862.

⁴²⁰ Cfr. doc. 718.

di consenso da parte degli utenti” e segnalerebbe come “l’ipotizzata applicazione dell’art. 102 TFUE al caso di specie comporterebbe una riduzione del benessere dei consumatori”.

505. Nella propria memoria del 25 ottobre 2025⁴²¹, Apple contesta ulteriormente la circostanza per cui l’Autorità, nelle proprie valutazioni, con riferimento al giudizio espresso dal Garante Privacy, avrebbe omesso “di considerare tutti i plurimi aspetti positivi dell’ATT” – che “già nella sua configurazione attuale, non solo è conforme alla normativa (...) ma costituisce anche uno strumento estremamente utile per il rafforzamento della privacy” –, mentre si concentrerebbe “esclusivamente su singole affermazioni che vengono erroneamente invocate a conferma della tesi che l’ATT rappresenterebbe una duplicazione non necessaria dei CMP (n.d.r. prompt) e non sarebbe proporzionato al raggiungimento dei suoi obiettivi di tutela della privacy”. Ciò, come già detto⁴²², sarebbe il risultato un suo “coinvolgimento selettivo e incompleto” nel corso del procedimento, in violazione del “principio di leale cooperazione”. Inoltre, la società contesta che l’Autorità non avrebbe “consentito ad Apple di illustrare la propria posizione dinanzi al GPD” e che non avrebbe “coinvolto l’Autorità irlandese di protezione dei dati personali”, che ad avviso di Apple sarebbe l’autorità competente nel caso di specie⁴²³.

506. Con specifico riferimento al secondo parere reso dal Garante privacy, nella medesima memoria, Apple osserva preliminarmente che i due quesiti trasmessi dall’Autorità al Garante – i quali sarebbero stati “*formulati in maniera preconcepita*” e risulterebbero “*ristretti e non adeguati*” – sono stati “*sollevati a oltre un anno dalla ricezione del (n.d.r. primo) parere del GPD e poco prima dell’adozione della CRI*”⁴²⁴. In particolare, Apple ritiene che il secondo parere del Garante privacy “*non mette in dubbio la legittimità dell’ATT né la subordina alla sua eventuale obbligatorietà ai sensi del GDPR e/o alla possibilità di ipotizzare in alternativa un prompt unico*”. Sul punto, Apple ritiene che “*la CRI ha strumentalizzato*” i pareri del Garante “*per sostenere erroneamente che, secondo il GPD, Apple (...) avrebbe imposto agli sviluppatori una “duplicazione artificiale” dei CMP*”, mentre in realtà, ad avviso della società, tale argomentazione sarebbe “*in palese contrasto con il parere del GPD*”, nonché formulata “*in assenza di competenza da parte dell’AGCM a pronunciarsi nel merito di politiche di tutela dei dati personali adottate da Apple a protezione del diritto fondamentale alla riservatezza di milioni di utenti iOS italiani*”.

507. L’interpretazione che infatti Apple dà circa la posizione del Garante sull’ATT è che, secondo quest’ultimo, “*non si tratta di una “duplicazione artificiale”, bensì di una funzionalità aggiuntiva da accogliere con favore*”. Pertanto, argomenta Apple, “*un intervento proattivo da parte del fornitore del sistema operativo non può essere considerato “necessario” o “giustificato” solo se indispensabile per adempiere agli obblighi di legge*”. Inoltre, Apple ritiene che [omissis]. A tal proposito, infine, si rileva altresì che Apple sostiene che non sarebbe corretto “*assumere che, allo stato attuale, gli sviluppatori non possano mai utilizzare l’ATT per raccogliere consensi validi ai fini del GDPR*”, in quanto tale strumento, ad avviso della società, “*può costituire un valido mezzo per la raccolta del consenso rispetto ad attività di third-party tracking ai sensi del GDPR, a*

⁴²¹ Cfr. doc. 861.

⁴²² Cfr. nota a piè di pagina nr. 364.

⁴²³ Cfr. doc. 861, para. 223.

⁴²⁴ Cfr. doc. 861, para. 237.

condizione che sia implementato correttamente dagli sviluppatori, nel rispetto dei loro obblighi giuridici”.

b) La posizione di Meta

508. Nella propria memoria del 27 settembre 2024⁴²⁵, Meta ha invece evidenziato come il primo parere reso dal Garante Privacy faccia emergere che, sebbene sia compatibile con la normativa privacy, l’ATT *prompt* non sarebbe essenziale ai fini della *compliance* degli sviluppatori con tali norme.

509. Infatti, Meta ha ricordato quanto affermato dal Garante, per il quale “*il design del prompt è quasi interamente determinato da Apple*”, circostanza che compromette, dal lato degli utenti, “*l’effettiva comprensione da parte dell’utente*” visto “*il poco spazio a disposizione e soprattutto la mancanza di un link per ottenere informazioni più approfondite*” e, dal lato degli sviluppatori, comprime la loro autonomia, stanti “*le scarse possibilità di personalizzazione dello strumento anche in termini informativi*”.

510. Meta ha altresì sottolineato che l’ATT *prompt* non è comunque sufficiente a soddisfare gli obblighi che gravano sugli sviluppatori ai sensi del GDPR o della direttiva ePrivacy, con la conseguenza che i soli terzi sono di fatto obbligati a mostrare più richieste di consenso. In conclusione, ad avviso di Meta, la posizione espressa dal Garante non giustificerebbe la condotta di Apple ma, anzi, sarebbe del tutto coerente con il fatto che tale condotta possa costituire un abuso di posizione dominante secondo il diritto *antitrust*.

511. Sul punto, ad avviso di Meta, il secondo parere reso dal Garante privacy ha infatti definitivamente confermato che l’ATT *prompt* “*costituisce una duplicazione artificiale delle richieste di consenso, non prevista né richiesta dalla normativa vigente ... e rappresenta un onere ingiustificato per gli sviluppatori, poiché un meccanismo unico per ottenere i richiesti consensi sarebbe sia possibile sia conforme alla disciplina sui dati personali*”⁴²⁶. Meta conclude dunque che, “*contrariamente a quanto sostenuto da Apple, il Garante privacy non ha mai “validato” l’ATT come strumento né necessario né sufficiente*”.

VII. VALUTAZIONI

Premessa

512. Gli elementi istruttori fin qui descritti hanno permesso di accertare la sussistenza di una posizione di assoluta dominanza di Apple nel mercato della fornitura agli sviluppatori di piattaforme per la distribuzione *online* di *app* per utenti del sistema operativo iOS e di confermare che Apple ha sfruttato tale posizione imponendo unilateralmente agli sviluppatori l’adozione delle regole dell’ATT *policy*.

513. L’introduzione di tali regole ha di fatto comportato, solo per gli sviluppatori terzi, una **duplicazione** delle richieste di consenso nell’ambito del sistema operativo mobile di Apple dal momento che la schermata dell’ATT *policy* si sovrappone al *prompt* che gli sviluppatori devono comunque mostrare agli utenti per ottemperare agli obblighi previsti dalla normativa sulla *privacy*.

⁴²⁵ Cfr. doc. 150.

⁴²⁶ Cfr. doc. 862.

514. In altri termini, constatato che l'ATT *prompt* non risulta essere da solo sufficiente a soddisfare i requisiti che la normativa *privacy* impone agli sviluppatori in tema di acquisizione del consenso, la decisione di Apple ha costretto i soli sviluppatori terzi a continuare ad usare anche un proprio *prompt* per raccogliere tutti i necessari consensi, incluso quello alla profilazione pubblicitaria. Tale duplicazione ha conseguentemente reso più onerosa, per tali operatori, l'acquisizione del consenso necessario a profilare gli utenti al fine di poter somministrare annunci pubblicitari più mirati.

515. La violazione contestata ad Apple nel presente provvedimento – configurata come un abuso di sfruttamento da parte di un'impresa dominante, ai sensi dell'art. 102, lett. a) TFUE – **attiene proprio a tale inevitabile duplicazione**, imposta dalla società agli sviluppatori terzi, avendo accertato che le condizioni dell'ATT *policy* sono (i) imposte unilateralmente, (ii) lesive degli interessi dei partner commerciali, (iii) non proporzionate per raggiungere l'obiettivo legittimo eventualmente perseguito dall'impresa dominante.

516. Si ribadisce che l'Autorità non contesta in alcun modo, in questa sede, l'eventuale legittima decisione di Apple di adottare presidi utili a rafforzare - anche oltre quanto strettamente necessario - la tutela della *privacy* degli utenti in ambito iOS. Al contrario, fermo restando l'interesse dell'Autorità ad ogni presidio che accresca il benessere dei consumatori, il provvedimento contesta l'imposizione di misure eccessivamente onerose a carico degli sviluppatori e non proporzionate al raggiungimento dell'obiettivo di tutela della *privacy* asseritamente perseguito da Apple, che sarebbe stato possibile ugualmente raggiungere con modalità meno restrittive della concorrenza (principio di proporzionalità), come, del resto, emerge anche da quanto affermato dallo stesso Garante per la protezione dei dati personali (di seguito, anche, "Garante *privacy*") nel proprio parere reso all'Autorità in data 4 agosto 2025.

517. Con riferimento alla prima condizione costitutiva dell'abuso di sfruttamento, dalle risultanze istruttorie è emerso che, in forza dell'accertata posizione dominante, Apple ha potuto **imporre unilateralmente** le suddette regole previste dall'ATT *policy* agli sviluppatori terzi di *app*, senza che gli stessi fossero in alcun modo preventivamente consultati.

518. Quanto al pregiudizio degli interessi dei *partner* commerciali, è inoltre emerso che in ambito iOS la maggiore onerosità del processo di acquisizione del consenso ha determinato, per i soli sviluppatori terzi, una riduzione dei tassi di consenso alla profilazione pubblicitaria legata all'introduzione dell'ATT *policy*. Dal momento che i dati degli utenti costituiscono un elemento essenziale su cui si fonda la capacità di fare pubblicità *online* personalizzata – in quanto maggiore è la qualità e la quantità dei dati, maggiore è la possibilità di individuare il corretto bacino di utenza che potrebbe essere effettivamente interessato al bene, servizio, o *app* pubblicizzata – l'ATT *policy*, nel restringere le possibilità di raccolta, collegamento e utilizzo di tali dati, risulta **idonea ad arrecare un pregiudizio** all'attività degli sviluppatori che basano il proprio modello di *business* sulla vendita di spazi pubblicitari, nonché a quella degli inserzionisti e delle piattaforme di intermediazione pubblicitaria.

519. Si sottolinea che, sebbene l'idoneità della condotta ad arrecare pregiudizio alla concorrenza sia già in sé sufficiente per configurare l'abuso, in base alla consolidata giurisprudenza nazionale ed europea, dall'istruttoria sono altresì emersi elementi che mostrano che la condotta ha avuto effetti, in termini di minori ricavi per gli sviluppatori e per le piattaforme pubblicitarie e di maggiori costi per gli inserzionisti.

520. Infine, l'assenza di **proporzionalità** dell'ATT *policy* rispetto al raggiungimento degli asseriti obiettivi di maggiori garanzie di *privacy* risulta confermata dall'insieme degli elementi che dimostrano la possibilità di raggiungere tali obiettivi senza imporre il meccanismo di **uplicazione** della richiesta del consenso, particolarmente gravoso per gli sviluppatori terzi, prevedendo la possibilità per gli sviluppatori di ottenere il consenso ai fini della normativa in un'unica soluzione. Nel ribadire nuovamente il supporto dell'Autorità a che il consenso degli utenti sia pieno, libero ed informato, si rileva dunque che, anche sulla base del parere reso dal Garante *privacy*, Apple avrebbe comunque potuto trovare una modalità meno restrittiva della concorrenza per garantire il medesimo livello di tutela della *privacy* dei propri utenti.

521. Pertanto, considerata la posizione di assoluta dominanza di Apple nel mercato della fornitura agli sviluppatori di piattaforme per la distribuzione online di *app* per utenti del sistema operativo iOS, la sua condotta configura un abuso di sfruttamento in violazione dell'articolo 102 TFUE, con effetti lesivi degli interessi dei propri *partner* commerciali.

VII.1 I mercati rilevanti

522. I mercati rilevanti, ai fini della valutazione del caso in esame, vanno individuati a partire dall'insieme delle attività che, per un verso, consentono ad Apple di influire sulla capacità di raccolta dei dati degli utenti che utilizzano la piattaforma iOS e, per altro verso, utilizzano e valorizzano tali dati ai fini della personalizzazione delle campagne pubblicitarie e del finanziamento delle *app* da parte degli sviluppatori. Pertanto, anche in considerazione di come è strutturato l'ecosistema di Apple – che risulta essere verticalmente integrato e ruota intorno al dispositivo mobile nel quale è preinstallato sia il sistema operativo che la relativa piattaforma per la distribuzione online di *app* - vengono in rilievo i seguenti mercati:

- a) il mercato della produzione e vendita di dispositivi mobili;
- b) il mercato della fornitura agli sviluppatori di piattaforme per la distribuzione *online* di *app* per utenti del sistema operativo iOS;
- c) i mercati della pubblicità *online*.

a) Il mercato dei dispositivi mobili intelligenti

523. I dispositivi mobili intelligenti sono dispositivi dotati di avanzate funzionalità multimediali e di navigazione Internet; essi sono disponibili in vari modelli e con una gamma di funzionalità e componenti *hardware* differenti⁴²⁷. Come rilevato dalla Commissione, in ragione di tali caratteristiche, tali dispositivi non sono sostituibili – né dal lato della domanda né da quello dell'offerta – con i telefoni tradizionali⁴²⁸.

524. La funzionalità dei dispositivi mobili intelligenti si basa su un sistema operativo che ne controlla le funzioni di base e consente agli utenti di utilizzare il dispositivo per il tramite di programmi *software*. I relativi produttori (e.g. Apple, Samsung, Xiaomi, Huawei, etc., c.d. "OEM"), preinstallano il sistema operativo sui loro dispositivi prima di venderli ai consumatori. I principali

⁴²⁷ Cfr. Decisione della Commissione del 26 giugno 2014, caso M.7202 *Lenovo/Motorola Mobility*, §4.1.

Si evidenzia che – sebbene la questione se i *device* fisici *smartphone* e *tablet* appartengano allo stesso mercato sia lasciata aperta dalla Commissione – la stessa Commissione europea ritiene i sistemi operativi dei suddetti *device* come appartenenti al medesimo mercato (Cfr. Decisione della Commissione del 18 luglio 2018, caso AT.40099 *Google/Android*, punto 231).

⁴²⁸ Cfr. Decisione della Commissione del 4 dicembre 2013 nel caso M. 7047 *Microsoft/Nokia* e decisione del 18 luglio 2018 nel caso AT40099 *Google/Android*.

sistemi operativi mobili per dispositivi intelligenti sono “iOS” di Apple e “Android” di Google⁴²⁹. Mentre Android è concesso in licenza da Google agli OEM come Samsung, Xiaomi o OPPO, iOS è stato sviluppato da Apple per l'utilizzo esclusivo nei propri dispositivi e pertanto non è disponibile per nessun altro OEM.

525. In linea di massima esistono due tipi di dispositivi mobili intelligenti: gli smartphone e i tablet. Non esiste una definizione standard di smartphone nel settore, ma piuttosto una gamma di funzionalità offerte dai dispositivi che variano in termini di caratteristiche e prestazioni⁴³⁰. I tablet sono dispositivi mobili che hanno un posizionamento intermedio tra uno smartphone e un personal computer (PC) e che generalmente funzionano tramite un touch screen. Si basano su hardware e software simili⁴³¹ e svolgono molte delle funzioni di un PC⁴³².

526. Smartphone e tablet presentano alcune differenze in termini di funzionalità e modalità di utilizzo: infatti, sebbene alcuni tablet includano schede SIM e consentano di effettuare chiamate telefoniche senza utilizzare un servizio di comunicazione come WhatsApp o Message, le dimensioni dei tablet ne riducono comunque l'uso da parte dei consumatori in situazioni di mobilità. Inoltre, per quanto entrambe le categorie di terminali possono essere utilizzate per la fruizione di contenuti audiovisivi e musicali, la comodità di utilizzare i tablet per i video è a priori superiore. Per altro verso, in termini di caratteristiche tecniche, si rileva che smartphone e tablet generalmente utilizzano lo stesso sistema operativo mobile, che offre molte funzionalità simili⁴³³. Inoltre, poiché le stesse applicazioni sono generalmente disponibili per smartphone e tablet⁴³⁴, i due dispositivi possono trovare utilizzi in ampia misura sovrapponibili.

527. Sotto questo profilo ai fini del presente caso rileva considerare che all'App Store di Apple possono accedere sia gli utilizzatori di iPhone che gli utilizzatori di iPad e che le due tipologie di dispositivi per lungo tempo hanno funzionato sulla base del medesimo sistema operativo (iOS) e solo di recente una versione leggermente modificata è stata specificamente sviluppata per gli iPad (iPadOS)⁴³⁵. Inoltre l'ATT *policy* e le condizioni per la raccolta del consenso da parte di Apple vengono implementate in modo analogo su smartphone (iPhone) e tablet (iPad).

⁴²⁹ Altri sistemi operativi mobili intelligenti sono gradualmente scomparsi (come Blackberry, Microsoft Windows Phone o Symbian) o non svolgono più alcun ruolo rilevante, poiché la loro quota combinata è infinitesimale (come Linux).

⁴³⁰ Cfr. Decisione della Commissione del 26 giugno 2014 nel caso M.7202 – *Lenovo/Motorola Mobility*. Gli smartphone variano per dimensioni, peso, durata, dimensioni dello schermo, qualità audio, dimensioni/zoom della fotocamera, velocità della navigazione web, potenza di elaborazione del computer, memoria, facilità d'uso, qualità ottica, qualità/design della scocca e altre offerte multimediali.

⁴³¹ I dispositivi mobili intelligenti funzionano con un sistema operativo che controlla le funzioni di base dei dispositivi e consente agli utenti di utilizzare il dispositivo e di eseguire software su di esso.

⁴³² Cfr. Decisione della Commissione del 18 luglio 2018, caso AT.40099 – *Google Android*.

⁴³³ Nel caso AT.40099 – *Google Android*, che ha esaminato il mercato dalla prospettiva degli OEM, la Commissione ha scoperto che tutti i principali sviluppatori di sistemi operativi utilizzavano lo stesso sistema operativo per alimentare smartphone e tablet o modificano facilmente un sistema operativo per smartphone per consentirne l'esecuzione sul tablet.

⁴³⁴ Nel caso M.7047 *Microsoft/Nokia* la Commissione ha rilevato che le *app* per i tablet sono comparabili a quelle per gli smartphone in termini di caratteristiche, funzionalità e prezzi e che la maggior parte delle *app* sono sviluppate per entrambi i device, eventualmente con piccoli adattamenti nella rispettiva configurazione per tener conto delle diverse dimensioni delle due tipologie di dispositivi.

⁴³⁵ La decisione della Commissione relativa al caso AT.40437 *Apple-App store practices* dà conto del fatto che iPadOS è stato annunciato per la prima volta alla Worldwide Developer Conference (WWDC) del 2019 di Apple come derivazione di iOS. Già prima di tale annuncio, iPhone e iPad utilizzavano due versioni distinte di iOS. La versione iOS per iPad è stata ottimizzata tenendo conto dell'uso di Apple Pencil, delle maggiori dimensioni dello schermo, dell'uso più frequente delle

528. Sotto il profilo geografico, la Commissione nei suoi precedenti ha rilevato che il mercato dei dispositivi mobili intelligenti presenta un'estensione coincidente quanto meno con l'intera Europa, se non addirittura mondiale⁴³⁶.

b) *Il mercato della fornitura agli sviluppatori di piattaforme per la distribuzione online di app per utenti del sistema operativo Ios*

529. Come descritto nella parte che precede, le piattaforme per la distribuzione di app, o "*app store*" – come l'App Store di Apple per i dispositivi iOS – sono piattaforme di distribuzione digitale mediante le quali gli sviluppatori possono distribuire le proprie *app* agli utenti dei dispositivi mobili intelligenti. Allo stesso modo, attraverso gli *app store*, gli utenti possono scaricare, installare e gestire un'ampia gamma di *app* diverse da un'unica interfaccia del proprio dispositivo.

530. Gli *app store* sono dunque piattaforme a due versanti (i.e. *two-sided platforms*) che fungono da intermediari per le transazioni tra questi due gruppi distinti di utenti, fornendo l'infrastruttura che facilita le relative transazioni.

531. In questo senso, la piattaforma presenta infatti i tipici effetti di rete indiretti, poiché gli sviluppatori traggono vantaggio dall'aumento del numero di utenti e questi ultimi traggono vantaggi ancor più consistenti all'aumentare degli sviluppatori che distribuiscono le loro *app* nell'*app store*. I fornitori di *app store* determinano i criteri per l'accettazione delle *app* nell'*app store*, nonché tutti gli aspetti del funzionamento dell'*app store*, inclusa la classificazione delle *app*, il processo di approvazione di *app*, la revisione degli aggiornamenti delle *app*, i servizi pubblicitari forniti agli sviluppatori di app. Inoltre, il gestore dell'*app store* definisce altresì le regole che gli sviluppatori sono tenuti a rispettare. Le evidenze agli atti del presente fascicolo indicano che Apple, in qualità di gestore dell'App Store per iOS, definisce in particolare le regole secondo le quali gli sviluppatori devono chiedere il consenso degli utenti per lo sfruttamento dei dati a fini pubblicitari.

532. In questi casi, come noto, in sede di definizione del mercato rilevante si pone innanzitutto la necessità di scegliere se definire il servizio come un unico mercato o se considerare ciascuno dei due lati come appartenenti a due distinti mercati. Mutuando le parole della Commissione "in presenza di piattaforme *multi-sided* la Commissione può definire un mercato rilevante del prodotto per i prodotti offerti da una piattaforma nel suo complesso, in maniera tale da comprendere tutti i gruppi (o più gruppi) di utenti, oppure può definire mercati rilevanti del prodotto separati (benché correlati) per i prodotti offerti su ciascun lato della piattaforma"⁴³⁷.

533. Nel presente caso, viene particolarmente in rilievo il lato di App Store in cui Apple offre agli sviluppatori una piattaforma per la distribuzione delle loro *app* agli utilizzatori di dispositivi iOS (i.e. il lato sviluppatori dell'App Store di Apple), rispetto al quale ha luogo la condotta di Apple.

534. Più specificamente, si tratta dell'insieme di attività svolte dagli sviluppatori di app, che vanno dalla sua progettazione alla distribuzione della stessa, e che includono anche la scelta imprenditoriale del modello di business, vale a dire la modalità di "monetizzazione" di tale app.

tastiere, ecc. Poiché queste differenze sono diventate sempre più significative, la versione per iPad di iOS è stata rinominata iPadOS a partire dal 2019.

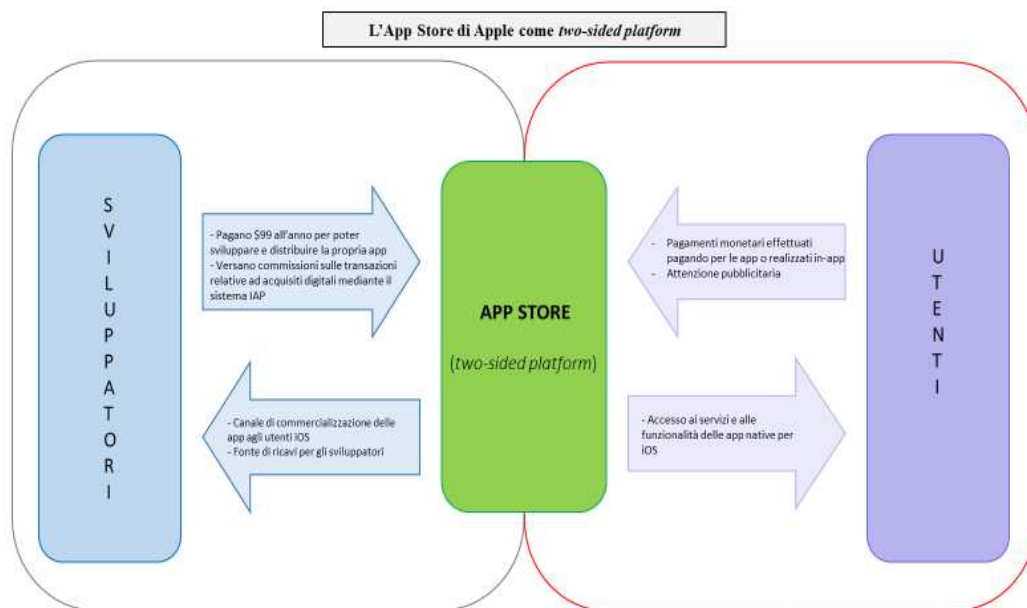
⁴³⁶ Cfr. le decisioni della Commissione M.4942 – *Nokia/Navteq*, punto 137; M.6381 *Google/Motorola Mobility* e M.7047 *Microsoft/Nokia* e, da ultimo, le decisioni relative al caso AT.40437 *Apple-App store practices* e al caso AT.40452 – *Apple/Mobile Payments*.

⁴³⁷ Cfr. Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione in materia di concorrenza, del 22 febbraio 2024, para. 94 e ss.

535. Come anticipato nelle risultanze istruttorie, la “monetizzazione” delle *app* distribuite agli utenti finali, ossia la capacità degli sviluppatori di generare ricavi dalla distribuzione di *app*, può derivare da uno dei seguenti modelli: (i) il modello “a pagamento” che prevede l’addebito dei costi ai consumatori per abbonamenti, download o contenuti in-app; (ii) il modello “ad-supported” (finanziato dalla pubblicità) che prevede l’offerta delle *app* gratuitamente (o a un prezzo molto basso) e la vendita di spazi pubblicitari (pubblicità in-app) agli inserzionisti direttamente o tramite fornitori di servizi pubblicitari; (iii) il modello “freemium”, combinazione di entrambi i modelli di monetizzazione, in base al quale viene offerta una versione gratuita di una *app* – ad-supported – con la possibilità di passare a una versione a pagamento, in cui solitamente sono disponibili ulteriori funzionalità.

536. Al riguardo, in una recente decisione⁴³⁸, la Commissione ha ritenuto che tale versante dell’App Store, sotto il profilo merceologico, costituisce un mercato distinto da quello in cui i consumatori acquistano e scaricano le *app*. Ciò in considerazione delle differenze tra i due lati della piattaforma in termini di prezzi e condizioni applicate da Apple, di vincoli competitivi e di pattern di sostituzione.

FIGURA 20. Rappresentazione grafica dell’App Store come piattaforma a due versanti.



Fonte: elaborazione grafica interna.

537. In particolare l’accesso alla piattaforma per i due gruppi di utilizzatori è disciplinato da contratti distinti, che prevedono, tra l’altro, prezzi e condizioni differenti. Gli sviluppatori, per distribuire le proprie applicazioni mobili e consentirne il download tramite l’App Store, devono registrarsi all’Apple Developer Program pagando una quota annuale e accettando il Contratto di

⁴³⁸ AT.40437 *Apple-app Store Practices*

Licenza standard non negoziabile e le rispettive Linee Guida⁴³⁹. Il Contratto di Licenza stabilisce i termini ai quali Apple rende disponibile agli sviluppatori la licenza che consente loro di utilizzare specifici software Apple (come i suoi kit di sviluppo software o SDK), API e servizi per sviluppare e testare le app. A loro volta le Linee Guida definiscono condizioni dettagliate che le app devono rispettare per poter essere distribuite tramite l'App Store. La distribuzione di app gratuite è soggetta solo al Contratto di licenza standard, mentre le app a pagamento sono soggette a un accordo separato con Apple⁴⁴⁰. Del tutto differenti sono invece i contratti che si applicano ai consumatori che utilizzano l'App Store, per i quali, in particolare, rilevano il contratto che definisce le *Apple Media Services Terms and Conditions* e il contratto denominato *Apple's end user license agreement* (EULA)⁴⁴¹.

538. Inoltre, i due lati della piattaforma mostrano differenze significative nel grado di sostituibilità della piattaforma stessa. Mentre gli utenti finali in genere utilizzano un dispositivo Android o Apple, con il relativo app store preinstallato e quindi si rivolgono ad una sola piattaforma (*single-homing*), gli sviluppatori che intendono offrire le loro app agli utenti dei due sistemi operativi per dispositivi mobili intelligenti, che congiuntamente rappresentano pressoché la totalità degli utenti attivi, devono offrire le loro app sia su iOS che su Android (*multi-homing*). Di conseguenza, mentre un consumatore, in linea di principio – e tenuto conto degli switching cost monetari e non – può prendere in considerazione il passaggio a un dispositivo diverso (con un sistema operativo mobile e dunque un app store differente), la cancellazione di una app dall'App Store non è un'opzione credibile per gli sviluppatori, poiché ciò significherebbe perdere l'accesso alla totalità degli utenti attivi su tale sistema operativo mobile⁴⁴². Si tratta di un elemento di differenziazione che concorre a suggerire l'opportunità di considerare i due lati della piattaforma alla stregua di mercati distinti⁴⁴³.

539. Dall'istruttoria svolta non sono emersi elementi per discostarsi dall'analisi recentemente effettuata dalla Commissione e pertanto, in analogia con l'approccio dalla stessa seguito, si ritiene che, con riguardo alle piattaforme per la distribuzione di app sui dispositivi mobili intelligenti, il lato degli sviluppatori e quello dei consumatori definiscano due distinti mercati dal punto di vista merceologico.

540. Con specifico riferimento al lato sviluppatori, che rappresenta il mercato rilevante ai fini della presente valutazione⁴⁴⁴, si osserva che l'App Store è di fatto l'unico canale attraverso il quale essi possono distribuire le app native agli utenti iOS, non essendoci canali distributivi che allo stato attuale possono sostituire l'App Store di Apple.

⁴³⁹ Cfr. doc. 764 (link 41, <https://developer.apple.com/support/terms/>).

⁴⁴⁰ Schedules 2 and 3 of the *Apple Developer Program License Agreement* (cfr. <https://developer.apple.com/support/terms/>).

⁴⁴¹ Cfr. doc. 764 (link 42, <https://www.apple.com/legal/internet-services/itunes/>) e doc. 764 (link 43, <https://www.apple.com/legal/internet-services/itunes/dev/stdeula/>).

⁴⁴² La Commissione ha stimato che nel 2022 gli utilizzatori di iPhone fossero più di 100 milioni e quelli di iPad più di 28 milioni (cfr. AT 40437 *Apple – App Store Practices*).

⁴⁴³ Cfr. Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione in materia di Concorrenza (C/2024/1645), par. 95.

⁴⁴⁴ Come anticipato, il lato dei consumatori viene in rilievo quale possibile fonte di un vincolo suscettibile di disciplinare il potere di mercato che Apple può esercitare nei confronti degli sviluppatori.

541. In questo senso, deve escludersi che l'App Store di Google ("Google Play Store") rappresenti un'alternativa all'App Store di Apple. Infatti, per uno sviluppatore la scelta di distribuire le proprie *app* esclusivamente agli utenti Android tramite Google Play Store implicherebbe la rinuncia ad una parte significativa dei ricavi. I due store, pertanto, in considerazione del fatto che pressoché tutti gli sviluppatori operano in modalità *multi-homing*, sono da considerarsi complementari e non sostituiti⁴⁴⁵.

542. Infine, si osserva che neppure la distribuzione di servizi e contenuti tramite il web appare costituire un'alternativa idonea per gli sviluppatori per distribuire le proprie *app* nel caso in cui venga loro negato l'accesso all'App Store o a fronte di un deterioramento delle condizioni di distribuzione su di esso. Infatti, molti sviluppatori di *app* non distribuiscono i propri servizi tramite il web, nemmeno tramite un'applicazione web. A questo proposito, lo studio di mercato della CMA dimostra che lo sviluppo e l'utilizzo di applicazioni web è significativamente inferiore rispetto alle applicazioni native, e pertanto, attualmente, tali soluzioni non sono considerate un'alternativa praticabile da molti sviluppatori di *app*⁴⁴⁶.

543. In conclusione, dunque, si ritiene che il mercato rilevante ai fini della presente valutazione sia, sotto il profilo merceologico, quello dell'offerta agli sviluppatori di piattaforme per la distribuzione di *app* agli utilizzatori di dispositivi iOS. In tale mercato, diversamente da quanto affermato da Apple, per le ragioni sopra evidenziate, non esistono alternative all'App Store di Apple, che è dunque l'unico canale accessibile agli sviluppatori di *app* native.

544. Dal punto di vista geografico il mercato si estende quantomeno all'intero territorio europeo: infatti, gli accordi di licenza e le Linee Guida di Apple che definiscono le condizioni di distribuzione delle *app* native sono gli stessi in tutto il territorio; allo stesso modo, l'ATT *policy* è un insieme di regole uniformi in tutto il SEE.

545. Al riguardo non appare condivisibile l'obiezione mossa da Apple circa una definizione di mercato "ad hoc" ritagliata appositamente per il seguente caso. In particolare, la circostanza che Apple operi all'interno di un ecosistema chiuso e che vi sia, dunque, un'integrazione verticale tra sistema operativo e relativo *app* store non può chiaramente impedire ad un'Autorità di concorrenza di definire, sulla base di tutte le argomentazioni sopra svolte, il mercato della fornitura agli sviluppatori di piattaforme per la distribuzione *online* di *app* per utenti del sistema operativo iOS, come un mercato distinto da quello dei dispositivi, come Apple invece pretenderebbe.

c) *I mercati della pubblicità online collegati al mercato della distribuzione di applicazioni*

546. Dal momento che il regime dell'ATT *policy*, ossia la condotta oggetto del presente procedimento, limita la raccolta, il collegamento e l'utilizzo dei dati a fini pubblicitari, essa è idonea ad influenzare le dinamiche concorrenziali in diversi mercati della pubblicità *online* e della fornitura dei relativi servizi di intermediazione pubblicitaria.

547. Innanzitutto, viene in rilievo la pubblicità *online*, qui direttamente interessata, ossia l'utilizzo di internet (sia siti web che applicazioni mobili) per indirizzare messaggi promozionali agli utenti,

⁴⁴⁵ Recano evidenze in tal senso sia lo studio della CMA sugli ecosistemi mobili (cfr. Competition and Markets Authority, *Mobile ecosystems market study final report*) sia la decisione della Commissione relativa al caso AT.40099 *Google Android*.

⁴⁴⁶ Cfr. Competition and Markets Authority, *Mobile ecosystems market study final report*.

la quale, secondo consolidati orientamenti nazionali ed europei, rappresenta un mercato merceologico rilevante distinto dalla pubblicità *offline*⁴⁴⁷, vale a dire quella tradizionale che comprende tutte le attività promozionali che avvengono al di fuori dell'ambiente digitale e si avvale di strumenti quali, ad esempio, la stampa, la televisione, la radio, i cartelloni pubblicitari.

548. Inoltre, in base ai medesimi orientamenti, la pubblicità *online* può essere ulteriormente suddivisa in due mercati rilevanti distinti⁴⁴⁸: (i) il mercato della pubblicità *search online* e (ii) il mercato della pubblicità *non-search online*, a seconda che la somministrazione di annunci pubblicitari si basi su una ricerca attiva dell'utente (*search*) oppure sui dati degli utenti e sulla loro profilazione (*non-search*).

549. Il mercato della pubblicità *non-search online*, che è quello in cui ricadono principalmente gli effetti della condotta di Apple oggetto di contestazione, potrebbe essere ulteriormente segmentato a seconda che vi sia affinità tematica tra i relativi annunci pubblicitari e il contenuto della *app* in cui sono mostrati (*contextual targeting*), ovvero indipendentemente da questa (*non contextual targeting*)⁴⁴⁹. Inoltre, non è possibile escludere che il mercato possa essere ulteriormente segmentato, in base al tipo di formato e di canale attraverso cui il messaggio pubblicitario è veicolato⁴⁵⁰. Dunque, nel caso di specie, rileva il mercato della pubblicità *non-search online* veicolata all'interno delle applicazioni per dispositivi mobili (i.e. *non-search online in-app*). Ad ogni modo, ai fini del presente procedimento, l'analisi della condotta e del suo impatto non cambia qualsivoglia sia la definizione del mercato merceologico adottata.

550. In secondo luogo, la condotta di Apple rileva anche per quanto riguarda i collegati mercati della fornitura dei servizi di intermediazione pubblicitaria, e delle relative tecnologie pubblicitarie, mediante i quali l'offerta di spazi pubblicitari incontra la domanda.

551. Infatti, nel mercato della pubblicità *non-search online*, l'offerta è rappresentata dagli editori e sviluppatori di *app*, che spesso operano tramite gli Ad Network e le Supply Side Platforms, ossia quei soggetti che aggregano spazi pubblicitari di più editori (soprattutto di piccola dimensione) e li suddividono per gruppi di audience prima di ricollocarli sul mercato per la vendita tramite meccanismi di aste automatizzate⁴⁵¹. Dal lato della domanda operano gli inserzionisti, i quali si avvalgono delle Demand Side Platforms, ossia le piattaforme tecnologiche di acquisto utilizzate per

⁴⁴⁷ Per una distinzione tra pubblicità *online* e *offline*, cfr.: Decisione della Commissione del 14 novembre 2024 sul caso AT.40684 – *Facebook Marketplace*, sezione 4.4.2; Decisione della Commissione del 20 marzo 2019 sul caso AT.40411 – *Google Search (AdSense)*, §§124-134; Decisione della Commissione del 6 settembre 2018 sul caso M.8788 – *Apple/Shazam*, §§133-135; Decisione della Commissione del 6 dicembre 2016 sul caso M.8124 – *Microsoft/LinkedIn*, §§159-161.

⁴⁴⁸ Cfr. Decisione della Commissione del 20 marzo 2019, caso AT.40411 – *Google Search (AdSense)*. Si vedano altresì i casi della Commissione M.5727 – *Microsoft/Yahoo!Search Business*; M.7217 – *Facebook/Whatsapp*. Cfr. Provvedimento AGCM n. 20224/2009, caso A420 – *Fieg – Federazione Italiana Editori Giornali/Google*; Provvedimento AGCM n. 11928/2003, caso C5828 – *Rcs Pubblicità-Dada/Newco*; Provvedimento AGCM n. 10083/2001, caso C4793 – *Il Sole 24 Ore/Information Technology Holding*.

⁴⁴⁹ Cfr. Decisione della Commissione del 14 novembre 2024 sul caso AT.40684 – *Facebook Marketplace*, sezione 4.4.4.

⁴⁵⁰ In particolare, possono essere considerati i seguenti segmenti di mercato: i) classified advertising; ii) email advertising; iii) social network advertising; iv) e-commerce advertising, e v) display advertising.

⁴⁵¹ Per la vendita degli spazi pubblicitari, poi, si utilizzano delle piattaforme tecnologiche di vendita, denominate Supply Side Platform (di seguito, SSP), ossia soggetti che forniscono strumenti tecnologici che permettono agli editori di procedere alla vendita dei loro spazi pubblicitari secondo il meccanismo dell'asta.

presentare offerte di acquisto e partecipare all'asta virtuale in cui si realizza lo scambio commerciale con le controparti (cfr. anche Figura 5).

552. Più in particolare, l'incontro tra la domanda e l'offerta, mediata dalle piattaforme Demand Side e Supply Side, avviene tramite le piattaforme automatizzate Ad Exchange, le quali rappresentano un luogo virtuale dove si realizza un'asta in tempo reale che consente a inserzionisti di comprare e agli editori/sviluppatori di *app* di vendere dinamicamente spazi pubblicitari, consentendo agli inserzionisti di sfruttare i dati generati dagli utenti che rappresentano la principale risorsa per effettuare campagne pubblicitarie personalizzate e di conseguenza efficienti ed efficaci.

553. Al riguardo, si ricorda che la Commissione, nel proprio precedente *Google AdSense*, ha concluso che la fornitura dei servizi di intermediazione pubblicitaria *online* costituisce un mercato merceologico distinto rispetto al mercato della vendita diretta di spazi pubblicitari *online*⁴⁵². Nel successivo caso *Google/Fitbit*, la Commissione ha rilevato come la fornitura di tali servizi di intermediazione (c.d. *ad tech value chain*) sia costituita da una moltitudine di servizi e operatori differenti⁴⁵³, come poc'anzi descritto. Al contempo, tuttavia, l'analisi di mercato della Commissione non ha fornito indicazioni conclusive circa una esatta ulteriore segmentazione del mercato della fornitura di servizi di intermediazione pubblicitaria *online*, né si ritiene necessario fornirle ai fini del presente procedimento, in quanto l'analisi della condotta e del suo impatto non cambia qualsivoglia sia la definizione del mercato merceologico adottata.

554. Al riguardo, si ricorda che anche Apple è attiva in tali mercati mediante la propria divisione pubblicitaria Apple Search Ads (di seguito, AA), la quale, in particolare, consente agli sviluppatori di fare pubblicità delle proprie *app* tramite annunci sponsorizzati visualizzati in varie pagine, come detto in precedenza, dell'App Store. AA, servizio attivo dal 2016, ha sostituito il servizio iAd di Apple, specificatamente pensato per l'erogazione e fruizione pubblicitaria e attivo dal 2010 al 2016. Il servizio AA è stato rinominato Apple Ads nell'aprile 2025.

555. In base ai precedenti della Commissione, sia il mercato della pubblicità *non-search online* che il mercato della fornitura dei servizi di intermediazione pubblicitaria hanno dimensione nazionale, in ragione sostanzialmente dei vincoli linguistici⁴⁵⁴.

VII.2 La posizione dominante

556. Come noto, il concetto di posizione dominante consiste nella situazione di potenza economica grazie alla quale l'impresa che la detiene è in grado di ostacolare la persistenza di una concorrenza effettiva sul mercato di cui trattasi ed ha la possibilità di tenere comportamenti indipendenti nei confronti dei suoi concorrenti, dei suoi clienti e, in ultima analisi, dei consumatori⁴⁵⁵.

557. L'esistenza di una posizione dominante deriva in generale dalla concomitanza di più fattori che, presi isolatamente, non sarebbero necessariamente decisivi; tra questi, come costantemente

⁴⁵² Cfr. Decisione della Commissione del 20 marzo 2019, caso AT.40411 – Google AdSense, par. 184-200.

⁴⁵³ Cfr. Decisione della Commissione del 17 dicembre 2020, caso M.9660, *Google/Fitbit*, par. 165-166.

⁴⁵⁴ Cfr. Decisione della Commissione del 18 febbraio 2010, caso M.5727 – Microsoft / Yahoo! Search Business; Decisione della Commissione dell'11 marzo 2008, caso M. 4731 – Google / DoubleClick; Decisione della Commissione del 3 ottobre 2014, caso M.7217 *Facebook/Whatsapp*; Decisione della Commissione del 17 dicembre 2020, caso M.9660, *Google/Fitbit*, punto 160.

⁴⁵⁵ Cfr., da ultimo, sentenza del Consiglio di Stato, 5 giugno 2024, n. 5054, *A378E - FEDERE - ITALIA/FISE* che conferma il consolidato orientamento nazionale ed europeo fin dalla sentenza della Corte di giustizia del 14 febbraio 1978, *United Brands e United Brands Continentaal/Commissione*, causa 27/76.

affermato dalla giurisprudenza, l'esistenza di quote di mercato estremamente elevate costituisce di per sé la prova dell'esistenza di una posizione dominante⁴⁵⁶.

558. Accanto alla quota di mercato, che va valutata in assoluto ma anche in rapporto alla quota detenuta dai concorrenti, altri fattori importanti nella valutazione della posizione dominante sono l'esistenza di un contropotere dell'acquirente e di barriere all'ingresso o alla crescita che impediscono ai concorrenti potenziali di entrare sul mercato o ai concorrenti attuali di espandere la propria attività. Tali barriere, in particolare, possono essere di varia natura e includono, ad esempio, ingenti investimenti che i concorrenti devono sostenere per entrare nel mercato, esternalità di rete che comportano costi aggiuntivi per attrarre nuovi clienti, economie di scala, etc.

559. Rileva, altresì, la sussistenza di eventuali vincoli tecnici o economici che ostacolano gli utenti o rendono difficile per loro cambiare fornitore.

560. Nel contesto di una piattaforma *multi-sided*, in cui coesistono due diversi gruppi di utenti distinti ma interconnessi, la Commissione ha recentemente sottolineato che i vincoli esercitati sul potere di mercato del gestore della piattaforma nei confronti di un lato possono provenire anche dal gruppo di utenti presenti sull'altro lato della piattaforma⁴⁵⁷.

561. Inoltre, sempre con riguardo a tale specifico contesto di piattaforma *multi-sided*, la Commissione⁴⁵⁸ ha evidenziato il ruolo degli effetti di rete, che possono creare barriere all'ingresso e all'espansione. Ciò è dovuto al fatto che una piattaforma concorrente che desidera entrare nel mercato può trovarsi nella condizione di dover convincere una massa critica di utenti a cambiare piattaforma. In caso di effetti di rete diretti, la volontà degli utenti di passare a una nuova piattaforma dipende dalla volontà degli utenti dello stesso lato della piattaforma di cambiare piattaforma, mentre nel caso di effetti di rete indiretti, la volontà di un gruppo di utenti di passare a una nuova piattaforma dipende dalla volontà del gruppo di utenti dell'altro lato della piattaforma di cambiare piattaforma. Un nuovo concorrente che fa il suo ingresso sul mercato può quindi incontrare la difficoltà di attrarre contemporaneamente un numero sufficiente di utenti su entrambi i lati della piattaforma. Le barriere all'ingresso derivanti dagli effetti di rete possono essere persino più elevate quando gli utenti prediligono il cosiddetto "*single-homing*".

562. L'analisi dei dati acquisiti nel corso dell'istruttoria, relativi ad Apple, ha permesso di acclarare la sussistenza di una posizione dominante della società sul mercato per la fornitura agli sviluppatori di piattaforme per la distribuzione *online* di *app* per utenti del sistema operativo iOS.

⁴⁵⁶ Cfr. sentenza del Consiglio di Stato, 1° aprile 2021, n. 2727, *A487 - Compagnia Italiana Di Navigazione-Trasporto Marittimo Delle Merci Da/Per La Sardegna*, sentenza del Tribunale 12 dicembre 1991, causa T-30/89, Hilti/Commissione, e sentenza del Tribunale 6 ottobre 1994, causa T-83/91, Tetra Pak/Commissione.

⁴⁵⁷ Cfr. decisione della Commissione, del 4 marzo 2024, nel caso AT.40437 – *Apple – App Store (streaming di musica)*, considerando 335 e sezione 8.2.2.5.

⁴⁵⁸ Cfr. Decisione della Commissione, del 4 marzo 2024, nel caso AT.40437 – *Apple – App Store (streaming di musica)*, considerando 344 e 345; decisione della Commissione, del 20 marzo 2019, nel caso AT.40411 – *Google Search (AdSense)*, considerando 249, 250 e 251; decisione della Commissione, del 20 dicembre 2022, nel caso AT.40462 – *Amazon Marketplace* e nel caso AT.40703 – *Amazon Buy Box*, considerando 90. Cfr., a tale fine, anche la sentenza del Tribunale del 10 novembre 2021, *Google e Alphabet/Commissione (Google Shopping)*, T-612/17, punto 171.

a) La quota di mercato di Apple

563. In primo luogo, viene in rilievo la circostanza per cui Apple è tuttora, di fatto, l'unico soggetto in grado di fornire i servizi di piattaforma per la distribuzione *online* di *app* tramite il sistema operativo iOS in tutti i Paesi europei.

564. Occorre sottolineare, infatti, che fin dal lancio dell'App Store avvenuto nel 2008, e anche con riferimento a tutto il periodo in cui è stata introdotta e implementata l'ATT *policy*, Apple ha detenuto una quota pari al 100% del mercato della fornitura di piattaforme per la distribuzione *online* di *app* per utenti iOS, in Italia come in tutti i paesi dell'UE. Ciò in ragione delle regole imposte dalla società a livello europeo⁴⁵⁹ che vietavano esplicitamente agli sviluppatori la distribuzione di *app* sui propri dispositivi tramite negozi online alternativi per dispositivi iOS.

565. Al riguardo si osserva che la posizione di Apple non è sostanzialmente mutata malgrado l'entrata in vigore del Digital Markets Act (DMA)⁴⁶⁰ e degli obblighi ivi previsti⁴⁶¹. In particolare, il relativo art. 6, para. 4 prevede che *“il gatekeeper consente, anche a livello tecnico, l'installazione e l'uso effettivo di applicazioni software o di negozi di applicazioni software di terzi che utilizzano il suo sistema operativo o che sono interoperabili con esso e consente l'accesso a tali applicazioni software o negozi di applicazioni software con mezzi diversi dai pertinenti servizi di piattaforma di base di tale gatekeeper. Il gatekeeper, se del caso, non impedisce che le applicazioni software scaricate o i negozi di applicazioni software di terzi chiedano agli utenti finali di decidere se desiderano impostare come predefiniti tale applicazione software scaricata o tale negozio di applicazioni software. Il gatekeeper consente, a livello tecnico, agli utenti finali che decidono di impostare come predefiniti tale applicazione software scaricata o tale negozio di applicazioni software di effettuare facilmente tale modifica”*.

566. In ottemperanza a tale obbligo, come imposto dalla Commissione nella recente decisione del 22 aprile 2025, Apple ha previsto che, nell'UE, gli utenti possano installare *app* da *marketplace* di *app* alternativi o direttamente dal sito web di uno sviluppatore autorizzato (c.d. *sideloading*) e che gli sviluppatori possano accedere alla distribuzione alternativa delle *app* su tali *marketplace* dopo aver accettato l'Addendum sui termini alternativi per le *app* nell'UE⁴⁶². Non risulta, tuttavia, che ciò si sia ancora concretizzato.

567. Sul punto, la stessa Apple, nelle proprie memorie difensive⁴⁶³, *[omissis]*. A novembre 2025, con riferimento a tali *app store* alternativi, risulta che alcuni di essi non sono ancora entrati nel mercato, mentre gli altri risultano o ospitare un ambito di *app* estremamente circoscritto (e.g. solo

⁴⁵⁹ Cfr. sezione 3.2.2 delle Linee Guida dove è vietata *“la creazione di un'interfaccia per visualizzare applicazioni, estensioni o plug-in di terze parti simili all'App Store o come una raccolta di interesse generale”*. Cfr. doc. 764 (link 33, <https://developer.apple.com/app-store/review/guidelines/>).

⁴⁶⁰ Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali)

⁴⁶¹ Apple è stata infatti designata, a norma dell'articolo 3, paragrafo 4, del DMA, come *gatekeeper* in relazione ai seguenti servizi di piattaforma di base: (i) il servizio di intermediazione *online* App Store, (ii) il sistema operativo iOS, (iii) il *web browser* Safari e, da ultimo, (iv) il sistema operativo iPadOS (cfr., in particolare, le decisioni della Commissione europea del 5 settembre 2023 – casi DMA.100013, DMA.100025 e DMA.100027 – e del 29 aprile 2024 – caso DMA.100047).

⁴⁶² Cfr. doc. 764 (link 44, <https://developer.apple.com/support/dma-and-apps-in-the-eu/#ios-app-eu>).

⁴⁶³ Cfr., in particolare, doc. 861, allegato 8.

giochi) oppure, ad ogni modo, un numero di *app* del tutto marginale rispetto al totale di *app* disponibili sull'App Store ufficiale.

568. Pertanto, Apple detiene tuttora una posizione di monopolio di fatto nel mercato dei servizi di piattaforma per la distribuzione *online* di *app* tramite il sistema operativo iOS.

b) Le barriere all'ingresso

569. Accanto a quanto già descritto in merito alla impossibilità, o anche solo difficoltà, di fatto per gli sviluppatori di distribuire *online app* tramite il sistema operativo iOS, una ulteriore barriera all'ingresso è rappresentata dai significativi effetti di rete che sussistono sulla piattaforma App Store, nonostante l'introduzione degli obblighi relativi all'interoperabilità previsti dal DMA (cfr. *supra*).

570. La piattaforma a due versanti App Store, infatti, presenta significativi effetti di rete indiretti, in quanto gli sviluppatori che se ne avvalgono traggono vantaggio dall'aumento del numero di utenti – i quali pagano per le *app*, effettuano acquisiti *in-app* e costituiscono la platea destinataria degli annunci pubblicitari veicolati mediante gli spazi messi a disposizione dagli editori - mentre gli utenti traggono vantaggi all'aumentare degli sviluppatori che distribuiscono le loro *app* nell'app store, in termini di funzionalità e servizi offerti.

571. In questo contesto, anche un eventuale *app store* alternativo che, grazie alla modifica della regolamentazione riesca ad entrare nel sistema operativo iOS dovrebbe in ogni caso fronteggiare significative difficoltà al fine di attirare contemporaneamente un numero adeguato di agenti economici da ambo i lati della piattaforma, in modo tale da “attivare” i necessari effetti di rete indiretti che solo Apple, allo stato, è in grado di raggiungere nell'ambito del sistema iOS.

572. In altri termini, gli effetti di rete indiretti di cui Apple fino ad oggi ha beneficiato nell'ambito del proprio sistema operativo continuano a costituire, di fatto, una significativa barriera all'ingresso per eventuali piattaforme concorrenti, sia in termini di acquisizione di una base sufficiente di utenti, sia con riguardo alla presenza di una platea adeguata di sviluppatori che offrono le loro *app*.

573. Basti pensare che, nel 2023, la versione italiana dell'App Store ospitava circa [1-2] milioni di *app* ed aveva un bacino di utenza di poco inferiore a 10 milioni di consumatori. Alla luce di ciò, un concorrente che volesse scalfire la posizione dominante di Apple dovrebbe necessariamente offrire un portafoglio altrettanto ricco e vario di applicazioni mobili e attrarre una analoga significativa platea di utenti.

574. In conclusione, risulta confermata la capacità di Apple di agire indipendentemente, nell'ambito dell'ecosistema proprietario, dalle azioni degli sviluppatori di *app* terze, né essa è limitata dal lato dei consumatori finali di *app* nonché acquirenti dei dispositivi mobili.

VII.3 *L'abuso di posizione dominante*

a) La qualificazione della fattispecie abusiva

575. L'analisi della documentazione raccolta nel corso del procedimento indica che i comportamenti posti in essere da Apple configurano una strategia abusiva in violazione dell'art. 102 TFUE. Si ritiene, infatti, che, in ragione della posizione di monopolio detenuta da Apple sul mercato della fornitura agli sviluppatori di piattaforme per la distribuzione *online* di *app* per utenti del sistema operativo iOS, i comportamenti descritti siano idonei, secondo la consolidata giurisprudenza, a falsare ed alterare la concorrenza in modo illecito.

576. In termini generali, occorre ricordare che l'art. 102 TFUE vieta lo sfruttamento abusivo da parte di un'impresa di una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale di questo.

577. Al riguardo, i giudici nazionali ed europei hanno costantemente sottolineato che se, da un lato, l'esistenza di una posizione dominante non è di per sé incompatibile con le norme a tutela della concorrenza, posto che l'impresa dominante non è privata del diritto di tutelare i propri interessi commerciali e della facoltà di compiere, entro limiti ragionevoli, gli atti che ritenga opportuni per la protezione di tali interessi, dall'altro, non è ammissibile che tale impresa adotti un comportamento che abbia lo scopo di rafforzare la sua posizione dominante e di abusarne. La dominanza, infatti, *“genera nell'impresa una “speciale responsabilità” di non compromettere, con il suo comportamento, lo svolgimento di una concorrenza effettiva e non falsata in mercati in cui, proprio per il fatto che vi opera un'impresa dominante, il grado di concorrenza è già ridotto”*⁴⁶⁴. Alla luce di tale “speciale responsabilità” è onere dell'impresa dominante assumere un comportamento che è proporzionale agli obiettivi legittimi che intende perseguire⁴⁶⁵.

578. In tale ottica, secondo una costante giurisprudenza, *“la nozione di sfruttamento abusivo è una nozione oggettiva, che riguarda i comportamenti dell'impresa in posizione dominante atti ad influire sulla struttura di un mercato in cui, proprio per il fatto che vi opera l'impresa considerata, il grado di concorrenza è già sminuito, e che hanno l'effetto di ostacolare, ricorrendo a mezzi diversi da quelli su cui si impernia la concorrenza normale tra prodotti e servizi, fondata sulle prestazioni degli operatori economici, la conservazione del grado di concorrenza ancora esistente sul mercato o lo sviluppo di detta concorrenza”*⁴⁶⁶.

579. Inoltre, i giudici hanno chiarito che l'articolo 102 TFUE proibisce le condotte dell'impresa in posizione dominante nel mercato rilevante idonee non solo a rafforzare il suo potere in tale mercato, ma anche a estendere tale posizione su un altro mercato rilevante - distinto, benché collegato al primo - restringendo in tal modo la concorrenza su tale mercato⁴⁶⁷. In altre parole, il fatto che i comportamenti abusivi posti in essere da un'impresa abbiano un impatto anche sulla concorrenza su un mercato distinto da quello dove tale impresa gode di una posizione dominante non pregiudica l'applicazione dell'art. 102 TFUE⁴⁶⁸.

580. Nel caso in esame, la condotta di Apple integra una fattispecie di sfruttamento, in violazione dell'art. 102, lett. a) TFUE, in considerazione dell'imposizione agli sviluppatori terzi di condizioni

⁴⁶⁴ Cfr. tra le altre, Consiglio di Stato, VI, 1° aprile 2021, n. 2727, A487 - Compagnia Italiana Di Navigazione-Trasporto Marittimo Delle Merci Da/Per La Sardegna; Consiglio di Stato, VI, 13 marzo 2020, n. 1832, A480 - Incremento prezzo farmaci Aspen; Consiglio di Stato, sez. VI, 1° marzo 2023, n. 2114 - A444 - Gestione rifiuti urbani a base cellulosica; nonché Sentenza Corte UE Causa 322/81, *Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin/Commissione*; Sentenza Corte UE Causa 62/86, *AKZO/Commissione* e Sentenza Corte UE Causa 85/76, *Hoffmann-La Roche/Commissione*, tutte riprese dall'Avv. Generale Trstenjak, nelle sue Conclusioni nel Caso C-52/07 *Kanal 5*, relativo all'applicazione dell'art. 102 (a) TFUE.

⁴⁶⁵ Cfr. Sentenze del Tribunale UE, Casi riuniti T-191/98 e T-212/98 to T-214/98 *Atlantic Container Line e altri v Commissione*.

⁴⁶⁶ Cfr., di recente, sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea n. C-457/10 P del 6 dicembre 2012, nel caso *AstraZeneca AB e AstraZeneca plc c. Commissione* e n. C-413/14 P del 6 settembre 2017, nel caso *Intel Corporation Inc. c. Commissione*.

⁴⁶⁷ Cfr., tra tutti, Sentenza del Tribunale UE Caso T-201/04, *Microsoft v Commissione*.

⁴⁶⁸ Cfr., Sentenze della Corte UE Caso C-333/94 P, *Tetra Pak v Commissione* e Caso C-52/09, *Konkurrensverket v TeliaSonera Sverige AB*.

non oggettive, non trasparenti e non proporzionate, suscettibili di garantire un beneficio economico alla stessa Apple, in merito alle modalità di richiesta del consenso degli utenti per l'utilizzo dei dati a fini pubblicitari.

581. Al contempo, la condotta di Apple è idonea ad assicurare un vantaggio competitivo alla società nei mercati considerati, dal momento che le regole di *privacy* dell'ATT *policy* sono imposte solo agli sviluppatori terzi mentre Apple riserva a sé, e dunque alle sue app, regole meno stringenti. Infatti, anche a voler ammettere – *quod non* – la possibilità che vi sia una differenza di trattamento che si fonda su una diversa posizione di Apple rispetto agli sviluppatori terzi, le regole dell'ATT *policy* appaiono comunque eccessive e non proporzionate, ciò aumentando le difficoltà dei terzi di concorrere con la stessa Apple nel mercato della pubblicità, determinando in ultima analisi la necessità di ricorrere ad alternative meno remunerative ed efficaci in termini pubblicitari.

582. Nello specifico, si rappresenta che, per giurisprudenza consolidata, la violazione dell'art. 102, lett. a) TFUE trova applicazione non solo in caso di imposizione di prezzi non equi bensì in presenza di qualsiasi tipo di condizione imposta da un operatore dominante, a prescindere che sia legata o meno alle tariffe⁴⁶⁹.

583. Secondo la medesima giurisprudenza⁴⁷⁰, perché l'imposizione di condizioni non eque da parte di un'impresa in posizione dominante sia in violazione dell'art. 102, lett. a) TFUE, è necessario, cumulativamente, (i) che tali condizioni commerciali siano state imposte unilateralmente; (ii) che esse siano sfavorevoli o lesive degli interessi dei *partner commerciali* dell'impresa che le impone o di terzi, compresi i consumatori, che sono interessati da tali condizioni commerciali; e (iii) che esse non siano necessarie o, comunque, non siano proporzionate per raggiungere l'obiettivo legittimo eventualmente perseguito dall'impresa dominante.

584. Al riguardo, come ricordato di recente dalla Commissione europea⁴⁷¹, ai fini dell'applicazione dell'art. 102, lett. a) TFUE “è sufficiente dimostrare che l'impresa in posizione dominante abbia imposto condizioni inique, senza la necessità di provare che l'oggetto o l'effetto di tale condotta fosse la restrizione della concorrenza. È invece sufficiente che le condizioni commerciali in questione incidano su parametri di concorrenza quali il prezzo, la scelta, la qualità o l'innovazione, a scapito degli interessi (o, in altre parole, a danno) dei *partner commerciali* dell'impresa dominante o di terzi, compresi in particolare i consumatori”.

585. In ogni caso, si ricorda che, in base alla consolidata giurisprudenza amministrativa “una volta appurata l'astratta idoneità della condotta ad alterare il normale svolgimento del gioco concorrenziale, non occorre anche che se ne verifichino gli effetti concreti”⁴⁷². In tal senso, i giudici amministrativi, citando la Corte di Giustizia europea, hanno evidenziato che “(...) un'autorità garante della concorrenza può constatare una violazione dell'articolo 102 TFUE dimostrando che,

⁴⁶⁹ Cfr. sentenza della Corte in Caso C-247/86, *Société alsacienne et lorraine de télécommunications et d'électronique* (“Alsatel”) / Novasam e sentenza della Corte UE in Caso C-170/13 *Huawei Technologies*.

⁴⁷⁰ Cfr. Sentenza della Corte UE Caso C-127/73 *BRT v SABAM*; sentenza della Corte UE Caso C247/86 *Alsatel v Novasam*, sentenza della Corte UE Caso C-27/76 *United Brands*, sentenza della Corte UE Caso C-66/86 *Ahmed Saeed Flugreisen e Altri v Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs*, sentenza del Tribunale UE Caso T-139/98, *AAMS*.

⁴⁷¹ Cfr. Decisione della Commissione nel caso AT.40437 – Apple – App Store Practices (music streaming), para. 530.

⁴⁷² Cfr. tra le altre, Sentenza del Tar Lazio, I, 28 febbraio 2022, n. 2334, nel caso A514 - Condotte fibra Telecom Italia; e sentenze del Tar Lazio, I, 17 ottobre 2019, nn. 11954, 11957, 11960, caso A511 - Condotte anticoncorrenziali nel mercato della vendita di energia elettrica.

*durante il periodo nel quale il comportamento in questione è stato attuato, esso aveva, nelle circostanze del caso di specie, la capacità di restringere la concorrenza basata sui meriti nonostante la sua mancanza di effetti. Il mantenimento dello stesso grado di concorrenza sul mercato interessato, o addirittura lo sviluppo della concorrenza su tale mercato, non significa necessariamente che il comportamento di cui trattasi non sia idoneo a produrre effetti anticoncorrenziali, in quanto una tale assenza di effetti potrebbe risultare da altre cause ed essere dovuta, per esempio, a cambiamenti sopravvenuti nel mercato rilevante dall'inizio di detto comportamento o all'incapacità dell'impresa in posizione dominante di attuare con successo la strategia all'origine di un comportamento del genere*⁴⁷³.

b) L'imposizione unilaterale dell'ATT policy da parte di Apple

586. Calando questi principi nel caso in esame, viene in primo luogo in rilievo il criterio dell'imposizione unilaterale delle condizioni commerciali da parte di Apple.

587. Al riguardo, dall'istruttoria condotta emerge che Apple, in virtù della sua posizione di monopolio rispetto all'App Store, ha imposto agli sviluppatori l'ATT policy, come regola di accesso allo Store, senza che questi abbiano avuto alcuna possibilità di dialogo né in merito alla sua adozione né in merito al suo contenuto.

588. In particolare, la documentazione agli atti⁴⁷⁴ mostra che, nonostante le numerose richieste e lamentele da parte degli sviluppatori, non è stata possibile alcuna negoziazione con Apple riguardo all'ATT policy.

589. Nelle parole di Meta: *"Apple ha imposto l'ATT policy in modo unilaterale, senza alcuna consultazione con gli sviluppatori e senza prevedere eccezioni"*, sottolineando che *"nel periodo tra l'annuncio dell'ATT e la sua applicazione effettiva, non è stato possibile alcun confronto costruttivo con Apple per affrontare e risolvere diverse criticità di tale policy"*⁴⁷⁵.

590. Ciò è stato confermato anche da IAB Italia, la principale associazione di imprese italiane della filiera del *digital advertising* attive anche in ambito iOS, che ha definito "infruttuosi" i tentativi di negoziazione con Apple; analogamente si sono espressi anche alcuni importanti sviluppatori ed editori. Ad esempio, l'editore RCS Media Group ha affermato che *"la policy di Apple non è stata oggetto di negoziazione: Apple ha definito una linea guida e la società l'ha seguita"*⁴⁷⁶, mentre lo sviluppatore italiano [omissis] ha sottolineato che *"quando Apple ha deciso di imporre le regole ATT, [...] non vi è potuta essere alcuna interazione al riguardo. Di fatto, Apple ha autonomamente deciso di introdurre l'ATT policy e gli sviluppatori si sono dovuti adeguare"*⁴⁷⁷.

591. Invero, è il tenore stesso delle affermazioni di Apple e della relativa documentazione contrattuale che dimostra che gli sviluppatori sono stati obbligati ad inserire e mostrare l'ATT prompt agli utenti al primo avvio della propria app. Non solo, le regole sono tali per cui non è stato

⁴⁷³ Cfr., da ultimo, sentenza del Consiglio di Stato del 29 ottobre 2025, nel caso A529 - Google/Compatibilità app Enel X Italia con sistema Android auto.

⁴⁷⁴ Cfr., tra gli altri, doc. 710, doc. 85, Cfr. doc. 722, doc. 691, doc. 22, doc. 690.

⁴⁷⁵ Cfr. doc. 710.

⁴⁷⁶ Cfr. doc. 691.

⁴⁷⁷ Cfr. doc. 760.

neanche possibile per questi ultimi modificare o adattare la schermata dell'ATT *prompt* in termini di *design* o di contenuto, pur lasciandone inalterata la sostanza.

592. In particolare, Apple ha dichiarato in audizione di aver “*interloquito con alcuni sviluppatori in merito all'introduzione dell'ATT policy rilasciata nell'autunno 2020*”, e di aver “*poi deciso di posticipare l'enforcement dell'ATT policy alla primavera del 2021, così da estendere ulteriormente il periodo di adeguamento per gli sviluppatori*”. Inoltre, essa ha “*messo in luce come gli sviluppatori possano modificare il testo situato in posizione centrale sulla schermata dell'app*”⁴⁷⁸.

593. Quanto al primo aspetto, il rinvio di alcuni mesi dell'introduzione della *policy*, si osserva che è vero che vi è stato uno slittamento di circa sette mesi nell'adozione dell'ATT *policy*⁴⁷⁹; tuttavia, da un lato, tale slittamento si è reso necessario alla luce delle difficoltà tecniche manifestate dagli sviluppatori nell'aggiornare velocemente le proprie *app* mentre, dall'altro lato, e in ogni caso, è chiaro che tale circostanza non può incidere sulla natura obbligatoria della *policy*, che tale era e tale è rimasta anche dopo i sette mesi di slittamento. In tal senso, un editore italiano di primo piano come Mondadori ha constatato che “*l'unico aspetto sul quale Apple è andata incontro agli sviluppatori è stato il rinvio di alcuni mesi dell'introduzione della policy*”⁴⁸⁰.

594. In merito, poi, alla possibilità di modificare la “parte centrale” della schermata, si evidenzia che, come descritto nella parte che precede sulle Risultanze Istruttorie, da un lato, questa è la c.d. *usage-description string* o *purpose-string*, ossia la parte non in grassetto, che dal punto di vista ottico ha minor rilievo, non essendoci peraltro nemmeno un riferimento al “tracciamento”; dall'altro lato, la “personalizzazione” di tale sezione dell'ATT *prompt* è comunque soggetta a vincoli e regole definite unilateralmente da Apple e da essa monitorate. Al riguardo, tra gli altri, lo sviluppatore [omissis] ha confermato che “*l'ATT prompt è largamente preimpostato da Apple*” aggiungendo che esso “*è poco personalizzabile, in particolar modo in quanto non è sufficiente lo spazio messo a disposizione degli sviluppatori nella parte centrale a fini esplicativi, essendo disponibile un numero limitato di caratteri*”⁴⁸¹.

595. Il carattere imperativo della condotta di Apple risulta, poi, rafforzato dal sistema di controlli e sanzioni previsto dalla società che stabilisce, in caso di mancato rispetto della *policy*, la rimozione dell'app dall'App Store e l'esclusione dello sviluppatore dall'Apple Developer Program. In questo senso, dalla lettura delle Linee Guida di Apple risulta che essa si riserva anche il diritto di ripulire l'App Store e di rimuovere le applicazioni che non sono state aggiornate per un periodo di tempo significativo⁴⁸²; dunque, emerge che, se l'app fosse stata creata precedentemente all'introduzione dell'ATT *policy*, vale a dire in assenza dell'ATT *prompt*, essa dovrebbe necessariamente essere aggiornata, in conformità con le nuove regole dell'ATT *policy*, pena la rimozione della stessa dall'App Store.

⁴⁷⁸ Cfr. doc. 42.

⁴⁷⁹ Si ricorda che Apple, solitamente, implementa il *roll-out* annuale del proprio nuovo sistema operativo mobile nel mese di settembre. Il sistema operativo iOS 14 è stato pubblicato il 16 settembre 2020, mentre il rilascio dell'aggiornamento che rendeva obbligatorie le regole ATT è subentrato con l'aggiornamento del sistema operativo alla versione iOS 14.5, rilasciata in data 26 aprile 2021.

⁴⁸⁰ Cfr. doc. 690.

⁴⁸¹ Cfr. doc. 777.

⁴⁸² Cfr. App Store Review Guidelines, 5.1.2 (i); ma, più in generale, si veda anche: doc. 764 (link 45, <https://developer.apple.com/support/app-store-improvements/>).

c) Le condizioni dell'ATT policy sono lesive degli interessi dei partner commerciali e dei consumatori

596. Quanto al secondo criterio, ossia che le condizioni siano sfavorevoli o lesive degli interessi dei partner commerciali dell'impresa che le impone o di terzi, ed indirettamente anche dei consumatori, che sono interessati da tali condizioni commerciali, si rappresenta che la società Apple, in posizione dominante nel mercato della fornitura agli sviluppatori di piattaforme per la distribuzione *online* di *app* per utenti del sistema operativo iOS, ha imposto le regole dell'ATT *policy* agli sviluppatori terzi attivi sull'App Store, unico canale distributivo per le *app* native in ambito iOS, con effetti pregiudizievoli che si ripercuotono sulla loro attività nel mercato della pubblicità *online* – nel quale assume rilievo anche il ruolo svolto dai partner commerciali attivi nella filiera della pubblicità personalizzata – nonché nella fase di sviluppo e commercializzazione delle *app* stesse, con particolare riguardo alla scelta del modello di *business* delle *app*.

597. Per altro verso, essa appare idonea a rendere più onerosa anche l'esperienza d'uso da parte degli utenti delle *app* di terzi, in considerazione della duplicazione delle schermate di raccolta del consenso per il trattamento dei dati a fini pubblicitari. Inoltre, essa appare idonea a limitare la disponibilità di *app* completamente gratuite finanziate dalla pubblicità, la quale è diventata meno remunerativa in ambito iOS a seguito dell'introduzione dell'ATT *policy*, a danno di quei consumatori finali, i quali, come visto, hanno una preferenza per i contenuti gratuiti.

598. Al tempo stesso, come si vedrà, è emerso come la condotta di Apple sia stata di fatto idonea a garantire ai suoi servizi una crescita dei ricavi, anche maggiore rispetto ai trend di settore dello stesso periodo.

i) Il pregiudizio alle attività e ai servizi dei terzi

599. In base agli elementi acquisiti al fascicolo, è emerso che l'ATT *policy* è idonea ad avere un impatto sull'attività di compravendita degli spazi pubblicitari *in-app*, nonché sulla collegata attività di fornitura di servizi di intermediazione pubblicitaria, che permette l'incontro tra l'offerta di spazi pubblicitari da parte degli sviluppatori/editori e la domanda proveniente dagli inserzionisti, e sulle condizioni di commercializzazione delle *app* stesse.

600. Al riguardo, occorre ribadire in primo luogo che, a differenza di quanto afferma Apple circa una presunta necessità che l'Autorità dimostri che la condotta abbia determinato effetti, la consolidata giurisprudenza nazionale ed europea richiede all'Autorità di dimostrare l'"idoneità" della condotta a produrre effetti pregiudizievoli.

601. In secondo luogo, contrariamente a quanto sostenuto da Apple circa la necessità che questi effetti debbano addirittura manifestarsi anche nel lungo periodo – ribadendo che la dimostrazione dell'"idoneità" a produrre effetti è già di per sé sufficiente a soddisfare pienamente lo standard probatorio -, qualsiasi prova che mostri come la condotta abbia determinato effetti pregiudizievoli della concorrenza anche solo limitatamente al breve periodo, circostanza peraltro di fatto riconosciuta anche dalla stessa Apple⁴⁸³, concorre a rafforzare ulteriormente l'analisi di idoneità che, come si vedrà, può ritenersi soddisfatta nel presente caso.

⁴⁸³ Cfr. ad esempio, doc. 861, all. 3, Figura 23.

o L'impatto sulla vendita di spazi pubblicitari *in-app* da parte degli sviluppatori

602. Gli sviluppatori di applicazioni terze, come detto, per un verso mettono a disposizione degli inserzionisti spazi pubblicitari all'interno delle *app* al fine di veicolare campagne pubblicitarie agli utenti delle proprie *app*; per altro verso, essi stessi possono avere la necessità di pubblicizzare le proprie *app* all'interno di *app* di altri editori – o all'interno dello stesso App Store – al fine di acquisire nuovi utenti.

603. In questo contesto, in sede istruttoria è innanzitutto emerso che la condotta di Apple ha determinato un pregiudizio agli sviluppatori, in considerazione della loro ridotta capacità di acquisire i dati degli utenti a fini pubblicitari, e dunque risulta idonea a ridurre i ricavi derivanti dalla vendita degli spazi pubblicitari sulle proprie *app*; tali spazi, infatti, sono divenuti meno appetibili per gli inserzionisti e, dunque, meno remunerativi.

604. Più precisamente, le risultanze istruttorie mostrano che la personalizzazione degli annunci pubblicitari *in-app* permette agli sviluppatori di realizzare maggiori ricavi pubblicitari. Allo stesso tempo, in assenza dell'accesso all'IDFA, regolato dall'ATT *prompt* unilateralmente imposto da Apple, la possibilità di ospitare tali annunci personalizzati all'interno delle proprie *app* risulta essere significativamente ridotta in quanto viene meno la capacità di collegamento dei dati ai fini di profilazione degli utenti. Tra gli altri, lo sviluppatore Il Meteo ha osservato che in assenza del consenso ATT vi è “una conseguente diminuzione dei segnali utili a fini pubblicitari”⁴⁸⁴, mentre lo sviluppatore WhatsApp ha sottolineato che “la negazione del consenso non permette all'utente la visualizzazione di pubblicità personalizzata”⁴⁸⁵. Lo sviluppatore [omissis] ha in particolare evidenziato che “precedentemente all'ATT policy, la possibilità di tracciare gli utenti e ottenere delle metriche precise di misurazione dell'andamento delle campagne pubblicitarie permetteva di avere dei riscontri più efficaci in merito alla performance pubblicitaria, con ciò assicurandosi una marginalità più elevata”⁴⁸⁶. In modo ancora più netto, l'associazione IAB Italia ha dichiarato che “in assenza dell'IDFA, in ambito iOS non è possibile tracciare gli utenti e somministrare loro annunci personalizzati”⁴⁸⁷.

605. Ciò anche nel caso in cui uno sviluppatore abbia ottenuto tutti i consensi necessari ai sensi della normativa *privacy* mediante un proprio *prompt* autonomamente gestito, il quale deve includere anche l'ambito di trattamento relativo alla raccolta e al collegamento dei dati a fini pubblicitari (dunque, in ambito mobile iOS, tramite l'IDFA).

606. Ciò detto, le molteplici evidenze fornite mostrano con chiarezza un effettivo impatto negativo sulla capacità di tracciamento degli utenti da parte degli sviluppatori terzi, conseguente alla duplicazione delle richieste di consenso dovuta all'introduzione delle regole ATT. Innanzitutto, si premette che, come riferito ad esempio dall'associazione IAB Italia, “in generale, i tassi medi di consenso registrati dai CMP *prompt* sono circa il 70-80%”⁴⁸⁸. In termini generali, dunque, tale

⁴⁸⁴ Cfr. doc. 681.

⁴⁸⁵ Cfr. doc. 31.

⁴⁸⁶ Cfr. doc. 760.

⁴⁸⁷ Cfr. doc. 722.

⁴⁸⁸ Cfr. 722.

percentuale riflette, con un buon grado di approssimazione, la quota di utenti che gli sviluppatori potrebbero tracciare a fini pubblicitari.

607. A mero titolo esemplificativo, se consideriamo quanto avviene in ambito Android, in presenza di una singola schermata di raccolta del consenso, come riportato da IAB Italia, “*nel 70-80% dei casi è possibile accedere al GAID, non essendo presente una seconda schermata di richiesta del consenso a livello di sistema operativo*”⁴⁸⁹, ed è pertanto possibile la profilazione a fini pubblicitari. Tali dati trovano conferma in quelli forniti da Meta che, sempre con riferimento al mondo Android, ha dichiarato di poter tracciare circa l’[85-90%] degli utenti delle *app* Facebook e Instagram⁴⁹⁰. Ed infatti, come sottolineato ad esempio dallo sviluppatore [omissis], “*in ambito Android il flusso di raccolta del consenso degli utenti è più diretto, in quanto risulta essere sufficiente il CMP prompt e non vi è una schermata aggiuntiva predisposta dal gestore del sistema operativo*”⁴⁹¹. In modo simile, lo sviluppatore [omissis] ha evidenziato che, “*nel caso degli utenti Android... è sufficiente presentare solo il CMP prompt*”⁴⁹².

608. In ambito iOS, dove vi è l’ulteriore schermata di raccolta del consenso rappresentata dall’ATT *prompt* di Apple, i tassi di consenso risultano invece differenti. In particolare, se consideriamo i dati che alcuni sviluppatori⁴⁹³ hanno fornito nel corso dell’istruttoria⁴⁹⁴ – sviluppatori che sono attivi in molteplici categorie dell’App Store, hanno un numero variegato di *app* e, plausibilmente, una platea differenziata di utenti –, il tasso effettivo di consenso alla profilazione si riduce significativamente dopo la schermata imposta dall’ATT *policy*. In questo senso, tra gli altri, Meta ha dichiarato di aver avuto accesso all’IDFA solamente per circa il [25-30%] degli utenti degli utenti delle versioni di Facebook e Instagram per il sistema operativo iOS⁴⁹⁵ (a fronte, come detto poc’anzi, di circa l’[85-90%] in ambito Android); lo sviluppatore Il Meteo ha parimenti registrato un tasso di consenso all’ATT *prompt*, pari a circa il 25%⁴⁹⁶, mentre lo sviluppatore WhatWapp, il quale distribuisce *app* di giochi, ha evidenziato che tra le varie *app* sviluppate, in media, nel triennio 2021-2023, i tassi medi di consenso si sono attestati tra il 31,08% e il 49%. Lo sviluppatore [omissis] ha osservato, in modo simile, che in ambito iOS, “*circa tre quarti degli utenti non danno il proprio consenso all’ATT prompt*”⁴⁹⁷. In sintesi, dunque, i tassi di consenso all’ATT *prompt* osservati dagli sviluppatori auditi

⁴⁸⁹ Cfr. 722.

⁴⁹⁰ Cfr. 723.

⁴⁹¹ Cfr. 755.

⁴⁹² Cfr. doc. 762.

⁴⁹³ Cfr., tra gli altri, doc. 31, doc. 723, doc. 681, doc. 691, doc. 50. Al riguardo, si precisa che alcuni sviluppatori auditi successivamente allo svolgimento del questionario *online* hanno affermato di non possedere tale dato perché tutta l’attività pubblicitaria è gestita direttamente dagli inserzionisti o dagli intermediari pubblicitari.

⁴⁹⁴ Al riguardo, cfr. ad esempio quanto rappresentato da Subito.it, la quale ha affermato di non avere a disposizione i dati di consenso in quanto “*Apple non mette a disposizione degli sviluppatori alcuna dashboard mediante la quale visualizzare i dati relativi all’ATT prompt*” (doc. 721). In modo simile, l’editore Mondadori ha affermato che “*i dati granulari sui tassi di consenso al tracciamento mediante IDFA sono di difficile reperibilità*” (doc. 690).

⁴⁹⁵ Cfr. doc. 723 D. I dati forniti da Meta sono aggiornati al quadrimestre antecedente alla data dell’8 maggio 2025. I database di Meta, al riguardo, non conservano dati più risalenti. A livello dello Spazio Economico Europeo, tali percentuali sono pari a circa il [30-35%] su iOS.

⁴⁹⁶ Cfr. doc. 681.

⁴⁹⁷ Cfr. doc. 671.

variano tra il 25% e il 49%, evidenziando come solamente una minoranza degli utenti dia il proprio assenso alla profilazione.

609. La stessa Apple, del resto, ha stimato un tasso medio di consenso all'ATT *prompt*, tra aprile 2021 e giugno 2023, pari a circa il [45-50%]⁴⁹⁸.

610. E dunque, pur in presenza di tassi di consenso al CMP *prompt* elevati anche in ambito iOS, il tasso di consenso effettivo, considerata la duplicazione generata dall'ATT *prompt*, è significativamente minore; tuttavia, è questo secondo consenso che di fatto rileva ai fini del tracciamento degli utenti e che dunque riflette la quota di utenti per i quali ciascuno sviluppatore può effettivamente accedere all'IDFA.

611. Pertanto, in termini di mero confronto tra l'ecosistema Android, nel quale vi è una unica schermata di raccolta del consenso, e il mondo iOS, nel quale vi è una duplicazione delle richieste di consenso, la capacità degli sviluppatori e degli operatori della filiera della pubblicità programmatica di avere accesso all'identificatore pubblicitario IDFA nell'ambito dell'ecosistema mobile di Apple è significativamente inferiore. In particolare, è emersa una ampia differenza nella capacità di raccogliere i rispettivi identificatori, l'IDFA in ambito iOS e il GAID in ambito Android. Basti pensare che, tra gli altri, Meta ha avuto accesso, come detto, al GAID nell'[85-90%] dei casi ma solamente nel [25-30%] dei casi ha potuto invece avere accesso all'IDFA. In modo simile, IAB Italia ha sottolineato come in generale gli sviluppatori hanno avuto accesso al GAID nel 70-80% dei casi. Al riguardo, lo sviluppatore [omissis] ha evidenziato che “nel caso degli utenti Android – ambito nel quale è sufficiente presentare il solo CMP *prompt* – più di due terzi degli utenti acconsente effettivamente al tracciamento”⁴⁹⁹. Dal momento che i soggetti intervenuti hanno confermato che i tassi di consenso registrati dai CMP *prompt*, solitamente simili per *design* e scopo tra iOS e Android, sono del tutto comparabili tra i due ecosistemi, il minore tasso effettivo di accesso all'identificatore pubblicitario IDFA su iOS - è con tutta evidenza imputabile anche alla duplicazione delle richieste di consenso risultante dall'introduzione delle regole ATT, anche ad anni di distanza dalla loro introduzione.

612. Invero, anche considerando isolatamente il solo ambito iOS, si registra una differenza nella capacità dei terzi di accedere all'IDFA estremamente marcata, osservando i tassi di accettazione nel nuovo regime dell'ATT *policy*, rispetto a quelli relativi al regime precedente all'introduzione dell'ATT *policy*, quando l'IDFA, a fronte di una unica richiesta di consenso, risultava essere invece disponibile in circa l'80-90% dei casi⁵⁰⁰, come confermato anche da Meta. Tale dato, peraltro, è approssimativamente in linea con il dato che ancora oggi, come visto in precedenza, si registra in merito ai consensi al CMP *prompt*. Esso è confermato dalla stessa Apple che ha dichiarato che, in media, in Italia, nel periodo da gennaio 2019 a marzo 2021, solamente il [20-25%] degli utilizzatori di iPhone e il [15-20%] degli utilizzatori di iPad era contraria alla personalizzazione⁵⁰¹.

613. Ciò nonostante nel sistema precedente all'introduzione dell'ATT *policy* vi fosse già sia la richiesta di consenso espresso, attraverso la schermata predisposta dallo sviluppatore (generalmente

⁴⁹⁸ Cfr. 50.

⁴⁹⁹ Cfr. doc. 671.

⁵⁰⁰ Cfr. Competition and Markets Authority (CMA, 2022). *Mobile ecosystems: Market study final report*, Appendix J: Apple's and Google's privacy changes, ma anche i dati forniti dalla stessa Meta.

⁵⁰¹ Cfr. doc. 717.

il CMP *prompt*) sia un ulteriore presidio previsto da Apple con il cd. *Limit Ad Tracking* (“LAT”), che, come già spiegato nella parte che precede, era basato su un meccanismo di *opt-out* da parte dell’utente.

614. In aggiunta a tutto ciò, il pregiudizio per gli sviluppatori è amplificato anche dalla circostanza per la quale, solamente nel caso del sistema operativo iOS, il pur necessario consenso su tutte le differenti *app* risulta, per ciascuna di esse, duplicato dall’ATT *policy*.

615. Tutto ciò considerato, è indubbio che – a valle dell’implementazione dell’ATT *policy* – si sia significativamente ridotta la capacità dei terzi di raccogliere e collegare i dati degli utenti a fini pubblicitari, rendendo molto più complesso nel solo ambito iOS somministrare a questi ultimi annunci più mirati e misurare l’efficacia di tali interazioni pubblicitarie.

616. Una minore quantità e qualità dei dati degli utenti a disposizione dei vari soggetti coinvolti nella filiera del *digital advertising* e l’assenza della possibilità di collegare tali dati tra di loro al fine di creare un profilo pubblicitario degli utenti ha avuto significative conseguenze negative sui ricavi pubblicitari degli sviluppatori. Come già evidenziato pressoché da tutti gli sviluppatori, attivi in vari settori, che incentrano in tutto o in parte la propria attività sull’in-*app advertising*, “la negazione del consenso non permette all’utente la visualizzazione di pubblicità personalizzata”⁵⁰², nelle parole dello sviluppatore WhatWapp, in quanto, come chiarito anche da IAB Italia, “in assenza dell’IDFA, in ambito iOS non è possibile tracciare gli utenti e somministrare loro annunci personalizzati”⁵⁰³. In altri termini, nelle parole dello sviluppatore [omissis], “le regole ATT introducano un filtro “a monte” mediante l’ATT *prompt* determinando se un utente possa essere profilato o meno”, con la conseguenza che “una negazione del consenso all’ATT *prompt* comporta di fatto l’erogazione di default di pubblicità non personalizzata”, la quale “ha un valore minimo per l’inserzionista”⁵⁰⁴.

617. Pertanto, come sottolineato dallo sviluppatore [omissis], “per coloro che adottano un modello di business prevalentemente basato sulla pubblicità, l’ATT *policy* è un rubinetto che chiude il flusso dei ricavi. Infatti, i ricavi per utente generati nel caso di utilizzatori non profilati sono di fatto pari a zero”⁵⁰⁵.

618. In termini più tecnici, ciò si è tradotto nella riduzione del valore di variabili fondamentali nei ricavi degli sviluppatori, ossia il “costo per mille impressioni” (CPM) – una metrica che misura i ricavi degli sviluppatori - e la c.d. “average revenue per user/year”.

619. Più in particolare, per gli sviluppatori di *app*, i quali mettono a disposizione gli spazi pubblicitari, il minore tasso di consenso all’utilizzo dell’IDFA, in conseguenza dell’introduzione dell’ATT *policy*, ha comportato che meno utenti delle loro *app* possano essere profilati. Dunque, per ciascuna *app*, le campagne pubblicitarie mirate hanno potuto fare affidamento su un minore bacino di utenti profilati. Ciò ha comportato che, all’interno di ciascuna *app*, gli spazi pubblicitari messi a disposizione dagli sviluppatori sono risultati essere meno efficaci nel raggiungere gli utenti a cui mirano le campagne pubblicitarie degli inserzionisti (cfr. *infra*). Pertanto, tali spazi hanno perso valore, ciò traducendosi in un minor ricavo per lo sviluppatore.

⁵⁰² Cfr. doc. 31.

⁵⁰³ Cfr. doc. 722.

⁵⁰⁴ Cfr. doc. 762.

⁵⁰⁵ Cfr. *Ibidem*.

620. Questo meccanismo è catturato dal c.d. *costo per mille impressioni*” o CPM, nonché direttamente dai ricavi registrati dagli sviluppatori c.d. *“average revenue per user/year”*.

621. Ad esempio, lo sviluppatore Il Meteo, così come lo sviluppatore Spicy Sparks, hanno evidenziato una riduzione di circa il 50% sul triennio 2020-2022, periodo temporale che include l'introduzione dell'ATT *policy*, a fronte di un trend crescente in ambito Android.

622. Invero, tale concatenazione di effetti negativi potrebbe essere stata ancora più pregiudizievole per gli editori più piccoli, che non hanno sufficienti dati di prima parte per profilare gli utenti (ossia quelli raccolti per le sole attività all'interno della propria *app* o delle proprie *app* e che, in base alla definizione di tracciamento fornita da Apple sono esentati dalle regole ATT). Infatti, mentre uno sviluppatore di maggiori dimensioni potrebbe raccogliere una significativa quantità di *first-party data* solo mediante le proprie *app* e così tracciare gli utenti senza alcun obbligo di visualizzare una doppia schermata di richiesta del consenso, minore è la dimensione dello sviluppatore, minori sono i *first party data* a cui accede, e quindi maggiore è la difficoltà a tracciare gli utenti senza l'ulteriore richiesta dell'ATT *prompt*; pertanto, maggiore è la necessità di ottenere il consenso, anche attraverso l'ATT *prompt*, e maggiore è, in ultima analisi, il suo impatto.

623. Gli sviluppatori di dimensioni minori, dunque, non avendo capacità economiche e strutturali per tentare di adattarsi alla nuova *policy* di Apple, sono stati costretti ad assorbire completamente le perdite. Tra di loro, lo sviluppatore [omissis] ha ad esempio rappresentato che *“pur rendendosi conto della diminuzione dei propri ricavi, [...] non aveva la capacità tecnica ed economica per implementare misure migliorative rispetto alla situazione imposta dall'ATT policy e quindi si è dovuta rassegnare a subire le conseguenze dell'ATT policy e ad affrontare un livello di ricavi più basso”* 506.

624. Tale differenziazione nel deterioramento delle capacità di profilazione dei vari soggetti interessati dalle conseguenze dell'ATT *policy* ne amplifica pertanto gli svantaggi competitivi a danno degli operatori minori, i quali necessariamente devono fare affidamento sul collegamento di dati provenienti da contesti differenti e dunque configurabili come *third-party data*.

625. Tutto ciò, come vedremo, è altresì idoneo a determinare un incentivo a sostituire, anche solamente in parte, tale voce di ricavo con altre modalità di monetizzazione legate ad espliciti pagamenti monetari da parte degli utenti (ad esempio, sottoscrizioni o acquisti *in app* a fronte di un *download* che comunque resta gratuito).

626. Ciò trova conferma, come si è detto, nei dati che indicano un aumento della quota di *app* che integrano al loro interno pagamenti monetari da parte degli utenti al fine di finanziarsi, in particolar modo al fine di compensare il minore peso dei proventi derivanti dalla vendita di spazi pubblicitari *in-app*^{507 508}. Al riguardo, Meta ha ad esempio osservato che *“prima dell'introduzione dell'ATT policy, circa il 17% delle nuove app in ambito iOS adottava un modello di monetizzazione a pagamento, mentre successivamente all'implementazione della policy tale quota sarebbe salita al 21%”*⁵⁰⁹. Inoltre, lo sviluppatore WhatWapp ha rappresentato che nel triennio 2021-2023, in virtù

⁵⁰⁶ Cfr. doc. 750.

⁵⁰⁷ Cfr., ad esempio: Kesler (2022). *The Impact of Apple's App Tracking Transparency on App Monetization*; Acquisti et al. (2023). *The Impact of Apple's ATT Framework on the App Ecosystem*. CESifo Working papers.

⁵⁰⁸ Cfr. Acquisti et al. (2023). *The Impact of Apple's ATT Framework on the App Ecosystem*. CESifo Working papers.

⁵⁰⁹ Cfr. doc. 710 D.

di una diminuzione del peso dei ricavi provenienti dalla vendita di spazi pubblicitari, i ricavi collegati agli *in-app purchases* sono aumentati di circa dieci punti percentuali⁵¹⁰. Ciò a vantaggio di Apple che sulle transazioni intermedie dal suo sistema di pagamento trattiene una commissione del 15% o del 30% (cfr. *infra*).

627. Sul punto, non appaiono condivisibili le argomentazioni difensive presentate da Apple nel corso del procedimento e nelle memorie economiche volte a sostenere l'assenza di effetti pregiudizievoli derivanti dall'*ATT policy*.

628. Al riguardo, e prima ancora di esaminare le specifiche contestazioni di Apple, viene in evidenza che le analisi proposte dalla società appaiono tutte generalmente inficiate dai medesimi vizi metodologici in quanto: (i) le metriche sui ricavi pubblicitari utilizzate da Apple risultano aggregare valori afferenti a mercati o servizi che sono al di là del perimetro della presente istruttoria, riguardando flussi di ricavi ulteriori rispetto alla vendita di *in-app advertising*, capziosamente includendo vari canali pubblicitari ulteriori rispetto a quello delle *app*, e addirittura includendo anche i ricavi realizzati su Android, senza “isolare” i soli ricavi generati su iOS⁵¹¹; (ii) l'andamento temporale delle metriche su cui Apple basa le proprie tesi è generalmente presentato individuando il periodo da rappresentare in maniera del tutto arbitraria e di volta in volta differente, talvolta senza indicare un sufficiente lasso di tempo precedente (che possa, dunque, fornire un effettivo termine di confronto tra l'andamento pre-introduzione dell'*ATT policy* e l'andamento post-*ATT*)⁵¹², talvolta in assenza di un appropriato controfattuale⁵¹³, ciò rendendo qualsivoglia andamento *post-ATT* poco informativo; (iii) gli stessi dati utilizzati e forniti da Apple - come più volte riconosciuto nel corso del procedimento dalla stessa società, che peraltro è l'unica in possesso di tali informazioni - risultano aggregare insieme le *app* gratuite che si finanziano con la pubblicità e quelle gratuite ma accessorie ad altri servizi, tutte impropriamente definite da Apple “*completamente gratuite*” malgrado il focus del procedimento sia unicamente rivolto alle prime - *app* gratuite perché finanziate mediante pubblicità -, dovendosi necessariamente escludere le seconde - *app* gratuite perché meramente di “servizio” ma non finanziate da pubblicità. Includere nelle analisi economiche anche queste ultime - che peraltro hanno un peso significativo sul totale delle *app* - implica l'utilizzo di dati troppo aggregati, il che tende a diluire la solidità e la robustezza di tali analisi.

⁵¹⁰ Cfr. doc. 31.

⁵¹¹ A titolo esemplificativo, e rinviando a quanto si dirà nei paragrafi che seguono, si consideri che nella Tabella 6 della memoria economica (doc. 861, allegato n. 3), al fine di dimostrare che la condotta non ha determinato effetti sui ricavi degli sviluppatori, Apple attinge dai dati di bilancio di questi ultimi. Tali dati evidentemente riportano il fatturato complessivo della società interessata, rispetto al quale i ricavi provenienti dalla pubblicità *in-app* ne rappresentano solo una parte. In altri termini, per una società, ad esempio, attiva nell'editoria, che dunque genera ricavi da numerose attività, Apple pretende di dimostrare l'andamento dei ricavi della sola pubblicità *in-app* considerando il dato di fatturato complessivo, che ricomprende l'attività di editoria e che, anche solo a considerare i ricavi da pubblicità, include anche quelli da pubblicità sulle versioni cartacee dei prodotti (ad es. quotidiani e riviste) e quella derivante dal canale web (ad es. lettura dei quotidiani dal pc).

⁵¹² Si veda, ad esempio, la Figura 41 (b) della memoria economica (doc. 861, allegato n. 3), dove viene contestata la Figura 11 riportata nella CRI considerando tuttavia i soli dati relativi al periodo successivo all'implementazione dell'*ATT policy* che non hanno, dunque, alcun valore informativo.

⁵¹³ Ad esempio, nella Figura 23 della memoria economica (doc. 861, allegato n. 3) Apple vorrebbe dimostrare l'assenza di effetti post-*ATT* omettendo di considerare quale avrebbe potuto essere l'andamento effettivo del mercato sulla base di una proiezione dei dati storici, in assenza dell'introduzione dell'*ATT policy* (vedi replica al para. 630 *infra*) e, per altro verso, fornendo invece dei *forecast* che non appaiono attendibili perché, ad esempio, considerano ricavi aggregati.

629. Tutto ciò rende le analisi economiche di Apple inadeguate rispetto al focus del presente procedimento e, certamente, non idonee a fornire la prova della presunta assenza di effetti derivanti dalla condotta contestata ad Apple.

630. Entrando nello specifico, con precipuo riferimento al questionario inviato dall'AGCM agli sviluppatori italiani, non appaiono fondate le conclusioni alle quali perviene Apple – anche mediante la presentazione di analisi economiche *differences-in-differences* (modello DID) – circa l'assenza di effetti dell'ATT *policy* sulla loro attività. In particolare, sulla base delle risposte – o, meglio, della mera indicazione “*absent*” o dell'inserimento di valori pari a zero – alla richiesta di informazioni trasmessa dall'Autorità a dicembre 2024, le analisi svolte da Apple conducono alla conclusione che la propria condotta non abbia determinato alcun pregiudizio all'attività degli sviluppatori.

631. Si osserva, tuttavia, che le suddette analisi appaiono totalmente inconferenti, in quanto riguardano un insieme di sviluppatori il cui modello di *business* non è interessato dall'ATT *policy*.

632. Occorre al riguardo ricordare che i destinatari di tale richiesta di informazioni sono stati individuati sulla base di un elenco generico di soggetti fornito dalla stessa Apple. In particolare, fin dall'inizio del procedimento, in risposta alle richieste di informazioni riguardanti la platea di sviluppatori interessati dal *business* pubblicitario, la società ha dichiarato di avere “*una visibilità solo parziale sulle cosiddette strategie di monetizzazione degli sviluppatori terzi*” e di essere in grado di inferire tale strategia solamente sulla base delle “*fatturazioni dei contenuti digitali venduti attraverso il sistema di fatturazione dell'App Store di Apple*”. Pertanto, l'elenco fornito includeva sviluppatori che potenzialmente adottavano qualsivoglia modello di monetizzazione. Chiaramente, in questo contesto, l'Autorità non aveva strumenti per poter indirizzare la richiesta di informazioni solamente ai soggetti interessati dall'ATT *policy*.

633. Pertanto, la richiesta di informazioni è stata inviata ai 1.959 sviluppatori attivi sulla versione italiana dell'App Store che, tra coloro che distribuiscono le *app* più scaricate dagli utenti italiani, risultavano avere una ragione sociale italiana.

634. Come noto, di questi solamente circa un quarto ha risposto e, tra questi ultimi, solamente 27 sviluppatori hanno affermato di basare la propria attività, parzialmente o integralmente, in almeno uno degli anni considerati (triennio 2020-2022), sulla vendita di spazi pubblicitari *in-app*, vale a dire il modello di *business* specificamente interessato dalla condotta qui in esame.

635. Le caratteristiche delle imprese rispondenti rendono le analisi *differences-in-differences* svolte da Apple, relative agli effetti dell'ATT *policy* sui ricavi pubblicitari dei 467 sviluppatori del tutto inconferenti in quanto i ricavi pubblicitari di tali imprese sono sempre pari a zero per il 95% degli sviluppatori⁵¹⁴. Pertanto, per tali soggetti, l'accesso all'IDFA non risulta essere necessario e, dunque, per essi, l'introduzione dell'ATT *policy* è risultata essere del tutto irrilevante: la circostanza che i ricavi siano pari a zero sia prima che dopo l'introduzione dell'ATT *policy* nulla può evidentemente consentire di affermare in merito agli effetti di tale programma.

⁵¹⁴ Peraltro, con riferimento al modello DID con variabile dipendente rappresentata dai ricavi pubblicitari, in presenza di un numero così elevato di osservazioni pari a zero – come detto, il 95% del totale – si rileva che il modello standard di regressione lineare non appare essere, da un punto di vista tecnico, la scelta appropriata. Infatti tale modello non si adatta bene a situazioni in cui vi è un picco nella distribuzione della variabile di interesse in prossimità di un valore pari a zero, conducendo a stime distorte. Ciò anche perché un elevato numero di osservazioni relative alla variabile dipendente pari a zero può violare le stesse assunzioni alla base del modello utilizzato per l'analisi econometrica.

636. Anche le analisi di regressione svolte da Apple circoscrivendo il campione ai [30-40] sviluppatori con ricavi positivi dalla vendita di *in-app advertising*, non forniscono elementi utili e analiticamente solidi in quanto sono inficiate da problemi tecnici, che le rendono inconferenti. In primo luogo, la selezione dei [30-40] sviluppatori appare non appropriata poiché include sviluppatori che hanno fornito risposte incongruenti alle varie domande e quindi non possono considerarsi affidabili⁵¹⁵. In secondo luogo, l'effetto positivo dell'ATT *policy* sui ricavi pubblicitari che viene riportato nella memoria risulta non statisticamente significativo; tale risultato, quindi, non può essere utilizzato come evidenza a supporto delle argomentazioni di Apple. Infine, si noti che gli *standard error* delle regressioni, come atteso, sono molto elevati in quanto il numero di osservazioni è estremamente piccolo; ciò conferma che le stime econometriche sono del tutto inaccurate e, dunque, non utilizzabili.

637. Quanto appena evidenziato, smentisce in radice l'argomentazione di Apple secondo cui “*sulla base delle risposte, si può affermare [omissis] che una larga parte di essi [n.d.r. gli sviluppatori italiani] non è stata negativamente influenzata dall'ATT policy*”⁵¹⁶. Inoltre, l'assunzione della società secondo cui, tra coloro che non sarebbero incorsi in un danno economico a causa dell'ATT *policy*, vi sarebbero “*per definizione, anche gli sviluppatori privi di ricavi pubblicitari*” in quanto i loro ricavi pubblicitari “*sono rimasti invariati*”, appare essere del tutto fuorviante poiché tali sviluppatori sono, al contrario di quanto vorrebbe suggerire Apple, “*per definizione*” non interessati dall'ATT *policy*.

638. In merito alle analisi degli effetti dell'ATT percepiti dagli sviluppatori vale, in primo luogo, la stessa considerazione già menzionata relativa alla selezione inappropriata del campione di sviluppatori ([30-40] anziché 27). In secondo luogo, come notato dalla stessa Apple, ci sono alcune incongruenze tra le risposte qualitative e quantitative fornite dagli sviluppatori.

639. Anche le analisi degli effetti dell'ATT *policy* sui tassi di accesso agli identificatori pubblicitari rilevanti in ambito iOS e Android sono del tutto inconferenti. In particolare, le analisi sono relative a campioni inappropriati in quanto includono sviluppatori che riportano un numero nullo di utenti per i quali è stato possibile accedere all'identificatore per almeno una piattaforma ([50-60] sviluppatori). Sono solo [20-30] gli sviluppatori che riportano un numero non nullo di accessi agli identificatori in entrambe le piattaforme; tuttavia, questo campione è troppo piccolo per ottenere stime accurate e solide degli effetti dell'ATT *policy* sui tassi di accesso agli identificatori tramite un'analisi di regressione. Peraltro, non tutti gli sviluppatori inclusi nel campione dei [20-30] hanno ricavi positivi provenienti dalla vendita di *in-app advertising*.

640. Tutto ciò, dunque, lungi dal dimostrare l'assenza di effetti, mostra unicamente che la richiesta di informazioni è stata trasmessa ad una platea molto eterogenea di sviluppatori.

641. Ciò detto, la numerosità del tutto marginale, tra i rispondenti, di tale categoria di sviluppatori non consente di fornire evidenze statisticamente significative a sostegno o meno di effetti negativi o positivi dell'ATT *policy*. Purtuttavia, il questionario ha permesso di raccogliere alcune

⁵¹⁵ In particolare, [1-10] dei [30-40] sviluppatori considerati nelle analisi della Parte, da un lato, hanno dichiarato una quota di ricavi nulla dalla vendita di *in-app advertising* in tutti gli anni; dall'altro lato, in risposta alle domande che chiedevano di quantificare i ricavi dalla vendita di *in-app advertising* derivante dall'attività svolta nell'ambito dei sistemi operativi mobili di Apple e Google, gli [1-10] sviluppatori hanno fornito ricavi positivi, in palese contraddizione con la domanda precedente sulla quota di ricavi da *in-app advertising*.

⁵¹⁶ Cfr. doc. 861, allegato 3, para. 97.

informazioni qualitative utili ad individuare alcuni sviluppatori ed editori italiani attivi nel settore dell'*in-app advertising* e a raccogliere, da questi, informazioni circa le conseguenze dell'*ATT policy*, come illustrate nel presente documento.

642. Ciononostante, Apple ha contestato, come visto, anche le modalità con cui sono stati selezionati i soggetti auditi. Al riguardo, occorre osservare che gli sviluppatori interpellati successivamente allo svolgimento del questionario non sono stati identificati in maniera discrezionale. Al contrario, sono stati contattati *tutti* gli sviluppatori che nel questionario hanno indicato una quota positiva di ricavi dalla vendita di spazi pubblicitari *in-app*, i soli interessati dall'*ATT*. Le dichiarazioni fornite dagli sviluppatori nell'ambito delle audizioni e/o delle richieste di informazioni non sono né insufficienti a supportare gli effetti negativi dell'*ATT policy*, né incoerenti con quelle date nel questionario, ma sono soltanto meglio contestualizzate e argomentate⁵¹⁷.

643. Quanto poi all'affermazione di Apple che gli stessi non avrebbero subito alcun pregiudizio dall'*ATT policy*, si osserva tuttavia che a supporto di tale tesi Apple strumentalmente fornisce i dati di bilancio relativi al fatturato delle società intervenute⁵¹⁸, e dunque cade nell'errore di basare tali affermazioni non sui ricavi specifici derivanti dalla vendita di *in-app advertising* ma sull'intero fatturato di tali aziende, che non necessariamente riflettono solamente l'andamento dei ricavi riguardanti il contesto pubblicitario interessato specificamente dalle regole *ATT* in ambito iOS. Tali ricavi infatti ragionevolmente comprendono anche ulteriori fonti di fatturato e, anche quando includono i ricavi pubblicitari, essi non distinguono tra quelli derivanti dalla raccolta pubblicitaria in ambito iOS e in ambito Android.

644. Anche quando Apple fa riferimento ai dati di bilancio di *[omissis]* aziende italiane - selezionate *ad-hoc* - per sostenere che "*nel complesso, le società italiane di app per mobile stanno registrando buoni risultati*", la società non solo commette il medesimo errore di valutazione poc'anzi descritto con riferimento agli sviluppatori auditi, ma anzi, tale errore metodologico risulta essere ulteriormente amplificato dalla selezione del campione effettuata da Apple. Infatti, la stessa Apple riconosce che, per quanto il suo approccio fosse mirato a identificare "*aziende la cui attività principale è lo sviluppo di app*", purtuttavia le aziende presenti nel campione selezionato solo "*presumibilmente operano come sviluppatori in Italia*"⁵¹⁹. Si tratta pertanto, ragionevolmente, di aziende che sicuramente sviluppano e commercializzano *app* per dispositivi mobili ma che, potenzialmente, sono attive anche in altri settori di attività economica e, dunque, ciò già di per sé appare sufficiente per concludere che la loro attività complessiva non necessariamente ha risentito della specifica condotta qui contestata, relativa all'*ATT policy* introdotta da Apple in ambito iOS.

⁵¹⁷ Mentre il questionario ha chiesto agli sviluppatori di fornire il dato puntuale dei propri ricavi dalla vendita di pubblicità *in-app* ("*Referring to your apps that are present in the Apple Store, please fill in the following table providing the revenues collected from the sale of in-app advertising on these apps for the years 2020, 2021 and 2022 (in euro)*"), le domande poste agli sviluppatori in audizione e/o nelle richieste di informazioni sono state differenti. Queste ultime, infatti, hanno chiesto agli sviluppatori informazioni sui possibili effetti dell'*ATT prompt* sui ricavi.

⁵¹⁸ Cfr. Tabella 6 della memoria economica depositata da Apple (doc. 861, allegato 3). Come anticipato, Apple considera i dati di bilancio o i fatturati riportati nei report annuali di tali società, i quali ragionevolmente non misurano necessariamente solo la tipologia di ricavi direttamente interessata dagli effetti dell'*ATT policy*.

⁵¹⁹ Cfr. para. 134 della memoria economica depositata da Apple (doc. 861, allegato 3).

645. Inoltre, anche con riguardo alle analisi di Apple relative all'intero settore italiano della pubblicità *mobile*⁵²⁰, si deve rilevare che i dati utilizzati da Apple non sono adeguati a provare che non vi sia stato “*un rallentamento significativo dei ricavi pubblicitari*”.

646. Tali dati, infatti, sono forniti ad un livello di aggregazione troppo elevato rispetto al perimetro della condotta qui in esame, che riguarda l'ambito della pubblicità *non-search* solo in iOS, con particolare riguardo al contesto dell'*in-app advertising*. Come già anticipato, citando solamente uno dei vari esempi, nell'analisi dei ricavi pubblicitari degli operatori del settore, Apple invece include, da un lato, anche la pubblicità *search* e quella *display* video e non video; inoltre non sembra che, anche in questo caso, vi sia una differenziazione tra contesto Android e iOS.

647. Tale analisi risulta anche manchevole di un adeguato controfattuale, vale a dire che non vi sono informazioni adeguate su quale sarebbe stato l'andamento dei ricavi pubblicitari in assenza dell'ATT *policy*. Se consideriamo, ad esempio, la Figura 23 della memoria economica, come emerge chiaramente dal grafico che segue, la semplice estrapolazione del trend pre-ATT al periodo post ATT (2022-2024) mostra come i ricavi di Meta sarebbero stati maggiori in assenza dell'ATT *policy* e dunque come quest'ultima abbia determinato un impatto negativo quantomeno nel breve periodo⁵²¹.

FIGURA 21.[*omissis*]

648. D'altra parte, la stessa Apple riconosce le difficoltà di alcuni operatori del settore tra cui Meta, pur tuttavia suggerendo che “*il calo registrato sia probabilmente riconducibile a fattori specifici a Meta piuttosto che all'ATT*”. Sul punto, si rileva solamente che anche qualora un operatore si fosse adattato nel tempo alla nuova *policy* introdotta da Apple, il mero adattamento – a fronte anche di ingenti investimenti, come dichiarato dalla stessa Meta – non fa venir meno l'idoneità dell'ATT *policy* ad avere conseguenze pregiudizievoli sulle controparti commerciali dell'operatore in posizione dominante.

649. Quanto all'assenza di qualsivoglia impatto dell'ATT sulla disponibilità di contenuti gratuiti su App Store⁵²², in quanto essi non avrebbero “*risentito negativamente dell'introduzione dell'ATT policy*”, si ricorda nuovamente che la stessa Apple ha ribadito di non essere in grado di distinguere, tra le *app* definite come completamente gratuite su App Store, quelle che si finanziano con la pubblicità da quelle gratuite ma accessorie ad altri servizi. Pertanto, i dati depositati da Apple, che per definizione non possono enucleare le sole *app* che si finanziano con la vendita di spazi pubblicitari *in-app*, risultano inconferenti rispetto ad un apprezzamento delle conseguenze della condotta contestata.

⁵²⁰ Cfr., ad esempio, la Figura 23 della memoria economica depositata da Apple (doc. 861, allegato 3).

⁵²¹ In particolare, il grafico mostra l'andamento stimato dei ricavi di Meta, ottenuto tramite una curva (interpolazione quadratica) sul periodo 2015-2021. Un risultato simile si otterrebbe anche utilizzando una semplice linea retta (interpolazione lineare), soluzione tuttavia meno adatta a rappresentare correttamente i ricavi prima dell'ATT.

⁵²² Cfr., ad esempio, la Figura 31 della memoria economica depositata da Apple (doc. 861, allegato 3).

o La sponsorizzazione delle proprie *app* all'interno di altre *app* di terzi

650. In secondo luogo, dagli elementi istruttori acquisiti è emerso che l'ATT *policy* è idonea a determinare un pregiudizio anche sulla capacità degli sviluppatori di sponsorizzare le proprie *app* all'interno di *app* altrui o dell'App Store.

651. Come visto, infatti, gli sviluppatori possono ricoprire un ruolo duale, operando al contempo anche come inserzionisti delle proprie *app* al fine di incentivarne il *download* da parte degli utenti.

652. Nelle parole dello sviluppatore Il Meteo: *“se l'ATT policy danneggia gli editori quando vendono spazi pubblicitari, li danneggia potenzialmente anche di più nel momento in cui acquistano spazi pubblicitari all'interno di app terze”*⁵²³, poiché, come evidenziato dall'associazione di categoria IAB Italia, *“l'assenza del consenso ATT e dunque la mancanza dell'IDFA quale strumento di tracciamento rende pressoché inutile per gli sviluppatori di app acquistare spazi pubblicitari nelle app di terzi”*⁵²⁴.

653. Al riguardo, in effetti, un associato di IAB Italia ha sottolineato che *“il costo per installazione su iOS è circa cinque volte il costo pagato per la medesima azione in ambito Android”*⁵²⁵.

654. Infatti, a fronte di una minore disponibilità di dati e dunque di una minore capacità di profilare gli utenti, come detto, gli spazi pubblicitari acquistabili dagli sviluppatori all'interno di *app* di altri sviluppatori al fine di promuovere le proprie *app* sono meno efficaci nel raggiungere la platea potenzialmente interessata ad installare tali *app*. Ciò anche perché è più difficile raggiungere, in modo mirato, gli utenti da cui si possono trarre maggiori guadagni, in quanto il bacino di utenti profilati è più ristretto. Ne consegue la necessità, per coloro che vogliono sponsorizzare le proprie *app* e raggiungere specifici obiettivi in termini di numero di installazioni, di dover fare affidamento su campagne più ampie e dispersive proprio in quanto meno basate sulla personalizzazione. Pertanto, a fronte di un budget pubblicitario fisso, si avranno minori conversioni; al fine di avere maggiori conversioni, sarà invece necessario un maggiore investimento pubblicitario. In entrambi i casi, di fatto, ciò comporta un aumento dei costi.

655. La maggiore difficoltà nel pubblicizzare in modo efficace le proprie *app* in ambito iOS è anche idonea ad innalzare le barriere all'ingresso, specialmente per quanto riguarda i nuovi entranti, e all'espansione, con riferimento agli sviluppatori già attivi che però necessitano di acquisire una platea più ampia di utenti, anche al fine di monetizzare meglio i propri spazi pubblicitari, a meno di non rivolgersi al servizio AA di Apple, non soggetto alle regole ATT, sponsorizzando direttamente le proprie *app* all'interno delle varie pagine dell'App Store.

656. Tale limitazione, unita ad una minore capacità di misurazione *ex-post* dell'efficacia di eventuali campagne pubblicitarie finalizzate all'installazione di *app*, risulta idoneo a penalizzare anche in questo caso, più di altri, gli inserzionisti più piccoli, i quali tipicamente hanno a disposizione minori budget da investire e non possono permettersi, nelle parole di IAB Italia, uno *“spreco di investimenti pubblicitari, in quanto la c.d. “pressione pubblicitaria” non risulta essere ottimizzata,*

⁵²³ Cfr. doc. 681.

⁵²⁴ Cfr. doc. 722.

⁵²⁵ Cfr. doc. 722.

*essendo gli annunci pubblicitari somministrati casualmente*⁵²⁶, e dunque meno rilevanti anche per i consumatori.

657. Ad avviso di Apple, non vi sarebbe stato, invece, uno spostamento degli inserzionisti al servizio proprietario AA, e dunque agli spazi pubblicitari presenti direttamente sull'App Store, e ciò sarebbe dimostrato dal fatto che *"le installazioni tramite referral da terzi continuano a rappresentare un canale di acquisizione rilevante per gli sviluppatori"*⁵²⁷. A sostegno di tale tesi, Apple presenta dei dati che, a suo avviso, dimostrerebbero che non solo non vi è stata una diminuzione delle installazioni di *app* transitate da annunci pubblicitari in *app* di sviluppatori terzi ma, *"al contrario, la percentuale di download tramite referral da terzi è leggermente aumentata dopo l'introduzione dell'ATT policy"*⁵²⁸. Tuttavia, si rileva che, sulla base di tali dati, i quali coprono solamente "[omissis]", non è possibile fare alcun confronto con il periodo precedente all'introduzione dell'ATT policy – avvenuta nel mese di aprile 2021 - e, dunque, qualsiasi affermazione di tipo comparativo è da rigettarsi del tutto.

o Gli inserzionisti e i fornitori dei servizi di intermediazione pubblicitaria

658. Dal punto di vista degli inserzionisti, gli elementi agli atti permettono di concludere che l'ATT policy risulta idonea ad avere effetti pregiudizievoli anche sulla loro attività, il cui obiettivo è realizzare in modo efficace campagne volte a pubblicizzare beni e servizi, anche diversi dalle app, all'interno delle applicazioni dell'ecosistema di Apple.

659. La minore capacità di utilizzare l'IDFA, quale conseguenza dell'introduzione dell'ATT policy, al fine di collegare i dati e conseguentemente veicolare annunci più mirati e più rilevanti per gli utenti, ha reso meno probabile che la pubblicità *mobile in-app* in ambito iOS raggiunga il *target* desiderato. In altri termini, dal punto di vista degli inserzionisti, gli annunci pubblicitari non personalizzati sono di minore qualità in quanto determinano minori conversioni in vendite.

660. Inoltre, la stessa ATT policy vieta esplicitamente l'utilizzo di qualsivoglia tecnica di tracciamento alternativa all'utilizzo dell'IDFA, il che implica che l'impossibilità di visualizzare l'IDFA di un dispositivo comporta, di fatto, l'impossibilità di riconoscere l'utilizzatore nel corso della sua attività di navigazione tra più contesti differenti in ambito iOS.

661. L'ATT policy è dunque idonea a rendere più complessa e onerosa l'attività pubblicitaria per coloro che vogliono sponsorizzare i propri beni e servizi presso la platea di utenti iOS, in quanto è più arduo raggiungere i consumatori potenzialmente più interessati al bene o servizio pubblicizzato. Come precedentemente già illustrato, infatti, essendo il bacino di utenti profilati più ristretto – in altri termini, è minore l'offerta di spazi pubblicitari personalizzati e dunque più appetibili per gli inserzionisti - è necessario aumentare gli investimenti pubblicitari al fine di conseguire i medesimi obiettivi in precedenza raggiunti da campagne basate su budget minori, oppure, nell'impossibilità di fare maggiori investimenti, dover confrontarsi con minori conversioni pubblicitarie.

662. In altri termini, dunque, l'acquisizione di nuovi consumatori è diventata più costosa in ambito iOS. Si è in effetti assistito, in concomitanza con l'introduzione dell'ATT policy, ad *"un aumento*

⁵²⁶ Cfr. doc. 722.

⁵²⁷ Cfr. doc. 861, allegato 3, para. 141.

⁵²⁸ Cfr. doc. 861, allegato 3, para. 142.

significativo del “cost per acquisition” (CPA) per gli inserzionisti (ossia il costo per acquisire un cliente per effetto della visualizzazione dell’annuncio pubblicitario)”⁵²⁹.

663. Anche in questo caso, tali effetti pregiudizievoli appaiono essere particolarmente nocivi per il *business* delle aziende più piccole⁵³⁰, le quali hanno una minore capacità di investimento e, pertanto, proprio al fine di ottimizzare meglio un *budget* pubblicitario limitato, dipendono in misura maggiore dalla capacità di raggiungere specifici utenti mediante la personalizzazione degli annunci. Nelle parole di [omissis], infatti, “in assenza di informazioni granulari e di un tracciamento preciso degli utenti, è più complicato fare proiezioni sulla redditività delle campagne e, dunque, effettuare scelte di investimento oculate, in quanto il rischio è quello di avere un cost per acquisition maggiore della revenue per user”⁵³¹.

664. Ciò risulta idoneo anche a portare alcuni inserzionisti a rinunciare parzialmente o integralmente al lancio di campagne pubblicitarie su iOS, limitando i relativi *budget*. Al riguardo, Beintoo, uno degli associati a IAB Italia, ha affermato di aver “smesso quasi del tutto di vendere agli inserzionisti campagne pubblicitarie su iOS, in quanto generare download in tale ambito è diventato molto difficile, dati i volumi scarsi e i costi molto elevati”⁵³².

665. In tale contesto, l’idoneità dell’ATT *policy* a determinare effetti pregiudizievoli è altresì confermata dal venir meno della capacità di misurare l’efficacia delle campagne pubblicitarie - anch’essa severamente limitata in conseguenza dell’introduzione dell’ATT *policy*, - la quale invece, come già detto, assume un ruolo centrale nell’ambito della loro realizzazione, poiché “quando vengono acquistati spazi pubblicitari online, le aziende inserzioniste sono interessate a sapere quante volte un utente visualizza un dato annuncio”; tuttavia, “in assenza dell’IDFA, gli attori della filiera pubblicitaria non possono sapere quante volte un dato annuncio è stato sottoposto all’attenzione di un particolare utente”⁵³³.

666. Tale pregiudizio sulla capacità di misurazione dell’efficacia non è superabile con l’introduzione di SKAdNetwork da parte di Apple, le cui performance sono del tutto insufficienti in confronto alle funzionalità in precedenza garantite dall’IDFA. Al riguardo, lo sviluppatore Il Meteo ha lamentato che il servizio SKAdNetwork fornisce “gli aggiornamenti sui dati relativi alle conversioni pubblicitarie con un ritardo di 24-48 ore, che nel mondo digitale sono un’eternità, fornisca dati aggregati e dunque poco utili, e limiti il numero di conversioni che possono essere tracciate, limitando di fatto l’attività di attribuzione”⁵³⁴. Meta ha altresì sottolineato che lo strumento presenta “nella sua versione aggiornata (SKAdNetwork 4), significative carenze”, in quanto “continua tuttora a limitare i dati disponibili per gli inserzionisti più piccoli, che rimangono impossibilitati a misurare l’efficacia delle proprie campagne pubblicitarie e ha ampliato il ritardo minimo fra l’impressione pubblicitaria e il momento in cui il fornitore di servizi pubblicitari riceve

⁵²⁹ Cfr. doc. 73.

⁵³⁰ Deisenroth, Manjeer, Sohail, Tadelis and Wernerfelt (2024). *Digital Advertising and Market Structure: Implications for Privacy Regulation*. NBER Working paper series.

⁵³¹ Cfr. doc. 760.

⁵³² Cfr. doc. 722.

⁵³³ Cfr. doc. 722.

⁵³⁴ *Ibidem*. La minore utilità dello strumento SKAdNetwork è stata confermata anche da editori quali Mondadori (cfr. doc. 690).

*i dati di conversione da 24-48 ore ad un valore predefinito di 3-4 giorni”*⁵³⁵. Ciò smentisce le osservazioni di Apple, la quale ha affermato di avere continuamente investito al fine di migliorare l’interfaccia SKAdNetwork.

667. Infine, emerge come l’ATT *policy* è idonea ad avere conseguenze pregiudizievoli anche sugli altri operatori della filiera della pubblicità *online*, in particolare sugli intermediari pubblicitari, i quali offrono i loro servizi agli editori, da un lato, e agli inserzionisti, dall’altro. Infatti, venendo meno la capacità di collegare i dati degli utenti, anche l’incontro tra la domanda e l’offerta di spazi pubblicitari, facilitato dai fornitori dei servizi di intermediazione, ha risentito negativamente delle regole ATT. Infatti, la qualità del servizio di intermediazione è diminuita, in quanto meno appetibile, dal punto di vista degli inserzionisti (specie di quelli più piccoli⁵³⁶), in termini di efficacia nel raggiungere il *target* desiderato e nel misurare gli esiti delle campagne. Al contempo, dal punto di vista degli editori il peggioramento della qualità del servizio si traduce in una minore capacità di remunerazione degli spazi pubblicitari messi in vendita.

668. Ad esempio, lo sviluppatore italiano [omissis] ha affermato di aver “*provato a cambiare, per tre volte, il fornitore dei servizi di intermediazione pubblicitaria, senza poter recuperare la performance precedente, in quanto le regole dell’ATT policy colpiscono tutti gli operatori terzi allo stesso modo, limitandone l’operatività*”⁵³⁷.

669. Peraltro, anche un grande operatore come Meta, la quale opera anche in qualità di piattaforma di intermediazione pubblicitaria tramite il proprio servizio MAN, ha riscontrato un “*calo delle performance pubblicitarie, con conseguente riduzione sostanziale dei ricavi pubblicitari di MAN*”⁵³⁸ – di circa l’80% in Italia nella sola seconda metà del 2021 – proprio a causa dell’introduzione dell’ATT *policy* da parte di Apple. Ciò in quanto gli intermediari non sono più in grado di abbinare in modo efficace gli inventari pubblicitari messi a disposizione dagli editori con le necessità degli inserzionisti.

670. Tale circostanza ha obbligato i vari attori coinvolti ad adattarsi al nuovo scenario vigente nell’ambito dell’ecosistema di Apple, intraprendendo, nelle parole dell’associazione IAB Italia, “*ingenti e costosi investimenti, che in assenza dell’imposizione dell’ATT policy da parte di Apple non sarebbero stati necessari*”⁵³⁹, con l’evidente conseguenza che, anche relativamente a tale aspetto, può ragionevolmente concludersi che gli operatori più piccoli abbiano sperimentato difficoltà significativamente maggiori⁵⁴⁰. Indicativa è anche la circostanza per cui la stessa Meta è “*stata poi costretta ad aumentare gli investimenti sull’intelligenza artificiale e sulle altre tecnologie, così da tentare di adattare la propria offerta pubblicitaria al nuovo contesto creato dall’ATT*”⁵⁴¹,

⁵³⁵ Cfr. doc. 73.

⁵³⁶ Cfr. doc. 710. Al riguardo, si ricorda come Meta abbia riscontrato che gli inserzionisti “*di minori dimensioni abbiano progressivamente rappresentato una parte sempre più minoritaria della propria attività di vendita pubblicitaria*”. Come già evidenziato, essi hanno a disposizione *budget* pubblicitari minori e perciò devono necessariamente fare affidamento su servizi di intermediazione il più possibile efficaci al fine di non disperdere tali somme su *ad impressions* non rilevanti.

⁵³⁷ Cfr. doc. 760.

⁵³⁸ Cfr. doc. 723.

⁵³⁹ Cfr. doc. 722.

⁵⁴⁰ Ad esempio, al riguardo, Meta ha ricordato che “*gli operatori più piccoli [...] non sono riusciti ad arginare l’impatto negativo dell’ATT nel tempo*” (cfr. doc. 710).

⁵⁴¹ Cfr. doc. 722.

anche se, pur in presenza di ingenti investimenti (cfr. Figura 19), non è stato possibile nemmeno per un operatore di primo piano come Meta recuperare la *performance* pre-ATT⁵⁴².

ii) L'impatto sulle attività e sui servizi di Apple

671. Oltre ad essere sfavorevole rispetto agli interessi dei suoi *partner* commerciali, invero la condotta di Apple è risultata essere idonea anche a generare un beneficio diretto per la società stessa per quanto riguarda le altre attività che ruotano intorno all'App Store, in virtù delle condizioni inique imposte agli sviluppatori terzi, e un beneficio indiretto con riferimento alla crescita del suo *business* pubblicitario.

672. In primo luogo, l'App Store, come detto, assume infatti ulteriore centralità nell'ambito dell'ecosistema iOS anche alla luce delle conseguenze dell'ATT *policy*. Al riguardo, si ricorda che Apple trae un beneficio economico diretto dalle commissioni trattenute sulle transazioni digitali effettuate nell'ambito del negozio *online* e all'interno delle *app* di terzi. La stessa Apple ha in effetti confermato che, tra il primo trimestre del 2021 e lo stesso periodo del 2025, nell'App Store italiano, gli *in-app purchases* sono aumentati dai [1-10] milioni del 2021 ai [10-35] milioni del 2025 e le sottoscrizioni a pagamento hanno registrato un incremento dai [1-10] milioni del 2021 agli [1-10] milioni del 2025⁵⁴³.

673. In altri termini, nel corso di tale periodo, nell'ambito dell'App Store italiano, gli *in-app purchases* sono aumentati di circa il 110% e le sottoscrizioni a pagamento di circa il 156%, il che suggerisce come una quota crescente di sviluppatori abbia integrato pagamenti monetari degli utenti all'interno delle proprie *app* e che, di conseguenza, Apple abbia beneficiato anche di un aumento dei proventi legati alle commissioni, i quali, come detto, sono passati dai [35-100] milioni di euro del 2020 – esercizio in cui l'ATT *policy* era ancora assente – ai circa [100-500] milioni di euro del 2024.

674. In secondo luogo, in concomitanza e successivamente all'introduzione dell'ATT *policy*, Apple ha rafforzato la sua posizione quale canale di intermediazione e scoperta delle *app* in ambito iOS, investendo in modo mirato nel *business* pubblicitario legato alla somministrazione di annunci all'interno dell'App Store, attraverso il lancio di nuove soluzioni pubblicitarie, e dunque aumentando i ricavi provenienti dai propri servizi pubblicitari, nonché dalla raccolta derivante dalle commissioni pagate dagli sviluppatori terzi attivi sull'App Store. L'aumento delle transazioni a pagamento effettuate dagli utenti iOS all'interno delle *app* è un segnale di un aumento di spesa da parte dei consumatori dotati di dispositivi mobili prodotti da Apple, circostanza che ne aumenta il potenziale grado di *lock-in* all'interno dell'ecosistema mobile della società. Infatti, una maggiore spesa degli utenti in ambito iOS ne aumenta gli *switching costs* – oltre a quelli connessi all'acquisto dell'hardware – ove gli stessi volessero spostarsi su un altro sistema operativo mobile.

675. In tale contesto, l'insieme degli elementi descritti indica altresì che la condotta di Apple è idonea a determinare un vantaggio competitivo per la società.

676. Nel caso di specie, come già osservato, le regole di *privacy* dell'ATT *policy* hanno ridotto i dati a disposizione degli intermediari pubblicitari, avendo tali regole limitato significativamente la capacità, per gli sviluppatori loro *partner*, di tracciare gli utenti. Ciò è idoneo a rendere i servizi

⁵⁴² Cfr. doc. 729.

⁵⁴³ Cfr. doc. 717.

offerti da tali operatori meno remunerativi ed efficaci in termini pubblicitari, aumentando in ultima analisi le difficoltà degli intermediari terzi di concorrere con Apple nel mercato della pubblicità.

677. In particolare, le regole dell'ATT *policy* hanno falsato la concorrenza nel mercato della pubblicità *online mobile in-app*, ovverosia veicolata all'interno delle applicazioni per dispositivi mobili, dove Apple opera in concorrenza – mediante la propria divisione pubblicitaria AA che gestisce gli spazi disponibili nella *app* App Store - con le piattaforme di intermediazione terze. A causa di tali misure, infatti, queste ultime - e non Apple - hanno avuto maggiori difficoltà a raccogliere i dati degli utenti e, dunque, a somministrare pubblicità profilata.

678. Inoltre, l'idoneità dell'ATT *policy* a garantire un vantaggio competitivo ad Apple risulta ulteriormente rafforzata dal fatto che, dal lato dell'offerta di spazi pubblicitari, a fronte di una *performance* pubblicitaria peggiore delle piattaforme che intermediano gli spazi pubblicitari messi a disposizione nelle loro app, alcuni sviluppatori sono stati indotti ad abbandonare i servizi delle piattaforme terze rivolgendosi maggiormente ai servizi di Apple, l'unica in grado di garantire un servizio pubblicitario di alta qualità. Ad esempio, come già visto, la piattaforma pubblicitaria MAN di Meta ha perso numerosi clienti con riferimento alle campagne pubblicitarie lanciate su iOS successivamente all'introduzione dell'ATT *policy* (cfr. *supra*).

679. In modo simile, i menzionati intermediari pubblicitari hanno dovuto affrontare maggiori difficoltà nel competere con Apple nel mercato della fornitura di servizi pubblicitari, anche con riguardo al lato della domanda di spazi pubblicitari su iOS, poiché, in ragione della condotta di Apple molti inserzionisti sono stati costretti ad abbandonare le campagne pubblicitarie su iOS, continuando ad operare unicamente nel mondo Android. Ad esempio, Beintoo, un associato IAB Italia, ha affermato di aver “*smesso quasi del tutto di vendere agli inserzionisti campagne pubblicitarie su iOS, in quanto generare download in tale ambito è diventato molto difficile, dati i volumi scarsi e i costi molto elevati*” ⁵⁴⁴.

680. Per effetto di tutto ciò, Apple ha dunque indirettamente beneficiato di un aumento dei propri ricavi legati alla pubblicità.

681. Infatti, come si è visto sulla base delle risultanze istruttorie, il peso della vendita di servizi sul fatturato totale è aumentato costantemente negli anni dal 2020 al 2024, a fronte di una diminuzione del peso delle vendite legate ai dispositivi *hardware*.

682. In particolare, nel 2024 il peso dei servizi – incluse le attività legate all'App Store e il *business* pubblicitario – è arrivato ad un quarto del fatturato totale globale del gruppo, circostanza che evidenzia come negli ultimi anni la società abbia strategicamente operato in modo tale da aumentare i ricavi provenienti da tale ambito di attività, con margini lordi doppi rispetto alla vendita dei dispositivi⁵⁴⁵.

683. La crescita dei servizi discende anche dal *business* pubblicitario, oggetto della presente istruttoria: in Italia, il fatturato netto legato ai servizi pubblicitari di Apple è cresciuto dai circa [10-35] milioni di euro del 2020 ai circa [35-100] milioni di euro nel 2022⁵⁴⁶; dunque, nel triennio

⁵⁴⁴ Cfr. doc. 722.

⁵⁴⁵ Lett. «*primarily to higher net sales from advertising, the App Store® and cloud services*». Cfr. Apple 10-K Q4 2024, pag. 21. Al riguardo, con riferimento al 2021, cfr. anche Competition and Markets Authority (CMA, 2022). *Mobile ecosystems: Market study final report*.

⁵⁴⁶ Cfr. doc. 717.

2020-2022 nel quale sono entrate in vigore le regole ATT, la crescita di tale voce di ricavo è aumentata del 190%.

684. Ed invero, come già detto, proprio in tali anni e, in particolare, in concomitanza con l'introduzione dell'ATT *policy*, Apple ha deciso di investire in modo mirato nel *business* pubblicitario legato alla somministrazione di annunci all'interno dell'App Store, attraverso il lancio di nuove soluzioni pubblicitarie: la pubblicità presente all'interno del *Pannello di ricerca* è stata introdotta nel mese di maggio 2021, solamente un mese dopo l'implementazione dell'ATT *policy*, mentre la fruizione degli annunci all'interno del *Pannello Oggi* e delle *Pagine prodotto* è stata introdotta l'anno successivo⁵⁴⁷.

685. È chiaro, dunque, l'interesse sempre crescente della società per il proprio *business* pubblicitario e per un ruolo, maggiormente centrale dell'App Store quale canale di scoperta, e non solo di *download*, delle app, in modo da rafforzare il controllo di Apple sul proprio ecosistema. La stretta interconnessione tra la scoperta delle app su App Store e il ruolo svolto da AA appare oltretutto evidenziata dall'aumento, già solo tra i mesi di aprile 2021 e settembre 2021, della quota di installazioni di applicazioni su iOS direttamente riconducibile ad annunci intermediati da AA, passata dal 20% al 60%.

686. In questo contesto, le evidenziate difficoltà in ambito iOS dei fornitori dei servizi pubblicitari nel collegare sviluppatori, dal lato dell'offerta, e inserzionisti, dal lato della domanda, hanno avvantaggiato Apple nella misura in cui il suo servizio AA era – ed è tuttora – l'unico soggetto in grado di mantenere un elevato livello di qualità e *performance*, sia nella fase di personalizzazione degli annunci che di misurazione dell'efficacia delle campagne, come evidenziato da vari attori terzi auditi in istruttoria.

687. Infatti, un associato IAB ha rappresentato come l'ATT *policy* abbia aumentato il costo medio per installazione in ambito iOS, vale a dire il costo effettivo fronteggiato da uno sviluppatore di app per acquisire un utente a fronte dell'acquisto di un certo numero di spazi pubblicitari – metrica, dunque, che non rappresenta il prezzo unitario dell'annuncio pubblicitario –, nel caso dei servizi offerti dalle piattaforme pubblicitarie terze, concorrenti di AA. Il costo medio per installazione è infatti pari a circa 3-5 euro per utente ove quest'ultimo sia acquisito utilizzando piattaforme pubblicitarie terze, le quali, come detto, subiscono le conseguenze pregiudizievoli dell'ATT *policy*. Viceversa, esso risulta essere pari a circa 1-2,5 euro nel caso di AA, che non subisce tali conseguenze pregiudizievoli⁵⁴⁸.

688. Nelle parole dello sviluppatore Il Meteo, come confermato anche dai dati poc'anzi evidenziati, “l'ATT *policy* ha sicuramente contribuito ad aumentare i ricavi pubblicitari di Apple”⁵⁴⁹ e, nelle parole di Meta, “è stata proprio l'introduzione dell'ATT *policy* a fare da volano per la crescita del servizio Apple Search Ads”⁵⁵⁰.

689. In effetti, il tasso di crescita registrato dalle attività legate al servizio AA, in concomitanza con l'introduzione dell'ATT *policy*, è ampiamente superiore a quello dei concorrenti, come Meta, che invece hanno addirittura registrato una flessione dei propri ricavi. Ad ogni modo, anche in

⁵⁴⁷ Cfr. par. 193-194.

⁵⁴⁸ Cfr. doc. 727.

⁵⁴⁹ Cfr. doc. 681.

⁵⁵⁰ Cfr. doc. 73.

confronto con il trend di crescita dell'intero settore del *mobile in-app advertising* – il quale, come visto, nel triennio 2020-2022, è cresciuto complessivamente del 69% a livello globale e del 49% in Italia – la crescita del 190% dei ricavi legati ad AA ne evidenzia l'acquisizione di un significativo vantaggio competitivo. In altri termini, seppur è riconosciuto come il settore della pubblicità, all'interno del quale il *mobile in-app advertising* sta ricoprendo un ruolo sempre più importante, sia in espansione, l'attività di Apple ha considerevolmente superato, in termini di *performance*, anche tale trend di crescita. Ciò smentisce anche l'argomentazione di Apple secondo la quale AA avrebbe avuto un trend di crescita costante, tipico di un servizio non ancora maturo, senza registrare alcun picco di crescita in concomitanza con l'introduzione dell'ATT *policy*.

690. Anche in questa circostanza, appare potersi rigettare del tutto l'argomentazione di Apple secondo cui, con riferimento alla quota di installazioni di AA, *[omissis]*⁵⁵¹. Infatti, sul punto⁵⁵², i dati forniti da Apple coprono unicamente un periodo temporale che va dalla *[omissis]*, e dunque, anche in questo caso, come argomentato in precedenza, essi non sono informativi circa il periodo antecedente all'introduzione dell'ATT *policy*. A tal proposito, si rileva che Apple ha sicuramente a disposizione tali dati, ma ha deliberatamente scelto di non includerli nell'analisi depositata agli atti del procedimento.

d) L'ATT *policy* non è proporzionata rispetto all'asserito obiettivo di Apple di una maggiore tutela della *privacy*

691. Per quel che concerne quest'ultimo requisito, come visto, la giurisprudenza richiede che le condizioni imposte non siano necessarie o, comunque, non siano proporzionate per raggiungere l'obiettivo perseguito dall'impresa dominante.

692. Ribadendo che, in questa sede, l'Autorità **non contesta in alcun modo** l'eventuale legittima decisione di Apple di adottare presidi utili a rafforzare - anche oltre quanto strettamente necessario - la tutela della *privacy* degli utenti in ambito iOS, nel caso di specie, gli elementi acquisiti mostrano che la condotta contestata ad Apple ha comportato l'imposizione di condizioni **non proporzionate** al raggiungimento dell'obiettivo di tutela della *privacy*, asseritamente perseguito da Apple, che sarebbe stato possibile ugualmente raggiungere con modalità **meno restrittive** della concorrenza (principio di proporzionalità), come, del resto, emerge anche da quanto affermato dallo stesso Garante *privacy* nel proprio parere reso all'Autorità in data 4 agosto 2025.

693. In altri termini, dunque, sebbene una richiesta di consenso di accesso all'IDFA sia necessaria ai fini della tutela della *privacy* degli utenti, la modalità introdotta da Apple attraverso l'ATT *policy* – risultante in una inevitabile **duplicazione** delle richieste di consenso per il medesimo fine - risulta iniqua ed eccessivamente gravosa per gli sviluppatori e per gli altri operatori del settore della pubblicità *mobile in-app*.

694. Al riguardo, Apple vuole giustificare l'introduzione dell'ATT *policy* sul presupposto di una maggiore tutela della *privacy* degli utenti, in modo da soddisfare i loro interessi e permettere loro di decidere come vengano utilizzati e condivisi i propri dati⁵⁵³.

⁵⁵¹ Cfr. doc. 861, allegato 3.

⁵⁵² Cfr. *Ibidem*, Figura 41.

⁵⁵³ Cfr. doc. 42. In particolare - ha precisato la società - "la strategia di Apple segue i principi di (i) *data minimization*, con ciò intendendosi che Apple mira a non acquisire dall'utente più dati di quelli necessari, (ii) *on-device intelligence*, attraverso il quale Apple minimizza l'attività di raccolta dei dati facendo in modo che la loro elaborazione sia svolta

695. In altri termini, dunque, l’asserita intenzione di Apple sarebbe quella di garantire maggiore attenzione alla tutela della *privacy* dal momento che “*gli utenti devono poter comprendere chi utilizza, e in quale modo, i loro dati*”. In questo modo, tuttavia, Apple svia l’attenzione dalla contestazione principale, che non attiene alla capacità degli specifici *prompt* dei singoli sviluppatori ad essere conformi con la normativa sulla *privacy*, ma che è da ricondursi alla inevitabile duplicazione delle richieste di consenso per il medesimo fine.

696. Infatti, vista la sua idoneità a produrre effetti pregiudizievoli sugli sviluppatori e sugli altri operatori del settore della pubblicità *mobile in-app*, nella misura in cui non permette in alcun modo di ottenere un consenso valido ai fini della normativa *privacy*, l’introduzione aggiuntiva dell’ATT *prompt* risulta eccessiva e non proporzionata rispetto all’obiettivo perseguito, anche tenuto conto dell’osservazione del Garante *privacy* secondo cui “*nulla nella disciplina vigente precluderebbe al singolo sviluppatore di richiedere agli interessati – utenti della propria applicazione – tutti i consensi necessari in un’unica soluzione (enfasi aggiunta), sebbene con la necessaria granularità*”⁵⁵⁴.

697. Del resto, come affermato anche dal Garante *privacy* nel suo parere reso in data 4 agosto 2025, l’ATT *policy*, così come configurata da Apple, non è indispensabile ai fini dell’ottemperanza agli obblighi in materia di *privacy*.

698. Esaminando più in dettaglio i vari profili sinora anticipati, si ricorda in primo luogo quanto rilevato dal Garante *privacy* in merito alla impossibilità per gli sviluppatori di personalizzare – rendendone più chiaro il contenuto e le finalità della richiesta di consenso stessa – l’ATT *prompt*⁵⁵⁵, vista la rigidità di Apple.

699. Ne consegue che gli sviluppatori che operano nell’ambito del sistema operativo iOS avrebbero potuto utilizzare un sistema differente e meno invasivo rispetto a quello imposto da Apple per ottenere il consenso degli utenti ai fini della loro profilazione, pur riuscendo a garantire il rispetto della normativa in materia di *privacy*. Ciò avrebbe consentito agli sviluppatori di esercitare il proprio *business* incentrato sull’attività di vendita di spazi pubblicitari *in-app*, senza subire gli effetti pregiudizievoli sopra evidenziati, correlati ai vincoli imposti da Apple.

700. Inoltre, ancor prima, l’assenza di trasparenza si riscontra fin dalla prima implementazione dell’ATT *policy*. Ad esempio, come sottolineato dallo sviluppatore Subito, “*Apple non ha dato alcuna direttiva in merito alla scelta di visualizzare prima l’ATT o il CMP prompt*”⁵⁵⁶. Ciò ha generato molta confusione ed incertezza nel settore, con effetti anche sulla delicata procedura di aggiornamento delle app.

701. Emblematica al riguardo è l’esperienza dello sviluppatore Il Meteo, il quale ha riferito che “*più di una volta gli aggiornamenti dell’app sono stati rifiutati in un primo momento da Apple in quanto la stessa affermava di non rilevare l’ATT prompt*”. Infatti, in un’ottica di tutela dell’utente,

direttamente sul dispositivo, senza che vengano trasmessi ad un server, (iii) *security protection*, come ad es. la crittografia end-to-end, e (iv) *trasparenza e controllo*, per assicurare che i clienti comprendano quali dati stanno condividendo e con chi. Quest’ultimo principio è il più importante per l’ATT *policy*: gli utenti devono poter comprendere chi utilizza, e in quale modo, i loro dati. Come esempio, viene fornita una descrizione delle cosiddette *nutrition labels* delle app su App Store, ove gli sviluppatori sono tenuti a rendere noto quali informazioni dell’utente stanno raccogliendo”.

⁵⁵⁴ Cfr. doc. 781.

⁵⁵⁵ Cfr. doc. 781.

⁵⁵⁶ Cfr. doc. 721.

*“Il Meteo aveva deciso di far visualizzare l’ATT prompt non già al primo avvio dell’app successivo al suo download, ma al secondo avvio”. Tuttavia, “il blocco degli aggiornamenti da parte di Apple è stato talmente frequente, con la motivazione della mancata corretta implementazione dell’ATT policy, che Il Meteo si è visto costretto a invertire l’ordine di visualizzazione dei prompt, in modo da non incorrere più nel rifiuto degli aggiornamenti”*⁵⁵⁷.

702. Le criticità intrinseche delle caratteristiche anche formali del *banner* ATT trovano conferma anche in quanto affermato dal Garante nel proprio parere, secondo cui tale *prompt* “dovrebbe, in ossequio alla disciplina vigente, essere diverso ovvero, anziché evocare la richiesta di un consenso al “tracciamento” – operazione del trattamento non specificamente definita nella” disciplina vigente -, evocando, più semplicemente e puntualmente, l’accesso, da parte dello sviluppatore, all’IDFA, al fine di un’eventuale profilazione commerciale”.

703. In realtà, anche andando oltre il profilo formale, da un punto di vista sostanziale occorre osservare che l’obbligo di mostrare l’ATT *prompt* determina, di fatto, una artificiosa duplicazione della richiesta di consenso e ciò, come sopra illustrato, è ampiamente confermato nel parere del Garante privacy, secondo cui, la “duplicazione” della richiesta di consenso è “non necessaria sulla base della normativa vigente”⁵⁵⁸, e sarebbe percorribile e legittima, sotto il profilo della *privacy*, una soluzione unica per richiedere agli interessati tutti i necessari consensi⁵⁵⁹.

704. Il Garante ha pertanto precisato che la scelta imposta da Apple “non trova di per sé ragione in una specifica disposizione della vigente disciplina sulla protezione dei dati personali ma rappresenta una conseguenza della scelta imprenditoriale di Apple” con la conseguenza “di imporre agli sviluppatori il ricorso a una specifica soluzione per la raccolta del consenso necessario al trattamento dell’IDFA per finalità di profilazione commerciale con dati di terze parti”.

705. È altresì emerso che l’ATT *policy*, proprio per le sue specifiche caratteristiche, non è da sola sufficiente, dal punto di vista degli sviluppatori terzi, a garantire il rispetto della normativa sulla *privacy*. Ciò trova conferma anche nelle valutazioni del Garante privacy che afferma che la sua “rigidità” - e la “limitata discrezionalità del singolo sviluppatore nel determinare i contenuti e le opzioni” che ne deriva - “ad avere reso necessario il ricorso alla duplicazione da parte degli sviluppatori delle schermate di raccolta del consenso degli utenti”.

706. È la stessa Apple di fatto a riconoscere, nelle proprie Linee Guida, che gli sviluppatori sono tenuti, ai fini del rispetto della normativa *privacy*, ad aggiungere altre richieste di autorizzazione per *compliance* alle normative, come l’ePrivacy o il GDPR, e che le loro *app* devono sempre rispettare la risposta dell’utente all’ATT *prompt*, anche se è in conflitto con la risposta a tali altre richieste⁵⁶⁰. Ciò appare invece essere in contrasto con le affermazioni rese da Apple in sede di audizione finale, secondo cui l’ATT *prompt* sarebbe da solo sufficiente ai fini della *compliance* degli sviluppatori terzi con la citata normativa. Ed infatti, gli sviluppatori terzi sentiti nel corso del procedimento hanno confermato che, in ottemperanza al GDPR o alla direttiva ePrivacy, non possono in alcun modo prescindere dall’utilizzo di un proprio *prompt* di raccolta del consenso.

⁵⁵⁷ Cfr. doc. 681.

⁵⁵⁸ Cfr. doc. 781, pag. 4.

⁵⁵⁹ Cfr. doc. 781, pag. 4.

⁵⁶⁰ Si veda il punto 5.1 delle Linee Guida, specificamente dedicato alla *privacy*: cfr. doc. 764 (link 31, <https://developer.apple.com/app-store/user-privacy-and-data-use/>).

707. Ciò in quanto il particolare consenso richiesto nell'ambito dell'ATT *prompt* è circoscritto al solo accesso tecnico all'IDFA e peraltro non copre nemmeno le ulteriori e diverse richieste di consenso e informative necessarie perché gli sviluppatori siano conformi alla normativa sulla *privacy*.

708. Come chiaramente riportato dallo sviluppatore Subito, ad esempio, *“nell'ambito delle Linee Guida di Apple (i.e. le App Review Guidelines) quest'ultima esplicitamente afferma che la richiesta di consenso ai sensi dell'ATT policy non copre gli obblighi normativi in tema di privacy a cui gli sviluppatori sono comunque tenuti a conformarsi, come ad esempio il regolamento GDPR”*.

709. Pertanto, prosegue Subito, *“il prompt di sistema dell'ATT – dal momento che riguarda solamente il tracciamento e le modalità tecniche con il quale esso avviene in ambito iOS - non è sufficiente da solo a garantire lo sviluppatore in merito al rispetto della più ampia normativa privacy, e dunque deve necessariamente essere integrato mediante l'utilizzo di un CMP prompt al fine di consentire alla società la raccolta dei pur necessari consensi relativi al GDPR e ai cookie tecnici”*⁵⁶¹.

710. Ciascuno sviluppatore, dunque, è tenuto a mostrare necessariamente agli utenti una schermata ulteriore rispetto all'ATT *prompt*, generalmente il CMP *prompt*, che contempla l'intero ventaglio di consensi ed informative previste dalla normativa sulla *privacy*, inclusa – ma non solo – la richiesta di consenso per l'accesso all'IDFA.

711. Nelle parole dello sviluppatore Il Meteo, *“nel solo ecosistema Apple, l'ATT policy di fatto introduce un secondo livello di raccolta del consenso, ulteriore rispetto a quello raccolto mediante il CMP prompt”*⁵⁶²; pertanto, *“nel momento in cui il CMP prompt include già una richiesta di consenso per la raccolta dei dati ai fini della personalizzazione della pubblicità, vi è di fatto una sovrapposizione con i fini dell'ATT prompt”*. Lo sviluppatore [omissis] ritiene in modo simile che *“tale flusso di raccolta del consenso in ambito iOS appare essere ridondante, in quanto le due schermate, di fatto, si sovrappongono. Da un lato, è necessario utilizzare il CMP prompt in quanto vi è un obbligo legale; dall'altro, è obbligatorio utilizzare anche l'ATT prompt poiché così stabilito dall'entità che gestisce l'App Store”*⁵⁶³. Al riguardo, anche lo sviluppatore [omissis] ha osservato che *“l'ATT prompt appare essere ridondante”*⁵⁶⁴.

712. In confronto a quanto avviene nell'altro principale ecosistema mobile, lo sviluppatore [omissis] ha sottolineato che *“in ambito Android viene utilizzato, ai fini della raccolta del necessario consenso degli utenti, un c.d. CMP prompt. Esso è utilizzato anche in ambito iOS, al quale però si aggiunge l'ATT prompt”*⁵⁶⁵. Infatti, anche lo sviluppatore [omissis] ha confermato *“come l'introduzione del c.d. ATT prompt abbia determinato una difformità tra il mondo Android e quello iOS, in quanto nel primo non vi è la necessità di chiedere un ulteriore consenso agli utenti che accedono alle app”*⁵⁶⁶.

⁵⁶¹ Cfr. doc. 721.

⁵⁶² Cfr. doc. 681.

⁵⁶³ Cfr. doc. 755.

⁵⁶⁴ Cfr. doc. 777.

⁵⁶⁵ Cfr. doc. 760.

⁵⁶⁶ Cfr. doc. 777.

713. In termini pratici, dunque, solamente nell'ecosistema di Apple, lo sviluppatore è tenuto dapprima a mostrare una schermata generale sui consensi alla privacy, c.d. *CMP prompt*, e poi una seconda schermata specificamente prevista da Apple per il solo consenso all'accesso tecnico all'IDFA, cd. *ATT prompt*: più precisamente, nel caso in cui lo sviluppatore ottenga, mediante il *CMP prompt*, il consenso per l'accesso all'IDFA, è tenuto comunque nuovamente a richiedere lo stesso consenso mediante l'*ATT prompt*, e otterrà l'accesso all'IDFA solo se anche in questa seconda schermata viene reso il consenso.

714. Nelle parole dello sviluppatore Subito⁵⁶⁷, *“quando viene dato il consenso al CMP prompt, al fine di poter effettivamente accedere all'IDFA, è necessario mostrare successivamente anche l'ATT prompt (...) un utente che fornisce il consenso alla raccolta e alla condivisione dei dati a fini pubblicitari nell'ambito del CMP prompt ma che, poi, nega il consenso veicolato dall'ATT prompt: in tal caso, l'IDFA non risulta essere disponibile”*.

715. Pertanto, secondo l'editore Mondadori, *“in ambito iOS, al fine dell'adeguamento all'ATT policy, esiste la necessità di un “doppio” consenso per la finalità di tracciamento attraverso IDFA”* e che *“la scelta relativa all'utilizzo dell'ATT prompt di fatto “sovrascrive” il consenso dato al CMP prompt in termini di tracciamento”*⁵⁶⁸.

716. Ebbene, rispetto a tale inevitabile duplicazione gli sviluppatori, da un lato, non hanno potuto non mostrare l'*ATT prompt*, pena, come visto, l'esclusione della loro *app* dallo Store di Apple; dall'altro lato, in ragione della rigidità imposta da Apple, essi non sono nemmeno potuti intervenire sul testo dell'*ATT prompt*, fornendo informazioni più esaustive in merito al trattamento dei dati, al fine di renderlo più aderente alla normativa sulla *privacy*, così da rinunciare eventualmente al *CMP prompt*.

717. Ne hanno, invece, patito la gravosità e la iniquità in termini di maggiori costi e minori ricavi, come ampiamente illustrato nei paragrafi che precedono; e come loro, parimenti ne hanno patito la gravosità e la iniquità anche gli altri operatori del settore pubblicitario.

718. Del resto, come spiegato dalla stessa Apple⁵⁶⁹, la tutela della *privacy* in ambito iOS risultava già rafforzata precedentemente all'introduzione dell'*ATT policy*, senza che vi fosse la necessità di una duplicazione del consenso.

719. Apple ha dunque imposto una soluzione aggiuntiva che non solo si sovrappone all'autonoma schermata di richiesta del consenso già utilizzata dagli sviluppatori ma, nel farlo, ha implementato la relativa richiesta di consenso tramite l'*ATT prompt* con modalità eccessivamente onerose per gli sviluppatori terzi.

720. Né appaiono condivisibili le conclusioni cui giunge Apple sulla base della survey Dynata che, ad avviso della società, dimostrerebbe una supposta maggior appropriatezza dell'*ATT prompt* a tutelare la *privacy* dei consumatori rispetto al *CMP prompt*, e che, per conseguenza, dimostrerebbe, di fatto, che l'*ATT policy* non costituirebbe una duplicazione della richiesta di consenso.

721. Al riguardo, occorre innanzitutto nuovamente ricordare che l'ipotesi istruttoria non contesta l'esistenza dell'*ATT policy* come strumento di tutela della *privacy*, ma la sua implementazione non proporzionata rispetto a tale obiettivo e ciò, peraltro, fa venire meno, in radice, anche le

⁵⁶⁷ Cfr. doc. 721.

⁵⁶⁸ Cfr. doc. 690.

⁵⁶⁹ Cfr. doc. 42.

preoccupazioni espresse dall'Associazione CODICI in ordine al rischio che una modifica della *policy* di Apple possa arrecare un pregiudizio ai consumatori. Per contro, la survey si concentra solo sull'esistenza dell'ATT *prompt*, limitandosi ad analizzare i tassi di consenso al CMP e all'ATT *prompt* rispetto alla consapevolezza e/o intenzionalità degli utenti nel fornire o rifiutare il consenso a ciascuno di tali *prompt*. Pertanto, le evidenze contenute nella survey Dynata non smentiscono la contestazione relativa alla non proporzionalità dell'ATT *policy*.

722. Inoltre, anche volendo seguire l'impostazione di Apple, incentrata sulla consapevolezza degli utenti e sull'intenzionalità delle loro scelte, al contrario di quanto la stessa sostiene, è possibile invece rilevare come la survey fornisca elementi utili a sostenere l'ipotesi istruttoria. Infatti, la survey mostra che la duplicazione delle richieste di consenso arreca un pregiudizio agli sviluppatori terzi che finanziano le proprie attività con la pubblicità *in-app*.

723. In particolare, una percentuale molto significativa di utenti iOS (54%) che ha scelto intenzionalmente di dare il consenso al CMP *prompt* ha negato il consenso all'ATT *prompt*. Pertanto, la mera duplicazione dei *prompt* comporta una riduzione significativa dei consensi al tracciamento (anche) per gli utenti che scelgono in maniera intenzionale di dare il consenso al CMP *prompt*. Si tratta di utenti che, per effetto della duplicazione della richiesta di consenso dovuta all'ATT, non possono essere tracciati dagli sviluppatori terzi.

724. Tale risultato – al di là del numero assoluto degli utenti che forniscono il consenso al CMP *prompt* – è indicativo del fatto che l'ATT *prompt* impone un onere eccessivo sugli sviluppatori, nella misura in cui evidenzia come la mera duplicazione delle richieste di consenso sia idonea a determinare una riduzione significativa del numero di utenti tracciabili dagli sviluppatori terzi.

725. Né, diversamente da quanto assume l'Associazione Codici, per tutte le ragioni sopra esposte, la duplicazione delle richieste di consenso generata dall'ATT *policy* appare garantire, come sostenuto anche dal Garante privacy, una “*effettiva comprensione da parte dell'utente*” circa le proprie scelte in tema di *privacy*.

726. Tutto ciò considerato, le modalità di implementazione dell'ATT *policy* e la risultante duplicazione delle richieste del consenso non appaiono essere proporzionate in quanto, come confermato nel parere del Garante privacy, esistono soluzioni meno onerose, sia per gli sviluppatori - ai quali dovrebbe e potrebbe essere consentito l'esercizio della propria attività basata sulla vendita di pubblicità *in-app* - sia per gli utenti finali, con riferimento alla fase di acquisizione del loro consenso al trattamento dei dati per fini pubblicitari in ambito iOS.

727. Infine, alla luce di quanto osservato sin qui, l'Autorità ritiene che, nel caso in esame, debba escludersi la presenza di qualsiasi giustificazione oggettiva per la condotta di Apple.

VII.4 Conclusioni sull'abusività della strategia di Apple ai sensi dell'art. 102 TFUE

728. L'istruttoria ha dimostrato che la condotta posta in essere da Apple configura una strategia abusiva di sfruttamento in violazione dell'art. 102 TFUE.

729. Apple, infatti, si trova, come accertato, in una posizione di assoluta dominanza nel mercato della fornitura agli sviluppatori di piattaforme per la distribuzione online di *app* per utenti del sistema operativo iOS, e ha imposto le regole dell'ATT *policy* agli sviluppatori terzi che sono stati costretti a **duplicare** le richieste di consenso per la profilazione pubblicitaria.

730. Come si è visto, l'ATT *prompt* – che, da solo, non risulta essere sufficiente a soddisfare gli obblighi imposti dalla normativa *privacy* agli sviluppatori, in tema di acquisizione del consenso –

duplica la schermata che gli sviluppatori devono comunque autonomamente mostrare agli utenti per ottemperare a tali obblighi.

731. La violazione contestata in questa sede – che, lo si ribadisce, non riguarda l’eventuale legittima decisione di Apple di adottare presidi utili a rafforzare la tutela della *privacy* degli utenti in ambito iOS - attiene invece proprio a tale inevitabile **duplicazione**, posto che l’Autorità, come illustrato nei paragrafi che precedono, ha accertato che le condizioni dell’ATT *policy* sono (i) imposte unilateralmente, (ii) lesive degli interessi dei partner commerciali di Apple, e (iii) non proporzionate per raggiungere l’obiettivo legittimo eventualmente perseguito dall’impresa dominante.

732. Si è visto, infatti che le regole ATT sono state imposte da Apple e hanno reso eccessivamente onerosa per i soggetti terzi, a fronte della duplicazione delle richieste di consenso per il medesimo fine, l’acquisizione del consenso necessario a profilare gli utenti al fine di poter somministrare annunci pubblicitari più mirati e, dunque, più remunerativi dal punto di vista degli sviluppatori e di qualità più elevata dal punto di vista degli inserzionisti.

733. Sulla base dei menzionati pareri resi dal Garante *privacy* nel corso del procedimento, l’Autorità ha altresì accertato l’assenza di **proporzionalità** dell’ATT *policy* rispetto al raggiungimento degli asseriti obiettivi di maggiori garanzie di *privacy*, in quanto si è dimostrata la possibilità di raggiungere tali obiettivi senza imporre il meccanismo della **duplicazione** delle richieste di consenso, particolarmente gravoso per gli sviluppatori terzi, prevenendo la possibilità per gli sviluppatori di ottenere il consenso ai fini della normativa in un’unica soluzione.

734. Pertanto, alla luce del complesso delle valutazioni svolte, si ritiene che Apple avrebbe dovuto trovare una modalità meno restrittiva della concorrenza per garantire il medesimo livello di tutela della *privacy* dei propri utenti.

VIII. L’IMPUTABILITÀ DELLE CONDOTTE OGGETTO DI CONTESTAZIONE E RELATIVA SANZIONE

735. Dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia si evince che il diritto dell’Unione in materia di concorrenza riguarda le attività delle imprese e che il concetto di impresa comprende qualsiasi ente che eserciti un’attività economica, a prescindere dal suo status giuridico e dalle sue modalità di finanziamento. Infatti, la nozione di impresa, nell’ambito di tale contesto, dev’essere intesa nel senso che essa si riferisce a un’unità economica, anche qualora, sotto il profilo giuridico, tale unità economica sia costituita da più persone, fisiche o giuridiche.

736. Sulla base della documentazione agli atti, della struttura societaria del Gruppo, nonché dell’oggetto sociale delle Parti del procedimento, emerge l’imputabilità delle condotte oggetto del procedimento alle società Apple Inc., Apple Distribution International Ltd e Apple Italia S.r.l., che hanno partecipato, a vario titolo, alla definizione e implementazione dell’unitaria strategia descritta e contestata in questa sede, volta a imporre condizioni non oggettive, non trasparenti e non proporzionate agli sviluppatori terzi in merito alle modalità di richiesta del consenso degli utenti per lo sfruttamento dei dati a fini pubblicitari.

737. Apple Inc. infatti ha stabilito e implementato a livello globale l’ATT *policy* mentre le società Apple Distribution International Ltd e Apple Italia S.r.l. hanno necessariamente supportato Apple Inc. nel controllo della sua corretta implementazione anche a livello nazionale, quali controparti

degli sviluppatori attivi sull'App Store italiano. Apple Distribution International Ltd gestisce infatti l'app *mobile* App Store, mentre Apple Italia S.r.l. fornisce supporto alle vendite e servizi di *marketing*.

738. Si ritiene dunque che, sulla base dei sopra richiamati principi, le società Apple Inc., Apple Distribution International Ltd e Apple Italia S.r.l. siano responsabili congiuntamente della condotta abusiva.

IX. PREGIUDIZIO AL COMMERCIO INFRACOMUNITARIO

739. Le condotte contestate rientrano nell'ambito di applicazione della normativa comunitaria in materia di concorrenza e, segnatamente, nell'ambito dell'articolo 102 del TFUE, relativo al divieto di abuso di posizione dominante, essendo potenzialmente idonee a pregiudicare il commercio intracomunitario. Ai sensi della Comunicazione della Commissione europea⁵⁷⁰ il concetto di pregiudizio al commercio tra Stati membri deve essere interpretato tenendo conto dell'influenza diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri.

740. Al riguardo, secondo la Comunicazione *“qualora un'impresa che detiene una posizione dominante sulla totalità di uno Stato membro, commette abusi escludenti, normalmente il commercio tra Stati membri è suscettibile di essere pregiudicato. Tale comportamento abusivo generalmente renderà più difficile la penetrazione nel mercato da parte dei concorrenti di altri Stati membri, nel qual caso le correnti degli scambi sono suscettibili di essere pregiudicate”*.

741. La strategia abusiva contestata ad Apple in questa sede è idonea a restringere il commercio fra gli Stati membri, in violazione dell'articolo 102 TFUE, in quanto interessa l'intero territorio nazionale in ragione delle caratteristiche dell'attività svolta, sia con riguardo all'App Store che agli sviluppatori che su di esso operano.

X. GRAVITÀ E DURATA

742. L'articolo 15, comma 1-*bis*, della legge n. 287/1990 prevede che l'Autorità, tenuto conto della loro gravità e durata dell'infrazione, disponga l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, fino al dieci per cento del fatturato realizzato nell'impresa o ente nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida adottata a esito di un procedimento istruttorio. Nel caso di specie, l'ammontare monetario di tale limite edittale sarà calcolato sul fatturato consolidato realizzato a livello mondiale dalla società Apple Inc.

743. Seconda consolidata giurisprudenza europea e nazionale, la quantificazione della sanzione è connessa ad una valutazione della gravità dell'infrazione che si effettua tenendo conto di diversi fattori, quali la natura della restrizione della concorrenza, il ruolo e la rappresentatività sul mercato delle imprese coinvolte, nonché il contesto nel quale le infrazioni sono state attuate⁵⁷¹.

⁵⁷⁰ Comunicazione della Commissione europea 2004/C 101/07 *Linee direttrici la nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del trattato*.

⁵⁷¹ Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sentenze nn. 896 del 9 febbraio 2011 e 5171 e 5172 del 16 settembre 2011, in relazione al caso I694 - *Listino prezzi della pasta*; Corte di Giustizia, sentenza del 15 luglio 1970, C-45/69, *Boehringer Mannheim GmbH c. Commissione*, in Raccolta 1970, p. 769, punto 53. Tale ultima sentenza è stata ripresa e precisata dalla

744. Nel caso di specie, l'indiscussa dimensione e la notorietà del gruppo Apple presso imprese e consumatori, tanto nei mercati rilevanti quanto, più in generale, nei diversi mercati nei quali operano le società del Gruppo, ne fanno una controparte commerciale dotata di un potere negoziale estremamente rilevante.

745. L'assenza di una effettiva concorrenza - attuale e potenziale - connota di particolare gravità l'abuso contestato alle Parti, teso a scoraggiare la concorrenza degli sviluppatori terzi nei mercati della pubblicità *non-search online in-app* e della fornitura di servizi di intermediazione pubblicitaria per quanto riguarda i dispositivi con sistema operativo iOS.

746. Quanto alla natura dell'abuso in esame, con riguardo allo sfruttamento degli sviluppatori terzi, si deve osservare, in primo luogo, che l'unico canale di distribuzione di *app* per iOS è di fatto l'App Store di Apple. Pertanto, gli sviluppatori che vogliono raggiungere la platea di utenti dei dispositivi mobili di Apple, adottando un modello di *business* che prevede una *app* gratuita e finanziata mediante la vendita di pubblicità *in-app*, non possono fare altro che sottostare alle regole dell'ATT *policy*.

747. Infine, si osserva che, per la realizzazione della propria strategia abusiva, Apple ha sfruttato vantaggi concorrenziali conseguenti al suo ruolo di gestore di un ecosistema mobile proprietario.

748. Considerate le circostanze sopra richiamate, la condotta posta in essere da Apple deve considerarsi una violazione grave dell'art. 102 TFUE.

749. Per quanto concerne la durata delle condotte esaminate, le stesse si estendono a partire dal 26 aprile 2021, giorno in cui le regole dell'ATT *policy* sono state imposte e contestualmente entrate in vigore, e risultano essere tutt'ora in corso.

XI. CRITERI PER LA QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

750. Al fine di quantificare la sanzione occorre tenere presente quanto previsto dall'articolo 11 della legge n. 689/1981, come richiamato dall'articolo 31 della legge n. 287/90, nonché i criteri interpretativi enucleati nelle Linee Guida sulla modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità in applicazione dell'articolo 15, comma 1-bis, della legge n. 287/90 (di seguito, Linee Guida)⁵⁷².

751. Per quanto riguarda il fatturato rilevante ai fini della sanzione, le Linee Guida prevedono che le sanzioni "*debbano essere calcolate a partire dal valore delle vendite dei beni o servizi oggetto, direttamente o indirettamente, dell'infrazione, realizzate dall'impresa nel mercato/i rilevante/i nell'ultimo anno intero di partecipazione alla stessa infrazione (di seguito, valore delle vendite) [...].*" (punti 8 e 9). Nel caso di specie, tale valore è costituito dal valore delle vendite realizzate da Apple nell'ambito della fornitura dei servizi riguardanti l'Apple App Store nell'anno 2024. In tale ambito, sulla base dei dati forniti dalla stessa società, le commissioni incassate da Apple dagli sviluppatori terzi attivi sulla versione italiana dell'App Store sono state pari a [100-500] milioni di

Corte di Giustizia nella sentenza del 7 giugno 1983, cause riunite C-100-103/80, *Musique Diffusion Francaise*, in Raccolta 1983, p. 1825, nonché nella sentenza del 9 novembre 1983, C-322/81, *Michelin*, in Raccolta 1983, p. 3461.

⁵⁷² Cfr. Linee guida sulla modalità di applicazione dei criteri di quantificazione delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità in applicazione dell'articolo 15, comma 1-bis, della legge n. 287/90 (Delibera AGCM 25 febbraio 2025, n. 31466).

euro nel 2024, a cui si aggiungono i ricavi provenienti dall'attività pubblicitaria svolta direttamente da Apple nell'App Store, pari a [35-100] milioni di euro nel 2024.

752. Quanto al calcolo dell'importo base della sanzione, seguendo i punti 7 e seguenti delle Linee Guida, si prende a riferimento il valore delle vendite di beni o servizi interessate dall'infrazione al quale si applica una percentuale determinata in base alla gravità e alla durata dell'infrazione stessa. In particolare, tale percentuale deve essere fissata a un livello che può raggiungere il 30% del valore delle vendite, *"in funzione del grado di gravità della violazione"* (punto 11).

753. Inoltre, in base alle stesse Linee Guida *"ulteriori criteri di qualificazione della gravità, di cui l'Autorità terrà conto ai fini della scelta della percentuale da applicare al valore delle vendite, sono: i) le condizioni di concorrenza nel mercato interessato (quali, ad esempio, il livello di concentrazione, l'esistenza di barriere all'entrata); ii) la natura dei prodotti o servizi, con particolare riferimento al pregiudizio all'innovazione; iii) l'attuazione o meno della pratica illecita; iv) la rilevanza dell'effettivo impatto economico o, più in generale, degli effetti pregiudizievoli sul mercato e/o sui consumatori, qualora l'Autorità disponga di elementi che consentano una stima attendibile degli stessi"*.

754. In relazione al caso di specie, considerato l'insieme degli elementi sopra citati si ritiene che ai fini del calcolo dell'importo base della sanzione debba essere applicato un coefficiente di gravità del [5-10%].

755. Il valore risultante va poi moltiplicato per la durata di partecipazione all'infrazione, espressa in numero di anni, computando, altresì, i mesi e i giorni effettivi di partecipazione. Nel caso di specie la durata della partecipazione all'infrazione è compresa tra il 26 aprile 2021 e la data di adozione della presente delibera, posto che la condotta è tuttora in essere.

756. L'importo base della sanzione è pertanto pari a [35-100 milioni di] euro.

757. Nel caso di specie l'importo della sanzione, così come fin qui determinato, dovrebbe essere aumentato ai sensi del punto 25 delle Linee Guida, in considerazione del fatto che l'impresa responsabile dell'infrazione ha realizzato nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida un fatturato totale a livello mondiale particolarmente elevato rispetto al valore delle vendite dei beni o servizi oggetto dell'infrazione.

758. Tuttavia, in considerazione del fatto che l'effettiva deterrenza specifica risulta, nel caso di specie, garantita anche dalle iniziative procedimentali assunte dalle altre autorità nazionali di concorrenza ai sensi dell'articolo 102 TFUE nei confronti di Apple (cfr. par. 30 *supra*), e della opportunità di un coordinamento sul piano sanzionatorio tra le autorità procedenti che garantisca che il complesso delle sanzioni imposte sia proporzionale alla gravità delle infrazioni commesse, si ritiene di non applicare il descritto incremento di sanzione, seppure la fattispecie ricada tra quelle meritevoli di tale incremento.

759. Sulla base di tutto quanto precede, la sanzione irrogata ad Apple è dunque pari a 98.635.416,67 euro.

760. Al riguardo, si precisa che essa non supera il limite edittale di cui all'articolo 15, comma 1-bis, della l. n. 287/90, individuato nel 10% del dal fatturato totale realizzato a livello mondiale realizzato dall'impresa nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida.

RITENUTO che Apple Inc., Apple Distribution International Ltd e Apple Italia S.r.l. hanno posto in essere un abuso di posizione dominante in violazione all'articolo 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea consistente nell'imposizione agli sviluppatori di applicazioni terze per il

sistema operativo mobile iOS di condizioni non oggettive, non trasparenti e non proporzionate in merito alle modalità di richiesta del consenso degli utenti ai fini dello sfruttamento dei dati a fini pubblicitari, quale diretta conseguenza delle modalità di implementazione dell'App *Tracking Transparency policy*, a partire dal 26 aprile 2021 e tuttora in corso;

Tutto ciò premesso e considerato;

DELIBERA

- a) che Apple Inc., Apple Distribution International Ltd e Apple Italia S.r.l. hanno posto in essere una condotta che costituisce un abuso di posizione dominante in violazione dell'articolo 102 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, consistente nell'imposizione agli sviluppatori di applicazioni terze per il sistema operativo mobile iOS di condizioni inique in merito alle modalità di richiesta del consenso degli utenti ai fini dello sfruttamento dei dati a fini pubblicitari, quale diretta conseguenza delle modalità di implementazione dell'App *Tracking Transparency policy*;
- b) che Apple Inc., Apple Distribution International Ltd e Apple Italia S.r.l. pongano immediatamente fine ai comportamenti distorsivi della concorrenza di cui alla precedente lettera a) e si astengano in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi o idonei a produrre effetti analoghi a quelli oggetto dell'infrazione accertata al punto precedente;
- c) che le predette società presentino all'Autorità, entro novanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, una relazione circa le azioni intraprese per ottemperare al precedente punto b);
- d) che, in ragione della gravità e della durata dell'infrazione di cui al punto a), alle società Apple Inc., Apple Distribution International Ltd e Apple Italia S.r.l., in solido fra loro, è irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria complessiva pari a 98.635.416,67 euro.

La sanzione amministrativa di cui alla precedente lettera c) deve essere pagata entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo 9 luglio 1997, n. 241.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di home-banking e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito internet www.agenziaentrate.gov.it.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo. Degli avvenuti pagamenti deve essere data immediata comunicazione all'Autorità,

attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato. Ai sensi dell'articolo 26 della medesima legge, le imprese che si trovano in condizioni economiche disagiate possono richiedere il pagamento rateale della sanzione.

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

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

C12767 - FATER/PENELOPE

Provvedimento n. 31759

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 2 dicembre 2025;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della società Fater S.p.A., pervenuta in data 3 novembre 2025;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Fater S.p.A. (di seguito, "Fater"; P.IVA 01282360682) è una società attiva nella produzione e commercializzazione di: pannolini per bambini; prodotti per lo svezzamento e l'infanzia; prodotti di protezione per l'incontinenza degli adulti; prodotti assorbenti e per l'igiene femminile; prodotti per la pulizia della casa e dei tessuti. Fater è controllata congiuntamente da Procter & Gamble Holding S.r.l. e Angelini Holding S.p.A., ciascuna delle quali ne detiene, rispettivamente, il 50% del capitale sociale.

2. Procter & Gamble Holding S.r.l. (P.IVA 05269321005) è una società appartenente al gruppo al gruppo Procter & Gamble (di seguito, "Gruppo Procter & Gamble" o "P&G"), attivo nel settore dei beni di consumo e, in particolare, nella produzione e vendita di prodotti per la cura e l'igiene della persona e della casa, che fa capo alla statunitense The Procter & Gamble Company.

3. Angelini Holding S.p.A. (P. IVA 00898181003) è una società del gruppo Angelini Industries (di seguito, "Gruppo Angelini"), che opera principalmente nella produzione e vendita di prodotti farmaceutici e per la salute della persona e fa capo alla società Angelini Finanziaria S.p.A. (P.IVA 03937991002).

4. Fater, nell'esercizio 2023-2024¹, ha realizzato, a livello mondiale, un fatturato consolidato di gruppo pari a circa [1-2]* miliardi di euro, di cui circa [1-2] miliardi in Italia e circa [35-100] milioni di euro nel resto dell'Unione europea.

¹ L'anno fiscale comprende il periodo dal 1° luglio al 30 giugno dell'anno successivo.

* [Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.]

5. Il Gruppo Procter & Gamble, nell'esercizio 2023-2024, ha realizzato, a livello mondiale, un fatturato consolidato pari a circa [70-80] miliardi di euro, di cui circa [10-20] miliardi in Europa e oltre [1-2] miliardi in Italia.

6. Il Gruppo Angelini, nel 2024, ha realizzato, a livello mondiale, un fatturato consolidato pari a circa [1-2] miliardi, di cui circa [1-2] miliardi in Europa e circa [582-700] milioni in Italia.

7. Penelope S.r.l. (di seguito, "Penelope" o "Target"; C.F. 18128361005) è una società di nuova costituzione a cui a cui verrà trasferito il ramo d'azienda (di seguito, "Ramo d'Azienda")² di proprietà di Angelini Pharma S.p.A. (di seguito, "Angelini Pharma"; P.IVA 01258691003,) relativo alla produzione e commercializzazione di prodotti di consumo contrassegnati dai marchi "Amuchina" e "Infasil", venduti in misura assolutamente prevalente agli operatori della Grande Distribuzione Organizzata (di seguito, "GDO") e, in misura residuale, ad altri operatori quali farmacie, grossisti farmaceutici, parafarmacie e sanitarie e piattaforme *online*. Angelini Pharma S.p.A. è una società del Gruppo Angelini interamente controllata da Angelini Holding S.p.A. a sua volta facente capo ad Angelini Finanziaria S.p.A.

8. Il Ramo d'Azienda di Angelini Pharma ha realizzato, nel 2024, un fatturato mondiale pari a circa [35-100] milioni di euro, quasi interamente realizzato in Europa e, in particolare, in Italia, dove ha realizzato un fatturato pari a circa [35-100] milioni in Italia.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

9. L'Operazione comunicata (di seguito, "Operazione") consiste nell'acquisizione da parte di Fater (direttamente o tramite una NewCo interamente partecipata da Fater) del 100% del capitale sociale di Penelope, società di nuova costituzione in favore della quale Angelini Pharma trasferirà il Ramo d'Azienda relativo alla produzione e commercializzazione di prodotti a marchio "Amuchina" e "Infasil".

10. Per effetto dell'Operazione, pertanto, si verificherà il passaggio dal controllo esclusivo del Ramo d'Azienda, da parte del Gruppo Angelini, al controllo congiunto dello stesso da parte del medesimo Gruppo Angelini e di Procter & Gamble, per il tramite di Fater.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

11. L'Operazione, in quanto finalizzata all'acquisizione del controllo congiunto di un'impresa, costituisce una concentrazione, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990.

12. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato

² Restano escluse dal Ramo d'Azienda ceduto e, pertanto, dall'Operazione, le referenze *[omissis]*.

superiore a 582 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro.

IV. VALUTAZIONE DELL'OPERAZIONE

Il mercato rilevante

13. Dal punto di vista merceologico, i settori interessati dall'Operazione sono quelli in cui opera il Ramo d'Azienda oggetto di acquisizione, che corrispondono alla produzione e commercializzazione di prodotti per l'igiene e la cura: (i) dei tessuti, a marchio "Amuchina" (additivi per il bucato); (ii) della casa, a marchio "Amuchina" (prodotti per la pulizia delle superfici, prodotti ad azione disinfettante per oggetti e superfici); (iii) della persona, sia a marchio "Amuchina" (prodotti ad azione igienizzante/disinfettante per la cute, detergenti per le mani) che a marchio "Infasil" (deodoranti per il corpo, detergenti per il corpo, per l'igiene intima e per le mani).

14. In considerazione dell'ampia gamma di prodotti inclusi nei predetti settori (igiene e cura di tessuti, casa e persona), è possibile individuare i possibili mercati rilevanti, alla luce della destinazione d'uso di ciascun prodotto ricompreso nel perimetro dell'Operazione e delle abitudini dei consumatori, in linea con i numerosi precedenti eurolunitari e nazionali³.

15. Nell'Operazione vengono in rilievo i seguenti mercati del prodotto in ragione dell'attività svolta dalle Parti:

- 1) Mercato degli additivi per bucato (con e senza candeggina imputata a consumo, di seguito "M01");
- 2) Mercato dei prodotti per la pulizia delle superfici del bagno (di seguito "M02");
- 3) Mercato dei prodotti per la pulizia dei pavimenti (con e senza candeggina imputata a consumo, di seguito "M03");
- 4) Mercato dei pulitori multi-uso (di seguito "M04");
- 5) Mercato dei prodotti disinfettanti/antisettici (di seguito "M05");
- 6) Mercato dei deodoranti per il corpo (con potenziale segmentazione anche tra deodoranti maschili e deodoranti femminili/unisex, di seguito "M06");
- 7) Mercato dei detergenti per il corpo (in cui sono ricompresi prodotti per il bagno e prodotti per la doccia, di seguito "M07");

³ Sul piano europeo, cfr., *inter alia*, le seguenti decisioni della Commissione europea: M.9445-Natura Cosméticos/Avon Products del 13 dicembre 2019; M.7726-Coty/Procter & Gamble Beauty Businesses del 16 febbraio 2016; M.7351-Henkel/Spotless Group del 25 settembre 2014; M.5658-Unilever/Sara Lee del 17 novembre 2010; M.5068-L'Oréal/YSL Beauté del 17 giugno 2008; M.4193-L'Oréal/The Body Shop del 31 maggio 2006; M.1632-Reckitt&Colman/Benckiser del 3 settembre 1999. Sul piano nazionale, cfr. C12689-Clessidra Capital Credit SGR/Sisma, provvedimento n. 31419 dell'11 dicembre 2024, in Bollettino n. 50/2024; C12416-Bolton Group/Madel, provvedimento n. 30050 del 1° marzo 2022, in Bollettino n. 10/2022; C12180-Unilever Italy Holdings/Equilibra, provvedimento n. 27295 del 1° agosto 2018, in Bollettino n. 32/2018; C11818-Fater/Ramo di azienda di The Procter & Gamble Company, provvedimento n. 24072 del 20 novembre 2012, in Bollettino n. 47/2012; C11273-Società Italo Britannica L.ManettiH.Roberts/Ramo di azienda di Geymonat (Dermocinetic), provvedimento n. 22921 del 26 ottobre 2011, in Bollettino n. 43/2011; C10990-ACRAF/Ramo d'azienda Infasil, provvedimento n. 22285 del 6 aprile 2011, in Bollettino n. 14/2011; C10833-Unilever-Ace Merger/Alberto Culver Company, provvedimento n. 21927 del 15 dicembre 2010, in Bollettino n. 49/2010; C10548-Guaber Household/Laboratorio Chimico-Farmaceutico Sammarinese, provvedimento n. 21061 del 28 aprile 2010, in Bollettino n. 17/2010; C8108-Axa Inv. Managers PE Europe/Glanmire fr., provvedimento n. 16259 del 14 dicembre 2006, in Bollettino n. 50/2006; C6933-Industria & Finanza SGR/Emmegi Detergents, provvedimento n. 14147 del 17 marzo 2005, in Bollettino n. 11/2005; C4198-Henkel/Procter & Gamble, provvedimento n. 8749 del 5 ottobre 2000, in Bollettino n. 40/2000.

8) Mercato dei detergenti per l'igiene intima (distinguendo anche tra detergenti liquidi e salviette, di seguito "M08");

9) Mercato dei detergenti per le mani (che comprendono saponi liquidi/solidi, saponi liquidi e salviettine, di seguito "M09").

16. Per quanto concerne il Mercato degli additivi per bucato (inclusa candeggina imputata a consumo, M01), conformemente ai richiamati precedenti nazionali⁴ ed eurounitari⁵, si può ritenere che i prodotti in questione rientrino in un mercato rilevante distinto sia da quello dei detersivi (utilizzati per il lavaggio e la pulizia di vestiti e altri tessuti), sia da quello degli ammorbidenti (utilizzati con la funzione specifica di profumare e aumentare la morbidezza del bucato). Inoltre, poiché dalle abitudini di consumo risulta che anche i prodotti a base di candeggina siano utilizzati come additivi per il bucato, è possibile effettuare un'analisi del mercato in considerazione dell'ulteriore distinzione tra:

i) additivi per bucato esclusa candeggina;

ii) additivi per bucato inclusa candeggina imputata a consumo.

17. In relazione al Mercato dei prodotti per la pulizia delle superfici del bagno (M02) si considerano ricadenti in tale mercato i prodotti per la pulizia delle piccole superfici del bagno (rubinetteria, lavandino, doccia, vasca, ecc.), che in ragione della specifica destinazione d'uso si possono distinguere dai prodotti per la pulizia del WC⁶.

18. Il Mercato dei prodotti per la pulizia dei pavimenti, conformemente ai precedenti in materia⁷, sulla base delle abitudini di consumo, può essere analizzato in considerazione della circostanza che venga utilizzata o meno candeggina.

19. In merito ai restanti mercati del prodotto (M04-M09), ai fini dell'Operazione non appare necessario pervenire a una puntuale definizione dei mercati merceologici dal momento che non cambierebbe la valutazione degli effetti concorrenziali qualunque segmentazione venisse adottata.

20. Con riferimento a tutti i suddetti mercati rilevanti, secondo la prassi dell'Autorità, in ragione del fatto che i prodotti in questione sono commercializzati in misura assolutamente prevalente tramite la GDO e le catene specializzate nella vendita di prodotti per la casa e l'igiene personale, si ritiene che gli stessi possano ritenersi di dimensione nazionale. Tuttavia, ai fini della valutazione dell'Operazione non appare necessario addivenire a un'esatta delimitazione geografica dei mercati.

Gli effetti dell'Operazione

21. Dal punto di vista degli effetti dell'Operazione, sulla base delle informazioni fornite dalla parte, è possibile individuare tre mercati interessati nell'ambito (M01, M02 e M03), di seguito analizzati.

22. Per ciò che concerne il Mercato degli additivi per bucato (M01), laddove sia esclusa la candeggina, all'esito dell'Operazione la quota di mercato (in valore) congiunta delle società coinvolte sarà pari al [5-10%], in un contesto nel quale operano concorrenti che detengono quote superiori quali Reckitt Benckiser con il [45-50%] e Bolton con il [20-25%]. Nella diversa ipotesi in

⁴ Cfr. C11818-Fater/Ramo di Azienda di The Procter & Gamble Company, cit..

⁵ Cfr. decisioni della Commissione europea M.7351-Henkel/Spotless Group, cit. ed M.5658 - Unilever/Sara Lee, cit..

⁶ Cfr. C12416-Bolton Group/Madel, cit..

⁷ Cfr. M.7351-Henkel/Spotless Group, cit. e C12416-Bolton Group/Madel, cit..

cui si consideri invece il mercato inclusa candeggina imputata a consumo, Fater detiene una quota di mercato (in valore) pari al [25-30%] mentre il Ramo d'Azienda detiene il [1-5%], con una quota congiunta pari al [30-35%]. Si evidenzia che, oltre all'incremento marginale, sono presenti numerosi e qualificati concorrenti come, ad esempio, Reckitt Benckiser, che detiene una quota pari al [25-30%], e Bolton, con una quota comunque pari al [15-20%].

23. In relazione al Mercato dei prodotti per la pulizia delle superfici del bagno (M02), ambito nel quale, oltre a Fater e al Ramo d'Azienda è operativa anche P&G (controllante di Fater), sulla base delle informazioni fornite, derivanti dagli studi di settore, la quota di mercato congiunta (in valore) a esito dell'Operazione sarà pari al [20-25%], in un contesto competitivo in cui il primo operatore, Unilever, detiene una quota di mercato pari al [25-30%] e in cui risultano attivi altri operatori con quote significative superiori al 10%. Anche laddove si considerino nel mercato altri prodotti per la pulizia delle piccole superfici ulteriori a quelli specifici per pulire il bagno (come, ad esempio, pulitori multi-uso, sgrassatori, anticalcare, etc.), la quota congiunta sarebbe del [20-25%] senza candeggina e del [25-30%] con candeggina. In entrambi i casi, si registra comunque la presenza di numerosi concorrenti qualificati, alcuni dei quali detengono quote del tutto analoghe.

24. Con riferimento al Mercato dei prodotti per la pulizia dei pavimenti (M03), se si considera l'ipotesi in cui è esclusa la candeggina imputata a consumo, la quota di mercato congiunta (in valore) a esito dell'Operazione sarà pari al [15-20%], con due qualificati concorrenti che detengono quote analoghe, rispettivamente pari al [15-20%] e al [15-20%]. Considerando l'ipotesi in cui è inclusa la candeggina imputata a consumo, la quota congiunta delle società coinvolte nell'Operazione sarà pari al [25-30%], con diversi qualificati concorrenti che detengono quote superiori al 10%.

25. In merito agli altri mercati si osserva quanto segue:

- nel Mercato dei pulitori multi-uso (M04), la quota di mercato congiunta sarà pari al [5-10%], in un contesto nel quale operano concorrenti aventi quote di mercato molto superiori;
- nei rimanenti mercati rilevanti (M05-M09) non sussistono sovrapposizioni tra le attività delle Parti o, laddove siano riscontrabili, risultano del tutto marginali, in quanto inferiori allo 0,01%, e pertanto l'Operazione non appare suscettibile di alterare l'assetto concorrenziale dei predetti mercati.

26. Alla luce delle considerazioni che precedono, l'Operazione non appare, quindi, idonea a ostacolare in misura significativa la concorrenza effettiva nel mercato interessato e a determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

RITENUTO, pertanto, che l'Operazione non ostacola, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati e non comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante;

DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, alle imprese interessate e al Ministro delle Imprese e del Made in Italy.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

C12768 - NOVERA CAPITAL-CLESSIDRA CAPITAL CREDIT SGR/HEALTH ITALIA
Provvedimento n. 31760

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 2 dicembre 2025;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione effettuata da NovEra Capital S.r.l. e Clessidra Capital Credit SGR S.p.A., pervenuta in data 4 novembre 2025;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. NovEra Capital S.r.l. (di seguito, "NEC"; CF 14282550962) è una società di nuova costituzione, il cui capitale sociale è indirettamente detenuto da due persone fisiche.

2. Clessidra Capital Credit SGR S.p.A. (di seguito, "Clessidra"; CF 11418880966) è una società di gestione del risparmio che gestisce attualmente tre fondi di investimento alternativi chiusi e riservati. Tale società è soggetta al controllo di Clessidra Holding S.p.A., società a capo del Gruppo Clessidra, a sua volta soggetta al controllo di Italmobiliare S.p.A. (di seguito, "Italmobiliare"), società *holding* di partecipazioni.

Nel 2024, Italmobiliare ha realizzato un fatturato mondiale di circa [1-2]* miliardi di euro, di cui circa [1-2] miliardi in Europa e [1-2] miliardi di euro in Italia.

3. Health Italia S.p.A. (di seguito, "Health Italia" o "Target"; CF 08424020967) è una società principalmente attiva nella distribuzione di piani sanitari e di piani di *welfare*, nell'assistenza alla clientela in qualità di *third-party administrator* e nell'erogazione di prestazioni sanitarie, sia in presenza sia in modalità di telemedicina, attraverso il proprio centro poliambulatoriale sito a Formello (RM). La società è attiva in via marginale altresì nella prestazione di corsi di formazione in favore della propria rete di promotori e, per il tramite di due società controllate estere, svolge attività nell'ambito della medicina predittiva e diagnostica e dei *call center*. I principali azionisti di Health Italia sono Sorgiva Holding S.p.A., Mutua MBA S.c.p.A., PHF S.r.l. e Amara Life Holdings Ltd., nessuno dei quali ne detiene il controllo esclusivo.

Health Italia, nel 2024, ha realizzato un fatturato di circa [35-100] milioni di euro, quasi interamente conseguito in Italia.

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

4. L'operazione comunicata consiste nell'acquisizione, da parte di NovEra e Clessidra, tramite una società di nuova costituzione, Lonvita S.p.A. (di seguito, "Lonvita" o "BidCo"), del controllo indiretto di Health Italia (di seguito, "Operazione").

5. Nello specifico, Lonvita rileverà complessivamente circa *[omissis]*.

6. È previsto un patto di non concorrenza e di non sollecitazione, della durata di *[omissis]* anni dalla data di esecuzione dell'Operazione in base al quale Sorgiva Holding S.p.A. e PFH S.r.l. (di seguito congiuntamente, "Venditori") e i relativi soci persone fisiche si impegnano ad astenersi: *[omissis]*.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

7. L'Operazione costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990, in quanto finalizzata all'acquisizione del controllo esclusivo di un'impresa. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 582 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro.

8. Il patto di non concorrenza e di non sollecitazione, descritto nel paragrafo precedente, può essere ritenuto direttamente connesso e necessario alla realizzazione dell'Operazione, in quanto funzionale alla salvaguardia del valore dell'impresa acquisita, a condizione che non impediscano al venditore di acquistare o detenere azioni a soli fini di investimento finanziario, senza che ciò comporti, direttamente o indirettamente, il conferimento di incarichi gestionali o di un'influenza sostanziale nella società concorrente, anche per partecipazioni finanziarie superiori al 1%¹.

IV. VALUTAZIONE DELL'OPERAZIONE

a) I mercati rilevanti

9. Sotto il profilo merceologico, i mercati interessati dall'Operazione sono quelli in cui è attiva la target, ossia: (i) nella distribuzione di coperture sanitarie integrative; (ii) nei servizi di gestione di piani sanitari e assicurazioni sanitarie²; (iii) nella produzione, distribuzione e gestione di piani di *welfare* aziendale; (iv) nella fornitura di prestazioni sanitarie in regime ambulatoriale³, e (v) nella

¹ Cfr. Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni (2005/C 56/03).

² Cfr. decisione della Commissione europea M.9531-Assicurazioni Generali/Seguradoras Unidas/Advancecare del 20 novembre 2019.

³ Cfr., tra gli altri: C11615-Velca/Ospedale San Raffaele, provvedimento n. 23630 del 30 maggio 2012, in Bollettino n. 22/2012; C11953-Humanitas Presidio Sanitario Gradenigo, provvedimento n. 25067 del 7 agosto 2014, in Bollettino n. 34/2014; C12322-Dws Alternatives Global Limited/Medipass, provvedimento n. 28365 del 30 settembre 2020, in Bollettino n. 41/2020; C12452-ExorInvin/Lifenet, provvedimento n. 30158 del 17 maggio 2022, in Bollettino n. 21/2022; C12600-Lifenet/Ospedale di Erba, provvedimento n. 31139 del 19 marzo 2024, in Bollettino n. 14/2024; C12656-Cripto-Persone Fisiche/Vista Vision, provvedimento n. 31306 del 30 luglio 2024, in Bollettino n. 33/2024 e C12739-Lifenet/Policlinico Casilino, provvedimento del 15 luglio 2025, n. 31628, in Bollettino n. 30/2025.

telemedicina e *homecare*⁴. In particolare, per quel che riguarda le attività *sub (i)* e *(iii)*, considerato che la Target detiene quote marginali, non occorre una definizione precisa dei mercati, non mutando la valutazione dell'Operazione qualunque sia il perimetro merceologico di riferimento.

10. Dal punto di vista geografico, con riferimento all'attività del *sub (i)*, nei suoi precedenti l'Autorità ha identificato come locale (e, in particolare, provinciale) ogni ramo della distribuzione assicurativa⁵. A ogni modo, non è necessario addivenire a una definizione precisa del contesto merceologico rilevante in considerazione del fatto che, qualunque sia la definizione adottata, la valutazione dell'Operazione non muterebbe.

11. Con riferimento all'attività del *sub (ii)*, sulla base del precedente comunitario la dimensione geografica del mercato è stata ritenuta nazionale⁶ in ragione del fatto che le imprese che operano dal lato della domanda sono tutte attive a livello nazionale e, cercano un fornitore di servizi in grado di gestire tutte le richieste di rimborso, a prescindere dalla localizzazione del beneficiario ultimo della copertura sanitaria integrativa o della struttura sanitaria.

12. Con riferimento all'attività *sub (iii)*, si potrebbe ipotizzare una dimensione nazionale in ragione del fatto che gli operatori che producono, distribuiscono e gestiscono piani di *welfare* aziendale sono principalmente interessati a stipulare convenzioni con fornitori operanti su tutto il territorio italiano, risultando così in grado di offrire le proprie soluzioni a imprese attive a livello nazionale. Inoltre, il quadro normativo e fiscale che disciplina il *welfare* aziendale ha carattere unitario a livello nazionale. In ogni caso, data l'attività marginale della Target in tale settore, non appare necessario addivenire ad un'esatta delimitazione geografica di tali attività.

13. Con riferimento all'attività *sub (iv)*, nei suoi precedenti l'Autorità ha ritenuto che il mercato dei servizi sanitari ambulatoriali possa avere una dimensione regionale, in considerazione: (a) del vincolo di prossimità con il luogo di cura che caratterizza le esigenze della domanda e (b) del quadro normativo italiano, che prevede la regolazione a livello regionale dei sistemi di autorizzazione e di accreditamento. Recentemente l'Autorità ha ritenuto che tale mercato possa anche essere circoscritto - per le specifiche caratteristiche della domanda - a livello provinciale o comunale nonché distinto per tipologia di prestazione e/o rilevanza specifica patologia⁷. Nel caso di specie tuttavia l'esatta delimitazione geografica del mercato rilevante in esame non appare in ogni caso necessaria e può essere lasciata aperta, in quanto la valutazione dell'Operazione non muterebbe. La Target, infatti, opera in maniera assolutamente marginale solo nel Lazio, mentre Italmobiliare, attraverso la controllata Casa della Salute S.p.A., opera in Piemonte, Liguria e Sardegna.

14. Infine, con riferimento all'attività *sub (v)*, nella prassi dell'Autorità il mercato geografico è stato definito come nazionale⁸.

⁴ Cfr. C12456-F2i Medtech/Althea Group, provvedimento del 7 giugno 2022, n. 30189, in Bollettino n. 24/2022.

⁵ Cfr. C12283-Intesa Sanpaolo /RBM Assicurazione Salute, provvedimento del 17 marzo 2020, n.28193, in Bollettino n.14/2020 e C12710-BPER Banca/Banca Popolare di Sondrio, provvedimento del 8 aprile 2025, n. 31519, in Bollettino n. 26/2025.

⁶ Cfr. decisione della Commissione europea M.9531-Assicurazioni Generali/Seguradoras Unidas/Advancecare (paragrafo 19), cit..

⁷ Cfr. C12739-Lifenet/Policlinico Casilino, cit..

⁸ Cfr. C12456-F2i Medtech/Althea Group, cit..

Gli effetti dell'operazione

15. L'Operazione non appare idonea a produrre distorsioni alla concorrenza in quanto, sotto il profilo orizzontale, non sono presenti sovrapposizioni tra le attività delle Parti e pertanto, comporterà la mera sostituzione di un operatore con un altro. Inoltre, la Target, qualunque sia la definizione del mercato utilizzata, risulta attiva con quote marginali.

16. Infatti, in relazione a tutte le attività considerate, *sub (i), (ii), (iii), (iv) e (v)*, le quote della Target sono sempre inferiori al *[1-5%]*, qualsiasi sia la dimensione geografica considerata.

17. Nei settori in cui opera la Target sono inoltre presenti numerosi e qualificati concorrenti.

18. Alla luce delle considerazioni sopraesposte, l'Operazione non appare idonea a ostacolare la concorrenza nei mercati interessati e a determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

RITENUTO, pertanto, che l'Operazione non ostacola, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati e non comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante;

RITENUTO, altresì, che il patto di non concorrenza e di non sollecitazione descritto in precedenza può essere qualificato come accessorio all'Operazione nei soli limiti sopra indicati e che l'Autorità si riserva di valutare, laddove sussistano i presupposti, le suddette clausole che si dovessero realizzare oltre tali limiti;

DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, alle imprese interessate e al Ministro delle Imprese e del Made in Italy.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

C12771 - CAR VILLAGE-MARCO GUIDI/GCV*Provvedimento n. 31761*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 2 dicembre 2025;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione effettuata da Car Village S.r.l. e da Marco Guidi S.r.l., pervenuta in data 10 novembre 2025;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Car Village S.r.l. (di seguito, "Car Village"; CF 07030090489) è una società attiva nella vendita di autoveicoli per passeggeri e veicoli commerciali e nella vendita di ricambi al dettaglio per auto, nonché nella fornitura di assistenza *post-vendita*, in alcune località della Toscana e, segnatamente, nelle province di Firenze e di Arezzo.

Car Village è controllata in via esclusiva dal Gruppo Intergea S.p.A. (di seguito, "Gruppo Intergea"), attivo in Italia nella vendita al dettaglio di autoveicoli per passeggeri e veicoli commerciali nuovi e usati, nella fornitura di servizi di assistenza *post-vendita* e nella fornitura di ricambistica al dettaglio. Il Gruppo Intergea è attivo, altresì, in misura minoritaria, nella vendita/distribuzione di autoveicoli a società di noleggio/*leasing*.

Il fatturato realizzato dal Gruppo Intergea, nell'anno finanziario 2024, è stato pari a circa [1-2] * miliardi di euro, quasi interamente conseguito in Italia.

2. Marco Guidi S.r.l. (di seguito, "Marco Guidi"; CF 02596600466) è una società che svolge principalmente funzioni di *holding*, limitandosi alla gestione delle partecipazioni e al controllo delle società partecipate. La società è capogruppo del Gruppo Guidi in cui sono ricomprese le seguenti società: (i) Guidi Car S.r.l., attiva nel settore della commercializzazione di autovetture nuove ed usate e concessionaria dei marchi Mercedes, Volkswagen, Volvo e Mitsubishi per le province di Lucca, Massa, Pistoia e La Spezia. In tali province, Marco Guidi opera altresì nel settore della manutenzione e riparazione di autovetture quale officina autorizzata dei marchi rappresentati, nonché nella commercializzazione dei relativi pezzi di ricambio; (ii) G. Imm. S.r.l., attiva nel settore immobiliare, e in particolare nella gestione di beni immobili di proprietà e nello sfruttamento economico di immobili di terzi; (iii) Volauto2 S.r.l., attiva anch'essa nel settore immobiliare.

Il fatturato realizzato dal Gruppo Guidi, nell'anno finanziario 2024, è stato pari a [100-582] milioni di euro, quasi interamente conseguito in Italia.

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

3. GCV S.r.l. (di seguito, “GCV”, insieme a Car Village e Marco Guidi, “Parti”; CF 02743360469) è una società attualmente inattiva e che ad oggi non ha assunto alcun mandato di concessione nel settore *automotive*. A seguito dell’approvazione dell’Operazione, GCV svolgerà attività di concessionaria automobilistica, operando specificamente nella commercializzazione e vendita di autoveicoli a marchio cinese BYD e dei relativi ricambi e servizi di riparazione, con due sedi operative in Toscana, nelle località di Capannori (LU) e Massa.

II. DESCRIZIONE DELL’OPERAZIONE

4. L’Operazione comunicata consiste nella costituzione da parte di Gruppo Intergea, per il tramite della propria controllata Car Village, e di Marco Guidi, di un’impresa comune a pieno titolo, GCV, congiuntamente controllata. *[omissis]*.

5. La *ratio* dell’Operazione è riconducibile alla volontà delle Parti di ampliare la propria area di attività, tramite costituzione di una *joint-venture*, anche alla distribuzione di veicoli per il trasporto passeggeri riconducibili a case di produzione attualmente presenti in Italia in misura marginale, quali sono quelli a marchio cinese BYD.

III. QUALIFICAZIONE DELL’OPERAZIONE

6. L’Operazione, in quanto finalizzata all’acquisizione del controllo congiunto di un’impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell’articolo 5, comma 1, lettera a), della legge n. 287/1990. Essa rientra nell’ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all’articolo 1 del Regolamento (CE) 139/2004, ed è soggetta all’obbligo di comunicazione preventiva disposto dall’articolo 16, comma 1, della medesima legge in quanto il fatturato totale realizzato, nell’ultimo esercizio a livello nazionale, dall’insieme delle imprese interessate è stato superiore a 582 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell’ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro¹.

IV. VALUTAZIONE DELL’OPERAZIONE

Il mercato del prodotto

7. Sotto il profilo merceologico, avuto riguardo all’attività che sarà svolta da GVC, i mercati interessati dall’Operazione sono²:

- i) la distribuzione al dettaglio di autoveicoli per passeggeri e veicoli commerciali nuovi e usati;

¹ Cfr. provvedimento n. 31495 del 18 marzo 2025, in Bollettino n. 11/2025.

² Cfr., tra gli altri, C12753-Gruppo Intergea/Denicar, provvedimento n. 31686, in Bollettino n. 41/2025; C12740-Baiauto/Ramo di azienda di auto Grifone, provvedimento n. 31643, in Bollettino n. 31/2025; C12715-Gruppo Intergea/Proglia L’Automobile, provvedimento n. 31532, in Bollettino n. 18/2025; C12693-Gruppo Intergea/Alessandria Auto, provvedimento n. 31470, in Bollettino n. 10/2025; C12637-Gruppo Intergea/Autoghinzani Bergamo, provvedimento n. 31228, in Bollettino n. 24/2024; C12596-Bossoni Automobili/Baiauto, provvedimento n. 31041, in Bollettino n. 6/2024; C12573-PAG Italy/Sarma NewCo, provvedimento n. 30845, in Bollettino n. 43/2023; C12550-Autotorino/Mercedes-Benz Roma, provvedimento n. 30738, in Bollettino n. 30/2023 e C12300-Eurocar Italia/Erre Esse, provvedimento n. 28273, in Bollettino n. 27/2020; cfr. anche le decisioni della Commissione europea M.8963-Eurocar/Bonaldi del 1° agosto 2018 ed M.9070-Eurocar/Vicentini del 10 settembre 2018.

ii) la distribuzione al dettaglio di ricambistica per autoveicoli per passeggeri e veicoli commerciali,

iii) i servizi *post-vendita* di assistenza, manutenzione e riparazione di autoveicoli.

8. Il mercato della distribuzione al dettaglio di autoveicoli per passeggeri e veicoli commerciali nuovi e usati interessa l'attività di distribuzione degli autoveicoli da parte dei concessionari ai consumatori finali. Le case produttrici commercializzano, infatti, le proprie vetture attraverso imprese di distribuzione (società controllate o operatori terzi) le quali, a loro volta, si avvalgono di una rete di vendita alla clientela. Nell'ambito di tale mercato è possibile individuare diversi segmenti, distinguendo tra autoveicoli per passeggeri e veicoli commerciali, veicoli nuovi e usati, in base alle prestazioni, alle dimensioni e al prezzo delle autovetture commercializzate. Tuttavia, frequentemente i distributori offrono diverse tipologie di prodotto (utilitarie, categoria media, categoria superiore, ecc.) e le differenze sono andate riducendosi negli anni in ragione della tendenza delle case automobilistiche a offrire sempre più accessori anche per le auto di media e piccola cilindrata. Ai fini dell'Operazione, comunque, non appare necessario addivenire a una esatta delimitazione merceologica del mercato.

9. Nell'ambito del settore della commercializzazione di parti e accessori, del quale fa parte la ricambistica per autoveicoli, è possibile individuare due tipologie di prodotti, quelli originali e quelli equivalenti (di qualità corrispondente). I pezzi di ricambio originali vengono commercializzati con il marchio della casa automobilistica; la ricambistica equivalente è, invece, fornita da operatori indipendenti del settore della componentistica (che possono anche rifornire le stesse case automobilistiche). I prezzi delle parti di ricambio equivalenti presentano un livello significativamente inferiore, che varia anche a seconda della tipologia di ricambio considerato.

10. Inoltre, le diverse tipologie di ricambi per autoveicoli (guarnizioni, pastiglie, ammortizzatori, cinghie, candele, filtri, fanaleria, ecc.) non sono tra loro sostituibili dal lato della domanda finale che dipende, evidentemente, dall'intervento di manutenzione o riparazione da effettuare. Tuttavia, si registra, sempre dal lato della domanda, una significativa sostituibilità tra ricambi originali ed equivalenti (purché di qualità corrispondente), variabile in funzione dell'età e della classe economica di appartenenza del veicolo, nonché del tipo di ricambio. Dal lato dell'offerta, inoltre, i centri di assistenza delle case automobilistiche (generalmente concessionarie e officine autorizzate) possono distribuire al dettaglio ricambi sia originali che equivalenti. Sempre dal lato dell'offerta, infine, gli operatori distribuiscono generalmente un'ampia gamma di parti di ricambio. Ai fini dell'Operazione, comunque, non appare necessario addivenire a una esatta delimitazione merceologica del mercato.

11. Il mercato dei servizi di assistenza *post-vendita* di assistenza, manutenzione e riparazione di autoveicoli risulta caratterizzato da un'estrema polverizzazione dell'offerta. L'attività di riparazione e manutenzione viene infatti svolta da un'ampia gamma di operatori quali: officine e concessionari rivenditori autorizzati, officine indipendenti, stazioni di servizio, centri auto specializzati, servizi rapidi di assistenza (l'attività di assistenza in garanzia viene invece effettuata dagli stessi concessionari delle case automobilistiche ovvero da altri soggetti da queste autorizzati). Ai fini dell'Operazione, comunque, non appare necessario addivenire a una esatta delimitazione merceologica del mercato.

Il mercato geografico

12. Per quel che riguarda l'estensione geografica dei mercati individuati *supra*, si osserva che, in ragione dei comportamenti di acquisto dei consumatori e, in particolare, dall'importanza da questi attribuita alla prossimità dei punti di vendita e assistenza, si ritiene che essa debba essere locale³.

13. Nei diversi precedenti relativi ai mercati in questione, l'Autorità, partendo da un perimetro dei mercati locali sulla base dei confini amministrativi tendenzialmente provinciali, ha individuato mercati più precisi costituiti dalle aree intorno ai punti vendita percorribili entro un certo periodo di tempo (c.d. isocrona), così da tenere in debito conto la dimensione dei bacini di utenza dei singoli punti vendita delle imprese interessate e la propensione alla mobilità dal lato della domanda. In particolare è possibile ipotizzare l'esistenza di un bacino di utenza individuato dalle aree site intorno alle due sedi in cui GVC sarà operativa (localizzate nelle province di Lucca e Massa), percorribili in 40-60 minuti di tragitto in macchina per il mercato *sub i*) e in 20 minuti di tragitto in macchina per i mercati *sub ii*) e *sub iii*) (cc.dd. *isocrone*).

14. Ai fini dell'Operazione, tuttavia, non appare necessario addivenire a un'esatta delimitazione geografica dei mercati in quanto non muterebbe la sua valutazione.

Gli effetti dell'Operazione

15. L'Operazione non appare determinare sensibili effetti per la concorrenza considerando qualsiasi definizione merceologica e geografica del mercato.

16. Innanzitutto, per quanto riguarda il mercato *sub i*), relativo alla distribuzione degli autoveicoli per passeggeri e dei veicoli commerciali nuovi e usati ai consumatori finali, mentre GVC al momento non è ancora attiva, le società madri detengono quote di mercato congiunte sempre inferiori al [5-10%] per gli autoveicoli passeggeri e inferiori all'1% per i veicoli commerciali, in qualsiasi plausibile estensione geografica del mercato considerata.

17. Per quanto riguarda i mercati *sub ii*) e *sub iii*), relativi, rispettivamente, alla distribuzione al dettaglio di ricambistica per autoveicoli per passeggeri e veicoli commerciali e ai servizi *post-vendita* di assistenza, manutenzione e riparazione di autoveicoli, nelle province di Lucca e Massa dove GVC opererà (e all'interno delle isocrone di ampiezza pari a 20 minuti di auto in cui saranno localizzate le sedi operative di GVC), il Gruppo Intergea non è presente con proprie sedi fisiche, mentre il Gruppo Guidi, seppure ivi presente, detiene quote estremamente ridotte, inferiori al [1-5%], e non commercializza il marchio automobilistico BYD, unico marchio che sarà invece commercializzato da GVC.

18. Infine, in tutti i mercati interessati dall'Operazione sono attivi numerosi e qualificati concorrenti. Pertanto, l'Operazione non è suscettibile di modificare in maniera significativa la struttura concorrenziale nei mercati in parola.

RITENUTO, pertanto, che l'Operazione non ostacola, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati e non comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante;

³ Cfr. C12753-Gruppo Intergea/Denicar, provvedimento n. 31686, del 7 ottobre 2025, in Bollettino n. 41/2025; C12637-Gruppo Intergea/Autoghinzi Bergamo, cit. in Bollettino n. 24/2024 e C12372-Gruppo Bossoni-Agricar/Ramo di azienda fallimento Agricar Diesel, provvedimento n. 29653, del 4 maggio 2021, in Bollettino n. 21/2021.

DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, alle imprese interessate e al Ministro delle Imprese e del Made in Italy.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

C12773 - VEGA CARBURANTI/RAMO DI AZIENDA DI EG ITALIA*Provvedimento n. 31762*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 2 dicembre 2025;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della società Vega Carburanti S.p.A., pervenuta il 14 novembre 2025;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Vega Carburanti S.p.A. (di seguito, "Vega"; Partita IVA 00167460278) è una società attiva a livello nazionale nel settore della distribuzione al dettaglio di carburanti per autotrazione su rete stradale ordinaria (utilizzando, tra gli altri, i marchi Vega, Enercoop, Tatanka, Major ed Eni) nonché, in via residuale, nella distribuzione extra-rete a rivenditori terzi, anche tramite l'utilizzo di un deposito di proprietà ubicato nella località Mirano-Venezia e contratti di conto deposito presso il deposito Decal di Venezia. Vega è soggetta a controllo da parte della società Eva S.r.l. (di seguito, "Eva"), attiva anche nel settore degli autolavaggi, della somministrazione di alimenti e bevande, nel settore ICT e nella produzione di energia *green*.

Il gruppo Vega ha realizzato, nel 2024, un fatturato mondiale pari a circa [100-582]* milioni di euro, di cui circa [100-582] realizzati in Italia.

2. EG Italia S.p.A. ("EG"; Partita IVA 09964350962) è una società controllata dalla società di diritto olandese EG (Italy) B.V. e attiva (direttamente nonché tramite la società controllata EGI-2GO S.r.l.) nella distribuzione di carburanti su rete stradale ordinaria e straordinaria. EG è entrata nel mercato italiano a seguito della cessione, da parte di Esso Italiana S.r.l., della proprietà dei punti vendita della propria rete di distribuzione. Gli impianti di EG, pertanto, operano per la quasi totalità con il marchio Esso e si riforniscono tramite un contratto di fornitura all'ingrosso in esclusiva denominato *Branded Wholesale Agreement* (di seguito, "BWA"), stipulato originariamente con la stessa Esso Italiana S.r.l. a cui è successivamente subentrata Italiana Petroli S.p.A., che ha rilevato le attività *downstream* di Esso Italiana S.r.l.¹. Il ramo d'azienda che, al termine dell'operazione, sarà acquisito da Vega, consiste in 327 impianti di distribuzione di carburante, nella quasi totalità a marchio Esso (e, in soli 2 casi, a marchio Q8), di cui 19 in rete autostradale e 308 in rete stradale ordinaria e dislocati in Abruzzo (1), Basilicata (1), Campania (1), Emilia-Romagna (43), Liguria

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

¹ Cfr. C12535 - *IP Italiana Petroli/Esso Italiana*, provvedimento n. 30745 del 1° agosto 2023, in Bollettino n. 30/2023.

(33), Lombardia (120), Piemonte (59), Sardegna (35), Trentino Alto Adige (1), Umbria (1), Valle d'Aosta (4) e Veneto (28). Il ramo di azienda oggetto di cessione nei confronti di Vega include, inoltre, le attività c.d. *non oil* (somministrazione al pubblico di alimenti e bevande e servizi di autolavaggio) e un contratto di rifornimento in extra-rete. Il fatturato attribuibile al descritto ramo d'azienda, nel 2024, risulta pari a circa [100-582] milioni di euro, di cui circa [100-582] realizzati in Italia.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. La comunicazione in esame riguarda la stipula di un accordo di investimento tra PAD e le società Vega Carburanti S.p.A., Toil S.p.A., Dilella Invest S.p.A. e G.I.A.P. Gestione Impianti Autonomi Petroli S.r.l., finalizzato all'acquisizione dell'intero capitale sociale di EG nonché alla successiva ripartizione tra tali società, entro e non oltre dieci mesi dal perfezionamento dell'operazione di acquisizione del capitale di EG, degli impianti di distribuzione di carburanti e degli altri asset residuali attualmente detenuti da EG.

4. La società cedente EG (Italy) B.V. si è, inoltre, impegnata, per un periodo di due anni successivi al perfezionamento dell'acquisizione del capitale sociale di EG da parte delle società acquirenti, a non sollecitare attivamente e a non offrire impiego ad alcun dipendente di EG con una retribuzione lorda annua [omissis].

5. La medesima società cedente si è impegnata, altresì, per un periodo di tre anni successivi al perfezionamento della cessione del capitale sociale di EG, a non intrattenere rapporti in Italia con società o entità commerciali che esercitino attività identiche o in concorrenza con quelle di EG, fatti salvi i casi di partecipazioni con sole finalità di investimento finanziario o in soggetti in cui i ricavi dalle attività effettuate in concorrenza con EG costituiscano meno [omissis].

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

6. La cooperazione tra le citate società acquirenti è finalizzata unicamente ad *“acquisire un'altra società sulla base di un accordo per suddividersi gli attivi acquisiti, secondo un oggetto preesistente, immediatamente dopo il completamento dell'operazione”*². Gli eventi concentrativi generati dall'operazione complessiva descritta, pertanto, corrispondono alle acquisizioni definitive dei diversi rami d'azienda a esito della ripartizione tra i soggetti acquirenti.

7. L'Operazione comunicata da Vega (di seguito, “Operazione”) relativa all'acquisizione definitiva dei rami di azienda di EG destinato a tale società a esito della ripartizione tra le citate società acquirenti, in quanto comporta l'acquisizione del controllo di parti di un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1 lettera b), della legge n. 287/1990.

8. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato

² Cfr. “Comunicazione consolidata delle Commissioni sui criteri di competenza giurisdizionale a norma del Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese”, par. 30.

superiore a 582 milioni di euro e il fatturato totale realizzato individualmente, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro.

9. Le pattuizioni relative alla clausola di non sollecitazione e all'impegno di non concorrenza possono essere considerate accessorie all'Operazione qualora esse non eccedano la durata di due anni, in quanto, risulta assente il trasferimento di *know-how* nei confronti dell'acquirente, essendo quest'ultimo già attivo nei mercati interessati³.

IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

I mercati rilevanti e gli effetti dell'Operazione

10. In ragione delle attività svolte dalle Parti, l'Operazione interessa il settore della distribuzione di carburanti per autotrazione e coinvolge, in particolare, i mercati rilevanti della distribuzione al dettaglio di carburanti su rete stradale ordinaria⁴, della distribuzione di carburanti extra-rete, della somministrazione al pubblico di alimenti e bevande e quello dei servizi ausiliari della distribuzione di carburanti tra cui, in particolare, il servizio di autolavaggio.

Il mercato della distribuzione di carburanti per autotrazione in rete stradale ordinaria

11. In base ai precedenti dell'Autorità⁵, nei mercati della distribuzione di carburanti per autotrazione in rete non si effettuano distinzioni, in termini merceologici, tra la tipologia di carburante distribuito. Vi è, in ogni caso, una distinzione tra distribuzione di carburanti in rete autostradale e quella, interessata dall'Operazione, in rete stradale ordinaria. Con riferimento alla dimensione geografica, essa è di tipo locale e, in particolare, corrisponde ai bacini di utenza (c.d. *catchment areas*, di seguito anche "c.a.") tracciabili attorno a ciascun impianto, utilizzando un raggio pari, nel caso della rete stradale ordinaria, a una percorrenza di 15 minuti.⁶

12. Nel caso di specie, la posizione delle Parti può essere misurata, pertanto, nelle c.a. tracciabili attorno agli impianti di EG che saranno oggetto di acquisizione da parte di Vega.

13. In tal senso, si osserva che, come anticipato, l'Operazione riguarda, per tutti i punti vendita che costituiscono il ramo d'azienda *target*, l'acquisizione della titolarità - oltre che della gestione commerciale - di punti vendita che risultano già operanti tramite marchi di determinate compagnie petrolifere (in massima parte tramite il marchio Esso, acquisito di recente dal gruppo IP) e che continueranno a essere operativi nell'ambito delle medesime reti, attenendosi ai medesimi contratti di fornitura già vigenti antecedentemente all'Operazione, continuando, ad esempio, ove previsto, a distribuire in esclusiva i carburanti della compagnia petrolifera di cui utilizzano il marchio. Pertanto, per tali punti vendita, gli effetti concorrenziali dell'Operazione possono derivare unicamente dal cambiamento dell'identità del gestore finale dei punti vendita e degli ipotetici effetti che questo potrebbe avere nelle modalità di fissazione del prezzo finale al dettaglio, dati i prezzi all'ingrosso

³ Cfr. "Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni (2005/C 56/03)", par. 20.

⁴ Quanto al mercato della distribuzione di carburanti per autotrazione in rete autostradale, si osserva che in esso non risulta attiva la società acquirente PAD.

⁵ Cfr., *inter alia*, C12535 - *IP Italiana Petroli/Esso Italiana*, cit. e C12386 - *Tamoil Italia/Repsol Italia*, provvedimento n. 29824 del 14 settembre 2021, in Bollettino n. 39/2021.

⁶ Cfr. C12535 - *IP Italiana Petroli/Esso Italiana*, cit..

corrisposti alle compagnie petrolifere. Al contrario, l'Operazione non comporta variazioni della dimensione o delle quote di mercato attribuibili alle reti di vendita di IP o di altre compagnie petrolifere dotate di reti di distribuzione operanti con proprio marchio.

14. È stata, pertanto, svolta un'analisi della posizione di mercato delle Parti nelle c.a. da queste tracciate intorno a ciascuno degli impianti acquisiti utilizzando, per la stima dei volumi, dati dettagliati, basati sui volumi erogati direttamente dagli operatori presenti nelle c.a. medesime. La tabella che segue (cfr. tabella n. 1) mostra le quote stimate delle Parti e dei principali operatori concorrenti nelle c.a. in cui le Parti stesse verrebbero a detenere una quota congiunta superiore al 25%.

Quota EG	Quota VEGA	Quota congiunta	Concorrenti
[1-5%]	[20-25%]	[25-30%]	[40-45%] (Q8), [10-15%] (Tamoil), [5-10%] (Eni), p. bianche
[1-5%]	[25-30%]	[30-35%]	[20-25%] (Q8), [15-20%] (Eni), [5-10%] (Tamoil), p. bianche

Tabella 1 - quote di mercato nelle c.a. con quota pari ad almeno il 25%

15. Come indicato nella Tabella n. 1, in nessuna c.a. l'entità *post merger* verrebbe a detenere, a seguito dell'Operazione, una quota maggiore del 35% e soltanto in una di esse la quota risulterebbe leggermente maggiore al 30%, raggiunta peraltro con un incremento pari soltanto a circa il [1-5%]. In tale c.a., inoltre, sarebbero presenti, con quote significative, almeno tre operatori qualificati e, a differenza delle Parti, verticalmente integrati nei mercati a monte (Q8, Tamoil ed Eni-Agip).

16. In un'altra c.a., poi, le Parti verrebbero a detenere una quota maggiore del 25% ma inferiore al 30%. Anche in questo caso la quota risulta incrementata soltanto lievemente dall'Operazione e si registra la presenza di altri operatori qualificati e verticalmente integrati, uno dei quali (Q8) dotato di una presenza ben più significativa anche dell'entità *post-merger*.

17. L'Operazione non appare, pertanto, idonea a comportare criticità concorrenziali nei mercati locali della distribuzione di carburanti per autotrazione su rete stradale ordinaria interessati⁷.

Il mercato della distribuzione di prodotti petroliferi extra-rete

18. Le Parti risultano attive, in misura marginale e residuale rispetto alle attività di distribuzione al dettaglio, nei mercati di vendita extra-rete di prodotti petroliferi acquisiti dalle compagnie petrolifere nei mercati all'ingrosso (che, nel caso di EG, coincidono sostanzialmente con IP, per via dei contratti di fornitura in esclusiva che EG aveva stipulato con Esso, accompagnati da obblighi di acquisto di quantitativi minimi⁸).

⁷ Cfr. la recente decisione della Commissione europea M10438 - *MOL/OMV Slovenia* del 17 maggio 2023, in cui la Commissione europea ha esaminato gli effetti di sovrapposizioni orizzontali a livello *retail*.

⁸ Tali obblighi di acquisto rappresentano il motivo principale delle attività di rivendita poste in essere da EG.

19. Ciascuno di tali mercati, poi, può essere in linea teorica suddiviso in mercato extra-rete all'ingrosso e al dettaglio, sebbene tale distinzione possa in taluni casi risultare sfumata⁹. Nella recente prassi dell'Autorità, i mercati extra-rete sono stati distinti, sotto il profilo merceologico, in mercati c.d. *Business-to-business* (di seguito, "B2B") e *Business-to-customers* (di seguito, "B2C"). Nei primi, le vendite di prodotti petroliferi sono effettuate nei confronti dei grandi distributori, mentre nei mercati B2C esse sono effettuate nei confronti di utilizzatori finali o di singole stazioni di servizio.

20. Le Parti risultano effettuare vendite marginali di prodotti nei confronti di clienti finali e distributori di carburanti (perlopiù pompe bianche), inquadrandosi pertanto come attive nei mercati di tipo B2B e B2C in alcuni dei prodotti petroliferi.

21. Per quel che riguarda la dimensione geografica del mercato, in coerenza con i precedenti orientamenti dell'Autorità, essa andrebbe individuata nei bacini di utenza (*catchment area*) tracciabili attorno a ciascun impianto utilizzato per la vendita dei suddetti prodotti petroliferi. In particolare, nella prassi più recente, l'Autorità ha concluso che gran parte delle spedizioni avviene entro una distanza di 150 km a partire dai depositi o gli impianti utilizzati per la vendita extra-rete di prodotti petroliferi, sia per i mercati B2B che per quelli B2C¹⁰.

22. Nel caso dell'Operazione, Vega risulta attiva tramite un deposito di proprietà ubicato presso la località di Mirano-Venezia e contratti di conto deposito presso il deposito fiscale Decal di Venezia¹¹. Il contratto di fornitura presente nel ramo di azienda acquisito da EG si riferisce a un cliente situato in Liguria e servito tramite la base di carico di Vado Ligure, ampiamente al di fuori della *catchment area* tracciabile attorno agli impianti dell'acquirente. Alla luce delle informazioni fornite, non si rinvenivano sovrapposizioni tra le vendite da esse effettuate nei mercati della vendita extra-rete di prodotti petroliferi.

Il settore della ristorazione commerciale

23. Il mercato della ristorazione commerciale consiste nell'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande. In esso sono presenti diverse tipologie di esercizi commerciali, che vanno dal semplice bar, in grado di somministrare solo bevande e dolci, agli esercizi in grado di offrire anche un servizio di ristorazione veloce (*snack-bar*, *fast-food*, pizzerie al taglio, *self-service*, *take-away*), sino ai tradizionali ristoranti con servizio al tavolo. A ognuno di tali esercizi è associata almeno una delle seguenti licenze: a) servizi di ristorazione (ristoranti, pizzerie, trattorie, tavole calde e similari); b) somministrazione di bevande e dolci (bar, gelaterie, pasticcerie e similari). Ai fini della presente valutazione, tuttavia, non appare necessario stabilire se i bar e gli esercizi adibiti al servizio di ristorazione veloce identifichino, sotto il profilo merceologico, un mercato distinto rispetto a quello della ristorazione tradizionale, ovvero se essi facciano parte di un più ampio mercato della ristorazione. Similmente, non appare necessario individuare un mercato distinto di prodotti diversi che siano venduti presso gli esercizi di ristorazione.

⁹ Cfr. C12327 - *Centro Calor/Restiani*, provvedimento n. 28436 del 3 novembre 2020, in Bollettino n. 46/2020 e C12386 - *Tamoil Italia/Repsol Italia*, cit..

¹⁰ Cfr. C12535 - *IP Italiana Petroli/Esso Italiana*, cit.

¹¹ La società detiene, inoltre, una partecipazione del [omissis] nella società Energya S.p.A., soggetto che opera come centrale d'acquisto per conto degli altri soci diversi dalla stessa Vega, al fine di massimizzare la leva contrattuale nei confronti delle *major* petrolifere.

24. Il mercato della ristorazione veloce è caratterizzato da un'estrema frammentazione dell'offerta e da un'ampia varietà di soluzioni organizzative, rese possibili, tra l'altro, dalla larga presenza di imprese a carattere familiare. In considerazione dei comportamenti di acquisto dei consumatori e, in particolare, dell'importanza da questi attribuita alla prossimità dei punti di ristoro, il mercato geografico interessato ha una dimensione locale, non superiore ai confini della provincia interessata¹².

25. Nel caso di specie, le Parti hanno stimato, anche in base al numero di licenze nazionali e provinciali rilasciate nel settore, che la quota congiunta da esse detenuta a seguito dell'Operazione risulterebbe in ciascun caso non superiore al 5%. Inoltre, nella quasi totalità dei casi tali attività saranno gestite da soggetti terzi e le Parti si limiteranno a percepire redditi da affitto passivo. Alla luce di quanto evidenziato, l'Operazione non appare in grado di mutare sostanzialmente le condizioni concorrenziali esistenti in tali mercati.

I servizi di autolavaggio

26. L'attività di autolavaggio consiste nella pulizia esterna delle automobili mediante l'utilizzo di prodotti chimici, meccanici e idraulici. Tale attività richiede autorizzazione all'utilizzo di acque reflue. La dimensione geografica di tale mercato, in base ai precedenti dell'Autorità, locale e approssimativamente di tipo provinciale¹³.

27. Nel caso dell'Operazione, in considerazione del numero di autolavaggi presenti nel territorio nazionale e diffusi in modo capillare nonché della presenza di soluzioni automatizzate, le Parti stimano una quota di mercato congiunta in ciascun caso non superiore al 5%. Inoltre, in pressoché tutti i casi, la gestione di tali servizi sarà effettuata da operatori terzi e le Parti si limiteranno a ricevere redditi da affitto passivo.

28. Alla luce di quanto esposto, l'Operazione risulta, pertanto, inidonea a comportare effetti anticompetitivi nei mercati rilevanti in questione.

RITENUTO, pertanto, che l'Operazione non ostacola, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in misura significativa la concorrenza effettiva nel mercato interessato e non comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante;

RITENUTO, altresì, che le pattuizioni tra Vega (e gli altri acquirenti) ed EG possono considerarsi accessorie all'Operazione purché non eccedano la durata di due anni;

DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, alle imprese interessate e al Ministro delle Imprese e del Made in Italy.

¹² Cfr., ad esempio, C12687 - *Nuova SIDAP/Ramo di azienda di IPlanet*, provvedimento n. 31425 del 17 dicembre 2024, in Bollettino n. 1/2025.

¹³ Cfr., ad esempio, C11422 - *C.S.T./Terreno di Eurowash System*, provvedimento n. 23202 del 11 gennaio 2012, in Bollettino n. 2/2012.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

C12774 - PAD MULTIENERGY/RAMO DI AZIENDA DI EG ITALIA*Provvedimento n. 31763*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 2 dicembre 2025;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della società PAD Multienergy S.p.A., pervenuta il 14 novembre 2025;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. PAD Multienergy S.p.A. (di seguito, "PAD"; Partita IVA 03516220179) è una società attiva a livello nazionale nel settore della distribuzione al dettaglio di carburanti per autotrazione su rete stradale ordinaria (utilizzando, tra gli altri, i marchi Esso, Shell, Eni, IP, Q8 e Tamoil) nonché, in via residuale, nella distribuzione extra-rete a rivenditori terzi. PAD è soggetta a controllo congiunto di Brixia Finanziaria S.r.l. (di seguito, "Brixia") e di Goldengas S.p.A. (di seguito, "Goldengas")¹. Brixia è una *holding* attiva in diversi settori, tra cui la distribuzione di carburanti per autotrazione (unicamente tramite PAD), la compravendita e gestione di immobili e la commercializzazione e il noleggio di veicoli industriali. Goldengas è una *holding* a capo dell'omonimo gruppo, attivo principalmente nella distribuzione di Gas di Petrolio Liquefatto (di seguito, "GPL") a uso domestico e industriale, nella distribuzione di carburanti, GPL e Metano/GNL per autotrazione attraverso stazioni di servizio di proprietà e di terzi e, in particolare, con 89 punti vendita. PAD ha realizzato, nel 2024, un fatturato mondiale pari a circa [582-700]* milioni di euro, di cui circa [582-700] realizzati in Italia.

2. EG Italia S.p.A. ("di seguito, EG"; Partita IVA 09964350962) è una società, controllata dalla società di diritto olandese EG (Italy) B.V. e attiva (direttamente nonché tramite la società controllata EGI-2GO S.r.l.) nella distribuzione di carburanti su rete stradale ordinaria e straordinaria. EG è entrata nel mercato italiano a seguito della cessione, da parte di Esso Italiana S.r.l., della proprietà dei punti vendita della propria rete di distribuzione. Gli impianti di EG, pertanto, operano per la quasi totalità con il marchio Esso e si riforniscono tramite un contratto di fornitura all'ingrosso in esclusiva denominato *Branded Wholesale Agreement* (di seguito, "BWA"), stipulato originariamente con la stessa Esso Italiana S.r.l. a cui è successivamente subentrata Italiana Petroli S.p.A., che ha

¹ Cfr. C12507-Brixia Finanziaria-Goldengas/Ramo di azienda di Brixia Finanziaria, provvedimento n. 30437 del 20 dicembre 2022, in Bollettino n. 2/2023.

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

rilevato le attività *downstream* di Esso Italiana S.r.l.². Il ramo d'azienda che, al termine dell'Operazione, sarà acquisito da PAD, consiste in 339 impianti di distribuzione di carburante, nella quasi totalità a marchio Esso (e, in soli 4 casi, a marchio Q8), di cui 17 in rete autostradale e 322 in rete stradale ordinaria e dislocati in Abruzzo (1), Emilia-Romagna (39), Lazio (20), Liguria (19), Lombardia (103), Molise (9), Piemonte (68), Puglia (1), Sardegna (53), Sicilia (5), Toscana (3), Valle d'Aosta (8) e Veneto (10). Il ramo di azienda oggetto di cessione nei confronti di PAD include inoltre le c.d. attività *non oil* (somministrazione al pubblico di alimenti e bevande, *convenience store*, servizi di autolavaggio) e 25 contratti di rifornimento in extra-rete, essenzialmente nei confronti di distributori indipendenti (c.d. pompe bianche), non accompagnati da clausole di esclusiva né da obblighi di acquisto minimo e finalizzati, in sostanza, a raggiungere i limiti di approvvigionamento minimo previsto nel BWA. Il fatturato attribuibile al ramo d'azienda descritto nel 2024 risulta pari a circa [100-582] milioni di euro, di cui circa [100-582] realizzati in Italia.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. La comunicazione in esame riguarda la stipula di un accordo di investimento tra PAD e le società Vega Carburanti S.p.A., Toil S.p.A., Dilella Invest S.p.A. e G.I.A.P. Gestione Impianti Autonomi Petroli S.r.l., finalizzato all'acquisizione dell'intero capitale sociale di EG nonché alla successiva ripartizione tra tali società, entro e non oltre dieci mesi dal perfezionamento dell'operazione di acquisizione del capitale di EG, degli impianti di distribuzione di carburanti e degli altri asset residuali attualmente detenuti da EG.

4. La società cedente EG (Italy) B.V. si è inoltre impegnata, per un periodo di due anni successivi al perfezionamento dell'acquisizione del capitale sociale di EG da parte delle società acquirenti, a non sollecitare attivamente e a non offrire impiego ad alcun dipendente di EG con una retribuzione lorda annua [omissis].

5. La medesima società cedente si è impegnata altresì, per un periodo di tre anni successivi al perfezionamento della cessione del capitale sociale di EG, a non intrattenere rapporti in Italia con società o entità commerciali che esercitino attività identiche o in concorrenza con quelle di EG, fatti salvi i casi di partecipazioni con sole finalità di investimento finanziario o in soggetti in cui i ricavi dalle attività effettuate in concorrenza con EG costituiscano meno [omissis].

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

6. La cooperazione tra le citate società acquirenti è finalizzata unicamente ad *“acquisire un'altra società sulla base di un accordo per suddividersi gli attivi acquisiti, secondo un oggetto preesistente, immediatamente dopo il completamento dell'operazione”*³. Gli eventi concentrativi generati dall'operazione complessiva descritta, pertanto, corrispondono alle acquisizioni definitive dei diversi rami d'azienda ad esito della ripartizione tra i soggetti acquirenti.

7. L'operazione comunicata da PAD (di seguito, “Operazione”), relativa all'acquisizione definitiva da parte di tale società dei rami di azienda di EG destinato a tale società ad esito della

² Cfr. C12535–IP Italiana Petroli/Esso italiana, provvedimento n. 30745 del 1° agosto 2023, in Bollettino n. 30/2023.

³ Cfr. Comunicazione consolidata delle Commissioni sui criteri di competenza giurisdizionale a norma del Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese, par. 30.

ripartizione tra le citate società acquirenti, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990, in quanto comporta l'acquisizione del controllo di parti di un'impresa.

8. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 582 milioni di euro e il fatturato totale realizzato individualmente, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro.

9. Le pattuizioni relative alla clausola di non sollecitazione e all'impegno di non concorrenza possono essere considerate accessorie all'Operazione qualora esse non eccedano la durata di due anni, in quanto, risulta assente il trasferimento di *know-how* nei confronti dell'acquirente, in quanto quest'ultimo risulta già attivo nei mercati interessati⁴.

IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

I mercati rilevanti e gli effetti dell'Operazione

10. In ragione delle attività svolte dalle Parti, l'Operazione interessa il settore della distribuzione di carburanti per autotrazione e coinvolge, in particolare, i mercati rilevanti della distribuzione al dettaglio di carburanti su rete stradale ordinaria⁵, della distribuzione di carburanti extra-rete, della somministrazione al pubblico di alimenti e bevande e quello dei servizi ausiliari della distribuzione di carburanti tra cui, in particolare, il servizio di autolavaggio.

Il mercato della distribuzione di carburanti per autotrazione in rete stradale ordinaria

11. In base ai precedenti dell'Autorità⁶, nei mercati della distribuzione di carburanti per autotrazione in rete non si effettuano distinzioni, in termini merceologici, tra la tipologia di carburante distribuito. Vi è, in ogni caso, una distinzione tra distribuzione di carburanti in rete autostradale e quella, interessata dall'Operazione, in rete stradale ordinaria. Con riferimento alla dimensione geografica, essa è di tipo locale e, in particolare, corrisponde ai bacini di utenza (c.d. "*catchment areas*", di seguito anche "c.a.") tracciabili attorno a ciascun impianto, utilizzando un raggio pari, nel caso della rete stradale ordinaria, a una percorrenza di 15 minuti.⁷

12. Nel caso di specie, la posizione delle Parti può essere misurata, pertanto, nelle c.a. tracciabili attorno agli impianti di EG che saranno oggetto di acquisizione da parte di PAD.

13. In tal senso, si osserva che, come anticipato, l'Operazione riguarda, per tutti i punti vendita che costituiscono il ramo d'azienda *target*, l'acquisizione della titolarità - oltre che della gestione commerciale - di punti vendita che risultano già operanti tramite marchi di determinate compagnie

⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni (2005/C 56/03), par. 20.

⁵ Quanto al mercato della distribuzione di carburanti per autotrazione in rete autostradale, si osserva che in esso non risulta attiva la società acquirente PAD.

⁶ Cfr., inter alia, C12535-IP Italiana Petroli/Esso Italiana, cit. e C12386-Tamoil Italia/Repsol Italia, provvedimento n. 29824 del 14 settembre 2021, in Bollettino n. 39/2021.

⁷ Cfr. C12535-IP Italiana Petroli/Esso Italiana, cit..

petrolifere (in massima parte tramite il marchio Esso, acquisito di recente dal gruppo IP) e che continueranno a essere operativi nell'ambito delle medesime reti, attenendosi ai medesimi contratti di fornitura già vigenti antecedentemente all'operazione, continuando, ad esempio, ove previsto, a distribuire in esclusiva i carburanti della compagnia petrolifera di cui utilizzano il marchio. Pertanto, per tali punti vendita, gli effetti concorrenziali dell'Operazione possono derivare unicamente dal cambiamento dell'identità del gestore finale dei punti vendita e degli ipotetici effetti che questo potrebbe avere nelle modalità di fissazione del prezzo finale al dettaglio, dati i prezzi all'ingrosso corrisposti alle compagnie petrolifere. Al contrario, l'Operazione non comporta variazioni della dimensione o delle quote di mercato attribuibili alle reti di vendita di IP o di altre compagnie petrolifere dotate di reti di distribuzione operanti con proprio marchio.

14. È stata, pertanto, svolta un'analisi della posizione di mercato delle Parti nelle c.a. da queste tracciate intorno a ciascuno degli impianti acquisiti utilizzando, per la stima dei volumi, dati dettagliati, basati sui volumi erogati direttamente dagli operatori presenti nelle c.a. medesime. La tabella che segue (cfr. tabella n. 1) mostra le quote stimate delle Parti e dei principali operatori concorrenti nelle c.a. in cui le Parti stesse verrebbero a detenere una quota congiunta superiore al 25%.

Tabella n. 1 - Quote di mercato nelle c.a. con quota pari ad almeno il 25%

Quota EG	Quota PAD	Quota cong.	Concorrenti
[10-15%]	[15-20%]	[30-35%]	[35-40%] (Eni), [30-35%] (Q8)
[30-35%]	[5-10%]	[35-40%]	[30-35%] (Q8), [25-30%] (Tamoil)
[10-15%]	[10-15%]	[25-30%]	[40-45%] (Eni), [5-10%] (Q8), p. bianche
[30-35%]	[1-5%]	[30-35%]	[15-20%] (Eni), [10-15%] (Q8), [10-15%] (Tamoil), p. bianche
[20-25%]	[1-5%]	[25-30%]	[25-30%], [15-20%], p. bianche

15. Come indicato nella Tabella n. 1, in nessuna c.a. le Parti verrebbero a detenere, a seguito dell'Operazione, una quota congiunta superiore al 40% e soltanto in una di esse la quota congiunta risulterebbe maggiore del 35% (e segnatamente pari a circa il [35-40%]), con un incremento derivante dall'Operazione piuttosto limitato. In tale c.a. risultano, inoltre, presenti, con quote rilevanti, altri due operatori qualificati che, a differenza delle Parti, sono integrati verticalmente nei mercati a monte (Q8 e Tamoil).

16. In altre due c.a. le Parti verrebbero a detenere una quota compresa tra il 30% e il 35% e in una di queste c.a. l'incremento della quota derivante dalla concentrazione sarebbe peraltro marginale. Anche in queste c.a., si registra una presenza significativa di altri operatori qualificati e verticalmente integrati (Eni, Q8 e Tamoil), la cui quota in una c.a. risulta superiore anche a quella della *merged entity*.

17. Infine, anche nelle restanti c.a. indicate in Tabella 1, in cui le Parti verrebbero a detenere una quota tra il 25% e il 30%, vi è una significativa presenza di operatori terzi verticalmente integrati.

18. L'Operazione non appare, pertanto, idonea a comportare criticità concorrenziali nei mercati locali della distribuzione di carburanti per autotrazione su rete stradale ordinaria interessati⁸.

Il mercato della distribuzione di prodotti petroliferi extra-rete

19. Le Parti risultano attive, in misura marginale e residuale rispetto alle attività di distribuzione al dettaglio, nei mercati di vendita extra-rete di prodotti petroliferi acquisiti dalle compagnie petrolifere nei mercati all'ingrosso (che, nel caso di EG, coincidono sostanzialmente con IP, per via dei contratti di fornitura in esclusiva che EG aveva stipulato con Esso, accompagnati da obblighi di acquisto di quantitativi minimi⁹), in particolare tramite attività di rivendita nei confronti di distributori indipendenti (pompe bianche).

20. Ciascuno di tali mercati, poi, può essere in linea teorica suddiviso in mercato extra-rete all'ingrosso e al dettaglio, sebbene tale distinzione possa in taluni casi risultare sfumata¹⁰. Nella recente prassi dell'Autorità, i mercati extra-rete sono stati distinti, sotto il profilo merceologico, in mercati c.d. *Business-to-business* (di seguito, "B2B") e *business-to-customers* (di seguito, "B2C"). Nei primi, le vendite di prodotti petroliferi sono effettuate nei confronti dei grandi distributori, mentre nei mercati B2C esse sono effettuate nei confronti di utilizzatori finali o di singole stazioni di servizio.

21. Le Parti risultano effettuare vendite marginali di prodotti nei confronti di clienti finali e distributori di carburanti (perlopiù pompe bianche), inquadrandosi pertanto come attive nei mercati di tipo B2B e B2C in alcuni dei prodotti petroliferi.

22. Per quel che riguarda la dimensione geografica del mercato, in coerenza con i precedenti orientamenti dell'Autorità, essa andrebbe individuata nei bacini di utenza (*catchment area*) tracciabili attorno a ciascun impianto utilizzato per la vendita dei suddetti prodotti petroliferi. In particolare, nella prassi più recente, l'Autorità ha concluso che gran parte delle spedizioni avviene entro una distanza di 150 km a partire dai depositi o gli impianti utilizzati per la vendita extra-rete di prodotti petroliferi, sia per i mercati B2B che per quelli B2C¹¹.

23. Nel caso della presente operazione, né PAD né EG svolgono le proprie attività di rivendita tramite depositi o impianti dedicati. Le Parti hanno tuttavia identificato gli acquirenti dei prodotti petroliferi venduti dalle stesse e la localizzazione delle basi di carico da cui provengono i prodotti. Alla luce delle informazioni fornite, non si rinvenivano sovrapposizioni tra le vendite da esse effettuate, in quanto esse riguardano mercati diversi in termini merceologici o geografici.

Il settore della ristorazione commerciale

24. Il mercato della ristorazione commerciale consiste nell'attività di somministrazione al pubblico di alimenti e bevande. In esso sono presenti diverse tipologie di esercizi commerciali, che

⁸ Cfr. la recente decisione della Commissione europea M10438- *MOL/OMV Slovenia* del 17 maggio 2023, in cui la Commissione europea ha esaminato gli effetti di sovrapposizioni orizzontali a livello *retail*.

⁹ Tali obblighi di acquisto rappresentano il motivo principale delle attività di rivendita poste in essere da EG.

¹⁰ Cfr. C12327-*Centro Calor/Restiani*, provvedimento n. 28436 del 3 novembre 2020, in Bollettino n. 46 C12386-*Tamoil Italia/Repsol Italia*, provvedimento, cit..

¹¹ Cfr. C12535 C12535-*IP Italiana Petroli/Esso Italiana*, cit..

vanno dal semplice bar, in grado di somministrare solo bevande e dolci, agli esercizi in grado di offrire anche un servizio di ristorazione veloce (*snack-bar*, *fast-food*, pizzerie al taglio, *self-service*, *take-away*), sino ai tradizionali ristoranti con servizio al tavolo. A ognuno di tali esercizi è associata almeno una delle seguenti licenze: a) servizi di ristorazione (ristoranti, pizzerie, trattorie, tavole calde e simili); b) somministrazione di bevande e dolci (bar, gelaterie, pasticcerie e simili). Ai fini della presente valutazione, tuttavia, non appare necessario stabilire se i bar e gli esercizi adibiti al servizio di ristorazione veloce identifichino, sotto il profilo merceologico, un mercato distinto rispetto a quello della ristorazione tradizionale, ovvero se essi facciano parte di un più ampio mercato della ristorazione. Del pari, non appare necessario individuare un mercato distinto di prodotti diversi che siano venduti presso gli esercizi di ristorazione.

25. Il mercato della ristorazione veloce è caratterizzato da un'estrema frammentazione dell'offerta e da un'ampia varietà di soluzioni organizzative, rese possibili, tra l'altro, dalla larga presenza di imprese a carattere familiare. In considerazione dei comportamenti di acquisto dei consumatori e, in particolare, dell'importanza da questi attribuita alla prossimità dei punti di ristoro, il mercato geografico interessato ha una dimensione locale, non superiore ai confini della provincia interessata¹².

26. Nel caso di specie, le Parti hanno stimato, anche in base al numero di licenze nazionali e provinciali rilasciate nel settore, che la quota congiunta da esse detenuta a seguito dell'Operazione risulterebbe in ciascun caso non superiore al 5%. Inoltre, nella quasi totalità dei casi tali attività saranno gestite da soggetti terzi e le Parti si limiteranno a percepire redditi da affitto passivo. Alla luce di quanto evidenziato, l'Operazione non appare in grado di mutare sostanzialmente le condizioni concorrenziali esistenti in tali mercati.

I servizi di autolavaggio

27. L'attività di autolavaggio consiste nella pulizia esterna delle automobili mediante l'utilizzo di prodotti chimici, meccanici e idraulici. Tale attività richiede autorizzazione all'utilizzo di acque reflue. La dimensione geografica di tale mercato, in base ai precedenti dell'Autorità, è locale e approssimativamente di tipo provinciale¹³.

28. Nel caso dell'operazione prospettata, in considerazione del numero di autolavaggi presenti nel territorio nazionale e diffusi in modo capillare nonché della presenza di soluzioni automatizzate, le Parti stimano una quota di mercato congiunta in ciascun caso non superiore al 5%. Inoltre, in pressoché tutti i casi, la gestione di tali servizi sarà effettuata da operatori terzi e le Parti si limiteranno a ricevere redditi da affitto passivo.

29. Alla luce delle considerazioni che precedono, l'Operazione risulta, pertanto, inidonea a determinare effetti anticompetitivi nei mercati rilevanti in questione.

RITENUTO, pertanto, che l'Operazione non ostacola, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in misura significativa la concorrenza effettiva nel mercato interessato e non comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante;

¹² Cfr., ad esempio, C12687-Nuova SIDAP/Ramo di azienda di IPlanet, provvedimento n. 31425 del 17 dicembre 2024, in Bollettino n. 1/2025.

¹³ Cfr., ad esempio, C11422-C.S.T./Terreno di Eurowash System, provvedimento n. 23202 del 11 gennaio 2012, in Bollettino n. 2/12.

RITENUTO, altresì, che le pattuizioni tra PAD (e gli altri acquirenti) ed EG possono considerarsi accessorie all'Operazione a condizione che non eccedano la durata di due anni;

DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, alle imprese interessate e al Ministro delle Imprese e del Made in Italy.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

C12775 - MOCAUTOGROUP/AUTORIGOLDI*Provvedimento n. 31764*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 2 dicembre 2025;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione effettuata da Gruppo Intergea S.p.A., pervenuta in data 14 novembre 2025;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Mocaugroup S.r.l. (di seguito, "Mocauto"; CF 12097340967) è una società attiva in provincia di Milano e Monza-Brianza nella vendita di autoveicoli per passeggeri e veicoli commerciali nuovi e usati e dei servizi connessi al mondo dell'auto. Mocauto è controllata in via esclusiva dal Gruppo Intergea S.p.A. (di seguito, "Gruppo Intergea"), attivo in Italia nella vendita al dettaglio di autoveicoli per passeggeri e veicoli commerciali nuovi e usati, nella fornitura di servizi di assistenza *post* vendita e nella fornitura di ricambistica al dettaglio. Il Gruppo Intergea è attivo, altresì, in misura minoritaria, nella vendita/distribuzione di autoveicoli a società di noleggio/*leasing*.

Il fatturato realizzato dal Gruppo Intergea, nell'anno finanziario 2024, è stato pari a circa [1-2]* miliardi di euro, quasi interamente conseguito in Italia.

2. Autorigoldi S.p.A. (di seguito, "Target" o "Autorigoldi" e, insieme a Mocauto, "Parti"; CF 04738440976) è una società attiva nella vendita al dettaglio di autoveicoli per passeggeri, nella fornitura di servizi di assistenza *post* vendita e nella fornitura di ricambistica al dettaglio, con sedi localizzate nella provincia di Milano¹. Autorigoldi è, altresì, attiva nella vendita di autoveicoli a società di noleggio/*leasing*. Nello specifico, la Target è concessionaria ufficiale dei marchi Volkswagen, Skoda e Audi. Il capitale sociale della Target risulta attualmente suddiviso tra due soci, Costanza S.r.l. e una persona fisica (di seguito e congiuntamente, "Venditori") che detengono ciascuno il 50% delle azioni della società.

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

¹ Più nel dettaglio, la Target svolge (i) attività di commercio al dettaglio di veicoli per passeggeri nuovi e usati, servizi *post* vendita di assistenza, manutenzione e riparazione di autoveicoli e vendita di ricambi al dettaglio presso cinque sedi situate nelle città di Milano, Rho (MI) e Sesto San Giovanni (MI) e (ii) attività di *aftermarket* presso cinque sedi (tre coincidenti con quelle di cui al punto i) situate nelle città di Milano e Rho (MI). Una delle sedi di cui al punto (i) è attualmente in fase di apertura e dunque non sono presenti dati in relazione al 2024, mentre sono stati considerati i dati relativi ad altre due sedi sempre in provincia di Milano svolgenti attività di cui al punto (ii) in quanto attualmente chiuse, ma operanti nel 2024.

Il fatturato realizzato dalla Target, nell'anno finanziario 2024, è stato pari a circa [100-582] milioni di euro, quasi interamente conseguito in Italia.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'Operazione comunicata (di seguito, "Operazione") consiste nell'acquisizione da parte del Gruppo Intergea, per il tramite della propria controllata Mocauto, del controllo esclusivo di Autorigoldi. Nello specifico, a valle dell'Operazione, il Gruppo Intergea acquisirà: [omissis].

4. È previsto un patto di non concorrenza e di non sollecitazione, della durata di [omissis] anni dal completamento dell'acquisto del 100% della Target in base al quale i Venditori si impegnano ad astenersi: [omissis].

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

5. L'Operazione, in quanto finalizzata all'acquisizione del controllo esclusivo di un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento CE 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 582 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro².

6. Il patto di non concorrenza e di non sollecitazione, descritto nel paragrafo precedente, può essere ritenuto direttamente connesso e necessario alla realizzazione dell'Operazione, in quanto funzionale alla salvaguardia del valore dell'impresa acquisita, a condizione che esso sia limitato temporalmente a un periodo di due anni³ e circoscritto all'attività e all'area geografica ove opera la Target, e che non impedisca ai venditori di acquistare o detenere azioni a soli fini di investimento finanziario⁴.

IV. VALUTAZIONE DELL'OPERAZIONE

Il mercato del prodotto

7. Sotto il profilo merceologico, i mercati interessati dall'Operazione sono quelli in cui opera la società oggetto di acquisizione, ossia⁵:

² Cfr. provvedimento n. 31495 del 18 marzo 2025, in Bollettino n. 11/2025.

³ A partire dall'acquisizione del 51% del capitale sociale, che determinerà il controllo esclusivo, e non dal completamento dell'Operazione.

⁴ Cfr. "Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle operazioni di concentrazione (2005/C 56/03)", in GUUE del 5 marzo 2005.

⁵ Cfr., tra gli altri, C12753- Gruppo Intergea/Denicar, provvedimento n. 31686 del 7 ottobre 2025, in Bollettino n. 41/2025; C12740-Baiauto/Ramo di azienda di Auto Grifone, provvedimento n. 31643 del 22 luglio 2025, in Bollettino n. 31/2025; C12715-Gruppo Intergea/Proglia L'Automobile, provvedimento n. 31532 del 24 aprile 2025, in Bollettino n. 18/2025; C12693-Gruppo Intergea/Alessandria Auto, provvedimento n. 31470 25 febbraio 2025 in Bollettino n. 10/2025; C12637-Gruppo Intergea/Autoghinzi Bergamo, provvedimento n. 31228 del 28 maggio 2024, in Bollettino n. 24/2024; C12596 Bossoni Automobili/Baiauto, provvedimento n. 31041 del 23 gennaio 2024, in Bollettino n. 6/2024; C12573-PAG Italy/Sarma NewCo, provvedimento n. 30845 del 24 ottobre 2023, in Bollettino n. 43/2023; C12550-Autotorino/Mercedes-Benz Roma, provvedimento n. 30738 del 18 luglio 2023, in Bollettino n. 30/2023 e C12300-Eurocar Italia/Erre Esse,

- i) la distribuzione al dettaglio di autoveicoli per passeggeri nuovi e usati;
- ii) la distribuzione al dettaglio di ricambistica per autoveicoli per passeggeri e veicoli commerciali;
- iii) i servizi *post* vendita di assistenza, manutenzione e riparazione di autoveicoli;
- iv) la distribuzione c.d. *Business-to-business* (di seguito, “B2B”) di autoveicoli a società di noleggio/leasing⁶.

8. Il mercato della distribuzione al dettaglio di autoveicoli per passeggeri e veicoli commerciali nuovi e usati interessa l'attività di distribuzione degli autoveicoli da parte dei concessionari ai consumatori finali. Le case produttrici commercializzano, infatti, le proprie vetture attraverso imprese di distribuzione (società controllate o operatori terzi) le quali, a loro volta, si avvalgono di una rete di vendita alla clientela. Nell'ambito di tale mercato è possibile individuare diversi segmenti, distinguendo tra autoveicoli per passeggeri e veicoli commerciali, veicoli nuovi e usati, in base alle prestazioni, alle dimensioni e al prezzo delle autovetture commercializzate. Tuttavia, frequentemente i distributori offrono diverse tipologie di prodotto (utilitarie, categoria media, categoria superiore, ecc.) e le differenze sono andate riducendosi negli anni in ragione della tendenza delle case automobilistiche a offrire sempre più accessori anche per le auto di media e piccola cilindrata. Ai fini dell'Operazione, comunque, non appare necessario addivenire a una esatta delimitazione merceologica del mercato.

9. Nell'ambito del settore della commercializzazione di parti e accessori, del quale fa parte la ricambistica per autoveicoli, è possibile individuare due tipologie di prodotti, quelli originali e quelli equivalenti (di qualità corrispondente). I pezzi di ricambio originali vengono commercializzati con il marchio della casa automobilistica; la ricambistica equivalente è, invece, fornita da operatori indipendenti del settore della componentistica (che possono anche rifornire le stesse case automobilistiche). I prezzi delle parti di ricambio equivalenti presentano un livello significativamente inferiore, che varia anche a seconda della tipologia di ricambio considerato.

10. Inoltre, le diverse tipologie di ricambi per autoveicoli (guarnizioni, pastiglie, ammortizzatori, cinghie, candele, filtri, fanaleria, ecc.) non sono tra loro sostituibili dal lato della domanda finale che dipende, evidentemente, dall'intervento di manutenzione o riparazione da effettuare. Tuttavia, si registra, sempre dal lato della domanda, una significativa sostituibilità tra ricambi originali ed equivalenti (purché di qualità corrispondente), variabile in funzione dell'età e della classe economica di appartenenza del veicolo, nonché del tipo di ricambio. Dal lato dell'offerta, inoltre, i centri di assistenza delle case automobilistiche (generalmente concessionarie e officine autorizzate) possono distribuire al dettaglio ricambi sia originali che equivalenti. Sempre dal lato dell'offerta, infine, gli operatori distribuiscono generalmente un'ampia gamma di parti di ricambio. Ai fini dell'Operazione, comunque, non appare necessario addivenire a una esatta delimitazione merceologica del mercato.

provvedimento n. 28273 del 17 giugno 2020, in Bollettino n. 27/2020; cfr. anche le decisioni della Commissione europea M.8963-Eurocar/Bonaldi del 1° agosto 2018 e M.9070-Eurocar/Vicentini del 10 settembre 2018.

⁶ Cfr., tra gli altri, C12753 - Gruppo Intergea/Denicar, cit.; C12550 - Autotorino/Mercedes-Benz Roma, cit.; C12300 - Eurocar Italia/Erre Esse, cit.; C12219 - Eurocar Italia/Saottini Auto, provvedimento n. 27594 del 12 marzo 2019, in Bollettino n. 13/2019; C12203 - Eurocar/Dorigoni, provvedimento n. 27458 del 12 dicembre 2018, in Bollettino n. 49/2018; C12137-PAG Italy/Ramo d'azienda di Staremlia, provvedimento n. 26906 del 13 dicembre 2017, in Bollettino n. 50/2017; C10979 - TT Holding/Autostella, provvedimento n. 22264 del 30 marzo 2011, in Bollettino n. 13/2011 e C10265 - TT Holding/Camar, provvedimento n. 20359 del 1° ottobre 2009, in Bollettino n. 39/2009; cfr. anche le decisioni della Commissione europea M.8963-Eurocar/Bonaldi, cit. ed M.9070-Eurocar/Vicentini, cit..

11. Il mercato dei servizi di assistenza *post* vendita per autoveicoli risulta caratterizzato da un'estrema polverizzazione dell'offerta. L'attività di riparazione e manutenzione viene infatti svolta da un'ampia gamma di operatori quali: officine e concessionari rivenditori autorizzati, officine indipendenti, stazioni di servizio, centri auto specializzati, servizi rapidi di assistenza (l'attività di assistenza in garanzia viene invece effettuata dagli stessi concessionari delle case automobilistiche ovvero da altri soggetti da queste autorizzati). Ai fini dell'Operazione, comunque, non appare necessario addivenire a una esatta delimitazione merceologica del mercato.

12. Con riferimento al mercato della distribuzione B2B di autoveicoli a società di noleggio/*leasing*, secondo i precedenti dell'Autorità e la prassi della Commissione europea⁷, è possibile affermare che la distribuzione all'ingrosso di veicoli a motore costituisca un mercato distinto da quello della distribuzione al dettaglio dei veicoli a motore, dal momento che le vendite all'ingrosso tra professionisti presentano caratteristiche del tutto differenti da quelle che connotano le vendite di veicoli dal professionista al consumatore a livello di distribuzione.

Il mercato geografico

13. Per quel che riguarda l'estensione geografica dei mercati individuati *supra*, si osserva che, in ragione dei comportamenti di acquisto dei consumatori e, in particolare, dall'importanza da questi attribuita alla prossimità dei punti di vendita e assistenza, si ritiene che essa debba essere locale⁸.

14. Nei diversi precedenti relativi ai mercati in questione, l'Autorità, partendo da un perimetro dei mercati locali sulla base dei confini amministrativi tendenzialmente provinciali, ha individuato mercati più precisi costituiti dalle aree intorno ai punti vendita percorribili entro un certo periodo di tempo (c.d. *isocrona*), così da tenere in debito conto la dimensione dei bacini di utenza dei singoli punti vendita delle imprese interessate e la propensione alla mobilità dal lato della domanda. In particolare è possibile ipotizzare l'esistenza di un bacino di utenza individuato dalle aree site intorno alle sedi della Target, localizzate nella provincia di Milano, percorribili in 40-60 minuti di tragitto in macchina per il mercato *sub i*) e in 20 minuti di tragitto in macchina per i mercati *sub ii*) e *iii*) (cc.dd. *isocrone*).

15. Con riferimento al mercato *sub iv*), tenendo in considerazione anche alcuni precedenti⁹, è possibile affermare che i relativi mercati abbiano una dimensione geografica più ampia rispetto alla distribuzione al dettaglio, in considerazione del fatto che la domanda proviene da operatori professionali attivi su tutto il territorio nazionale.

16. Ai fini dell'Operazione, tuttavia, non appare necessario addivenire a un'esatta delimitazione geografica dei mercati in quanto non muterebbe la sua valutazione.

⁷ Cfr. C12753-Gruppo Intergea/Denicar, cit.; C12570 Autotorino-Gruppo Intergea/Diventa, provvedimento n. 30990 del 19 maggio 2010, in Bollettino n. 48/2023; C12550 - Autotorino/Mercedes-Benz Roma, cit.; C10287-Subaru Europe/Subaru Italia, provvedimento n. 20404 del 22 ottobre 2009, in Bollettino n. 42/2009 e decisione della Commissione europea M.5250-Porsche/Volkswagen, del 23 luglio 2008.

⁸ Cfr. C12753-Gruppo Intergea/Denicar, cit.; C12637-Gruppo Intergea/Autoghinzani Bergamo, cit. e C12372-Gruppo Bossoni-Agricar/Ramo di azienda fallimento Agricar Diesel, provvedimento n. 29653 del 31 ottobre 2021, in Bollettino n. 21/2021.

⁹ Cfr. C12570-Autotorino-Gruppo Intergea/Diventa, cit.; C12550-Autotorino/Mercedes-Benz Roma, cit. e C10287-Subaru Europe/Subaru Italia, cit..

Gli effetti dell'Operazione

17. L'Operazione non appare determinare sensibili effetti per la concorrenza considerando qualsiasi definizione merceologica e geografica del mercato.

18. Innanzitutto, per quanto riguarda il mercato *sub i*), relativo alla distribuzione degli autoveicoli per passeggeri e dei veicoli commerciali nuovi e usati ai consumatori finali, secondo i dati forniti dalla società notificante, a seguito dell'Operazione, la quota di mercato congiunta dalle Parti sarà sempre inferiore al [5-10%] per gli autoveicoli passeggeri, in qualsiasi plausibile estensione geografica del mercato considerata.

19. Per quanto riguarda i mercati *sub ii*) e *sub iii*), relativi, rispettivamente, alla distribuzione al dettaglio di ricambistica per autoveicoli per passeggeri e veicoli commerciali e ai servizi *post* vendita di assistenza, manutenzione e riparazione di autoveicoli, sia considerando isocrone di ampiezza pari a 20 minuti dalle sedi della Target in cui sono svolte tali attività, sia considerando il dato provinciale, a seguito dell'Operazione, la quota di mercato congiunta dalle Parti sarà sempre inferiore al [5-10%].

20. Nel mercato *sub iv*), relativo alla vendita di autoveicoli per passeggeri a società di noleggio/*leasing*, secondo le informazioni fornite dalla società notificante, all'esito dell'Operazione, la quota di mercato congiunta detenuta dalle Parti a livello nazionale sarà pari al [1-5%].

21. Infine, in tutti i mercati interessati dall'Operazione sono attivi numerosi e qualificati concorrenti. Pertanto, l'Operazione non è suscettibile di modificare in maniera significativa la struttura concorrenziale nei mercati in parola.

RITENUTO, pertanto, che l'Operazione non ostacola, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati e non comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante;

RITENUTO, altresì, che il patto di non concorrenza e di non sollecitazione descritto in precedenza può essere qualificato come accessorio all'Operazione nei soli limiti sopra indicati e che l'Autorità si riserva di valutare, laddove sussistano i presupposti, le suddette clausole che si dovessero realizzare oltre tali limiti;

DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, alle imprese interessate e al Ministro delle Imprese e del Made in Italy.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

C12776 - NEXT.US INVESTMENTS/BANCA PRIVATA LEASING*Provvedimento n. 31765*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 2 dicembre 2025;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione pervenuta dalla società Next.us Investments S.p.A., pervenuta in data 14 novembre 2025;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Next.us Investments S.p.A. (di seguito, "NUI"; C.F. 12843660015) è una società italiana, priva di fatturato nel 2024, che opera quale *holding* di partecipazioni. Essa è controllata da una persona fisica alla quale, tramite la *holding* LDP Investments S.r.l., è riconducibile il Gruppo Intergea S.p.A. (di seguito, "Gruppo Intergea"), attivo in diverse regioni italiane nella vendita di autoveicoli per passeggeri e veicoli commerciali nuovi e usati, nonché nella vendita di ricambi per auto e nella fornitura di assistenza post-vendita (alcune società del Gruppo Intergea svolgono, altresì, attività di gestione immobiliare).

Nel 2024, il Gruppo Intergea ha realizzato, , quasi interamente in Italia, un fatturato complessivo pari a [1-2]* miliardi di euro.

2. Banca Privata Leasing S.p.A. (di seguito, "BPL"; C.F. 01307450351) è una società di diritto italiano che, insieme alle sue controllate ADV Finance S.p.A. e ADV Family S.r.l., opera nel settore bancario, svolgendo in particolare le attività di raccolta bancaria, di erogazione di *leasing*, mutui chirografari e prestiti personali, nonché di credito al consumo, prevalentemente nella forma della cessione del quinto dello stipendio. BPL ha un unico sportello bancario fisico nel comune di Reggio Emilia e si avvale di una rete di agenti e mediatori per la distribuzione dei propri prodotti sul territorio nazionale, operando altresì attraverso il canale *online*.

BPL è attualmente controllata dalla società Privata Holding S.r.l., che ne detiene l'82,5% circa del capitale sociale.

BPL, nel 2024, ha realizzato, interamente in Italia, un fatturato complessivo pari a [35-100] milioni di euro.

* Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'operazione di concentrazione in esame (di seguito, "Operazione") ha per oggetto l'acquisizione, da parte di NUI, del controllo esclusivo di BPL, mediante l'acquisto dagli attuali soci di una quota di capitale sociale complessivamente pari all'82,9% (incrementabile di un ulteriore 7,9% qualora il socio di minoranza Top Partecipazioni S.r.l., proprietario di tale quota, eserciti il proprio diritto di co-vendita). L'Operazione risponde all'obiettivo del gruppo acquirente di entrare nel settore bancario, attraverso l'acquisizione di un operatore di piccole dimensioni.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

4. L'Operazione, in quanto comporta l'acquisizione del controllo esclusivo di una impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1 lettera b), della legge n. 287/1990. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 582 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 35 milioni di euro¹.

V. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

a) I mercati del prodotto e geografici

5. Da un punto vista merceologico, il settore interessato dall'Operazione è quello bancario in cui opera la società BPL oggetto di acquisizione.

In particolare, in accordo ai precedenti dell'Autorità² e avuto riguardo alle specifiche attività svolte dalla società *target*, risultano coinvolti i mercati della raccolta bancaria, degli impieghi (non a favore di enti pubblici), del credito al consumo diretto e del *leasing* (finanziario), di seguito sinteticamente descritti.

a.1) Il mercato della raccolta bancaria

6. Il mercato della raccolta bancaria identifica l'insieme della raccolta diretta bancaria da clientela ordinaria mediante conti correnti liberi e vincolati, depositi a risparmio, buoni fruttiferi nonché certificati di deposito (in tale definizione del mercato non è compresa la raccolta postale).

7. Dal punto di vista geografico, il mercato della raccolta bancaria ha estensione locale corrispondente, in prima approssimazione, ai confini provinciali.

a.2) I mercati degli impieghi

8. Il mercato degli impieghi comprende, nelle diverse e possibili forme tecniche, il credito a breve, medio e lungo termine. Dal punto di vista della domanda, gli impieghi possono essere distinti in

¹ Cfr. provvedimento n. 31495 del 18 marzo 2025, Rivalutazione soglie di fatturato *ex* articolo 16, comma 1, della legge n. 287/1990, in Bollettino n. 11 del 24 marzo 2025.

² Cfr., da ultimo, C12706 - Banca Monte dei Paschi di Siena/Mediobanca Banca di Credito Finanziario, provvedimento n. 31585 del 1° luglio 2025, in Bollettino n. 26/2025 per i mercati *sub* (i), (ii) e (iii), e C12319 - Intesa Sanpaolo/Euroconsult Rental Division, provvedimento n. 28355 del 22 settembre 2020, in Bollettino n. 40/2020 per il mercato *sub* (iv).

base alla tipologia di soggetti a favore dei quali vengono effettuati e segnatamente: famiglie consumatrici; famiglie produttrici/imprese di piccole dimensioni; imprese di medie e grandi dimensioni; enti pubblici. Queste diverse categorie di soggetti, infatti, esprimono differenti esigenze di finanziamento, in relazione alle quali le banche offrono prodotti/servizi diversificati, e costituiscono dunque mercati del prodotto distinti.

9. Dal punto di vista geografico, i mercati degli impieghi alle famiglie e alle piccole imprese presentano una dimensione territoriale locale (in prima approssimazione provinciale), mentre i mercati degli impieghi alle imprese medio-grandi e agli enti pubblici hanno una rilevanza geografica più ampia (in prima approssimazione, rispettivamente, regionale e nazionale), data la maggiore mobilità di tali soggetti rispetto ai precedenti segmenti della domanda.

10. La società *target*, in particolare, è attiva nei mercati degli impieghi alle famiglie consumatrici, alle famiglie produttrici/imprese di piccole dimensioni e alle imprese di medie e grandi dimensioni.

a.3) I mercati del credito al consumo

11. L'attività di credito al consumo ha per oggetto la concessione di credito sotto forma di dilazione di pagamento, di finanziamento o di altra forma analoga di facilitazione a favore di una persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale svolta. È possibile distinguere tra credito al consumo finalizzato (ossia rivolto all'acquisto di beni specifici quali autoveicoli, motocicli, elettrodomestici, mobili, ecc.) e credito al consumo diretto (ossia erogato nella forma di prestiti personali senza vincolo di destinazione, anche tramite carte di credito *revolving* e cessione del quinto dello stipendio). Infatti, le due tipologie di credito al consumo presentano differenze sostanziali in termini di rapporto tra domanda e offerta, servizio prestato, modalità di collocamento dei finanziamenti e relative condizioni commerciali, costituendo pertanto mercati del prodotto distinti.

12. Dal punto di vista geografico, l'estensione del mercato del credito al consumo diretto risulta locale (tipicamente regionale), mentre per il credito al consumo finalizzato essa è convenzionalmente ritenuta nazionale (in considerazione del fatto che le caratteristiche di produzione e commercializzazione dei servizi in questione risultano essere omogenee sull'intero territorio nazionale).

13. La società *target* opera nel solo mercato del credito al consumo diretto (*i.e.* prestiti personali e cessioni del quinto dello stipendio).

a.4) Il mercato del leasing

14. Il *leasing* è il contratto di locazione di beni necessari all'esercizio di un'attività di impresa, dietro pagamento di un canone periodico. Tale mercato comprende i due segmenti del *leasing* operativo e del *leasing* finanziario, che si differenziano tra loro in ragione della maggiore flessibilità che presenta il *leasing* operativo. Quest'ultimo, infatti, permette all'impresa di rinnovare con maggior frequenza le apparecchiature necessarie all'esercizio della propria attività, limitando i rischi dell'obsolescenza tecnologica di tali beni. Esso si caratterizza, inoltre, per il fatto che la proprietà del bene non viene trasferita in capo al locatario allo scadere del contratto, a fronte del pagamento di un prezzo di riscatto (circostanza viceversa prevista in operazioni di *leasing* finanziario). Dal lato dell'offerta si registra una sostituibilità imperfetta in quanto, mentre il *leasing* finanziario è un'attività regolamentata e riservata alle banche e agli intermediari finanziari iscritti in apposito

elenco, l'offerta di *leasing* operativo è consentita anche a società commerciali e altri intermediari finanziari.

15. Dal punto di vista geografico, il mercato del *leasing* presenta dimensione nazionale, in considerazione del fatto che il fornitore offre anche servizi di manutenzione e deve, pertanto, garantire una rete di assistenza organizzata a livello nazionale.

16. BPL è attiva solo nel segmento del *leasing* finanziario, che coinvolge beni specifici (automobili, immobili, ecc.).

b) Effetti dell'Operazione

17. L'Operazione risulta neutra dal punto di vista concorrenziale, in quanto il gruppo acquirente non è operativo nei mercati in cui la società oggetto di acquisizione svolge la propria attività, determinandosi pertanto, a esito della stessa, il solo effetto della sostituzione di un operatore con un altro.

18. Peraltro, BPL è presente nei mercati rilevanti con quote molto limitate. Le quote di mercato stimate, infatti, anche dove la presenza di BPL è più consistente (ossia nel mercato del *leasing*), risultano sempre inferiori allo [*inferiori all'1%*], a fronte della presenza di numerosi e qualificati operatori bancari concorrenti.

19. Alla luce delle considerazioni che precedono, dunque, l'Operazione non appare idonea a ostacolare in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati e a determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

RITENUTO, pertanto, che l'Operazione non ostacola, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati e non comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante;

DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, alle imprese interessate e al Ministro delle Imprese e del Made in Italy.

Il provvedimento sarà pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

C12777 – RENAISSANCE PARTNERS SICAV RAIF/LODESTAR*Provvedimento n. 31766*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 2 dicembre 2025;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della società Renaissance Partners S.à r.l. SICAV-RAIF, pervenuta in data 14 novembre 2025;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Renaissance Partners S.à r.l. SICAV-RAIF (di seguito, "RP SICAV-RAIF"), è un fondo di *private equity* di diritto lussemburghese controllato da Renaissance Partners S. à r.l. (di seguito, "RP" e, insieme alle sue controllate, "Gruppo RP"), società *holding* del gruppo Renaissance, una *leading alternative asset management firm* che investe in aziende italiane e europee ad alto potenziale di crescita.

2. In Italia, RP controlla indirettamente, fra l'altro, due aziende attive, rispettivamente, nella fornitura di servizi IT volti alla trasformazione digitale delle aziende, delle organizzazioni pubbliche e private, e nel campo dello sviluppo e della fornitura di *software* proprietario per la gestione dell'assistenza sul campo (c.d. *field service management*): Engineering Ingegneria Informatica S.p.A. (di seguito, "Engineering") e OverIt S.p.A. (di seguito, "OverIt").

3. Nel 2024, il fatturato consolidato realizzato dalle società del Gruppo RP è stato pari a circa [2-3]¹ miliardi di euro a livello globale, di cui circa [1-2] miliardi di euro sono stati realizzati in Italia.

4. Lodestar S.p.A. (di seguito, "Lodestar" o la "Target"; C.F. 12676940963) è una *holding* di controllo di alcune società attive in vari ambiti del settore dei servizi di *information and communication technology* (di seguito, "Gruppo Lodestar"). Più precisamente, il Gruppo Lodestar è attivo, principalmente in Italia, nella fornitura di servizi IT, nello sviluppo e della fornitura di *software* aziendali e di servizi di *cybersecurity* a clienti aziendali.

Lodestar è controllata da Bravo Capital Partners II SCA SICAV-RAIF (di seguito, "Bravo"), che ne detiene la maggioranza del capitale sociale; la restante parte è detenuta da alcuni soci di minoranza.

¹ Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

5. A livello globale, nel 2024, il Gruppo Lodestar ha realizzato un fatturato totale pari a [35-100] milioni di euro, di cui [35-100] milioni di euro in Italia.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

6. L'operazione comunicata (di seguito, "Operazione") consiste nell'acquisizione da parte di RP SICAV-RAIF del controllo esclusivo di Lodestar.

7. In particolare, l'Operazione, secondo quanto previsto dal contratto di Compravendita, comporterà che RP SICAV-RAIF, indirettamente, verrà a detenere una quota tra l'80 e l'85% del capitale sociale della Target, mentre la restante parte sarà detenuta da alcuni degli attuali soci di minoranza e *manager* di Lodestar (di seguito, "Reinvestitori"), senza che questi abbiano alcun tipo di controllo sulla società.

8. Nel contratto di Compravendita, le Parti hanno altresì previsto che sia i Reinvestitori, durante la durata della propria permanenza in Lodestar e per due anni successivi alla eventuale cessione delle quote di minoranza che deterranno, sia Bravo, per due anni successivi al perfezionamento dell'Operazione: (i) si astengano dalla gestione di società che operano in concorrenza con il Gruppo Lodestar in Italia o all'estero (patto di non concorrenza); (ii) si astengano dal sollecitare dipendenti "chiave" del Gruppo Lodestar (patto di non sollecitazione).

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

9. L'Operazione, in quanto finalizzata all'acquisizione del controllo esclusivo di un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/1990, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento (CE) n. 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 582 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, individualmente da almeno due delle imprese interessate, è stato superiore a 35 milioni di euro.

10. I patti di non concorrenza e non sollecitazione, sopra descritti, possono essere ritenuti direttamente connessi e necessari alla realizzazione dell'Operazione, in quanto funzionali alla salvaguardia del valore dell'impresa acquisita, a condizione che essi siano limitati geograficamente all'area d'attività dell'impresa acquisita e temporalmente a un periodo di due anni dal *closing* dell'Operazione².

IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

I mercati rilevanti

11. In ragione dell'attività svolta dalle Parti, l'Operazione interessa tre mercati rilevanti: (i) il mercato dei servizi di *information technologies* (IT); (ii) il mercato dello sviluppo e della fornitura di *software* aziendali; (iii) il mercato dei servizi di *cybersecurity*.

² Cfr. "Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni (2005/C-56/03)", in GUUE del 5 marzo 2005.

(i) *il mercato dei servizi di information technologies (IT)*

12. Con riferimento al mercato dei servizi IT, si osserva preliminarmente che nella prassi decisionale della Commissione europea³ e dell'Autorità⁴ tale mercato è stato generalmente considerato segmentabile in base alla funzionalità dei servizi offerti e ai settori industriali interessati dall'offerta di tali servizi.

13. In particolare, se si tiene conto della funzionalità del servizio, il mercato dei servizi IT può essere suddiviso nei seguenti segmenti: (i) consulenza, (ii) implementazione di applicazioni e servizi gestiti, (iii) implementazione di infrastrutture e servizi gestiti, (iv) servizi per i processi aziendali, (v) infrastruttura come servizio e (vi) assistenza *hardware*.

In ogni caso, ai fini della presente valutazione, l'esatta definizione del mercato del prodotto può essere lasciata aperta, poiché, con riferimento al settore industriale individuato (il settore dei servizi di *information and communication technology*), l'Operazione non solleva criticità sotto il profilo della tutela della concorrenza, né nel mercato generale dei servizi IT, né in ciascuno dei segmenti individuati sulla base della funzionalità del servizio.

14. Sotto il profilo geografico, il suddetto mercato dei servizi IT può ritenersi, in via conservativa, di dimensioni coincidenti con il territorio nazionale, considerato che l'Autorità, nei suoi precedenti⁵, ha rilevato l'omogeneità delle condizioni concorrenziali sul territorio nazionale e l'assenza di significative importazioni di servizi IT, propendendo per una dimensione nazionale del mercato, benché si registri una tendenza all'internazionalizzazione della domanda e dell'offerta, come rilevato dalla Commissione europea⁶. Ai fini della presente valutazione, l'esatta definizione del mercato geografico può essere, tuttavia, lasciata aperta in quanto, anche adottando la definizione più ristretta (mercato nazionale), la quota di mercato stimata nell'offerta di servizi IT è contenuta.

(ii) *il mercato dello sviluppo e della fornitura di software aziendali*

15. Relativamente allo sviluppo e alla fornitura di *software* aziendali, che sono considerati nella prassi dell'Autorità come un mercato distinto⁷, si osserva che la società Target opera prevalentemente nella vendita di licenze per un prodotto *software* proprietario, che rientra nei cd. *Enterprise Application System Software* (di seguito, "EAS"), ossia i *software* che supportano le principali funzioni aziendali delle imprese. Negli stessi precedenti, l'Autorità ha ritenuto che il mercato potesse essere segmentato in: (i) pianificazione delle risorse aziendali, (ii) gestione delle relazioni con i clienti, (iii) gestione della catena di approvvigionamento, (iv) gestione di progetti e

³ Cfr. decisioni della Commissione europea M.9205 - *IBM/Red Hat* del 27 giugno 2019 ed M.7458 - *IBM/INF Business of Deutsche Lufthansa* del 15 dicembre 2014.

⁴ Cfr. C12695 - *Fibonacci BidCo/Quid Informatica*, provvedimento n. 31437 del 14 gennaio 2025, in Bollettino n. 4/2025; C12750 - *Diamante BidCo-persona fisica/Objectway*, provvedimento n. 31680 del 23 settembre 2025, in Bollettino n. 40/2025; C12564 - *Fibonacci BidCo/OCS*, provvedimento n. 30790 del 26 settembre 2023, in Bollettino n. 39/2023 e C12516 - *Lutech/Atos Italia*, provvedimento n. 30515 del 14 marzo 2023, in Bollettino n. 13/2023.

⁵ Cfr. C12695 - *Fibonacci BidCo/Quid Informatica*, cit. e C12654 - *Digital Value/Infodata*, cit..

⁶ Cfr. decisioni della Commissione europea M.7458 - *IBM/INF Business of Deutsche Lufthansa* cit. ed M.6237 - *Computer Sciences Corporation/iSoft Group* del 20 giugno 2011, nonché, tra gli altri, C12317 - *Fondo Italiano d'investimento SGR-Elettra One/Maticmind*, provvedimento n. 28342 dell'8 settembre 2020, in Bollettino n. 38/2020 e C12685 - *Fibonacci BidCo/Ramo d'Azienda di Illimity Bank*, cit..

⁷ Cfr. C12695 - *Fibonacci BidCo/Quid Informatica*, cit..

portafogli, (v) piattaforme analitiche, (vi) altri *software* applicativi, (vii) *email* e *authoring* e (viii) servizi di contenuto.

16. Nel caso di specie, ai fini della presente valutazione, l'esatta delimitazione merceologica del mercato del prodotto può comunque essere lasciata aperta, in considerazione della circostanza per la quale l'Operazione non solleva criticità sotto il profilo della tutela della concorrenza, né nel mercato generale dello sviluppo e della fornitura di *software* aziendali, né in ciascuno dei segmenti individuati.

17. Con riferimento alla definizione geografica, nel caso in esame, l'ampiezza del mercato può essere in via conservativa ritenuta di dimensione nazionale.

(iii) il mercato dei servizi di cybersecurity

18. Infine, il mercato dei servizi di *cybersecurity* ricomprende quei servizi basati su tecnologie, processi e misure di protezione progettate per ridurre il rischio di attacchi informatici. Pur generalmente offerti dalle società di servizi IT, i servizi di *cybersecurity* sono stati considerati in passato dall'Autorità quali facenti parte di un distinto mercato del prodotto⁸. Pertanto, il mercato della *cybersecurity* si distingue dal mercato dei servizi IT in ragione delle finalità, competenze tecniche, normative specifiche (*i.e.* direttiva NIS⁹ e Regolamento DORA¹⁰ a livello unionale), nonché per la presenza di un'Autorità di vigilanza autonoma, rappresentata in Italia dall'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale.

19. Dal punto di vista geografico, alla luce dell'omogeneità delle condizioni concorrenziali sul territorio nazionale e dell'assenza di significative importazioni di servizi di tale natura, il mercato ha dimensione nazionale.

Gli effetti dell'Operazione

20. L'Operazione non appare idonea a sollevare criticità sotto il profilo concorrenziale considerato che la quota di mercato *post-merger* detenuta in Italia dalle Parti, qualunque sia il mercato rilevante considerato, è in ogni caso inferiore al 20%.

21. Nello specifico, nel mercato dei servizi IT, nel 2024 RP detiene una quota di mercato del [1-5%] in un mercato caratterizzato da forti concorrenti e basse barriere all'ingresso. Nello stesso anno, la quota di Lodestar è dello [inferiore all'1%]. Anche con riferimento a potenziali mercati più ristretti, la quota *post-merger* risulta in ogni caso inferiore al [1-5%], salvo un segmento in cui è comunque pari al [5-10%].

22. Nel mercato dello sviluppo e della fornitura di *software* aziendali, nel 2024 RP detiene una quota di mercato del [1-5%] mentre la quota di Lodestar è dello [inferiore all'1%]. La quota *post-merger* è in ogni caso inferiore al [1-5%] anche considerando eventuali possibili segmentazioni.

23. Infine, nel mercato dei servizi di *cybersecurity*, nel 2024 RP detiene una quota di mercato del [1-5%] mentre la quota di Lodestar è dello [inferiore all'1%].

⁸ Cfr. C12727 - *Retelit/Bristol*, provvedimento n. 31626 del 15 luglio 2025, in Bollettino n. 30/2025.

⁹ Direttiva (UE) 2022/2555 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativa a misure per un livello comune elevato di cybersicurezza nell'Unione, recante modifica del regolamento (UE) n. 910/2014 e della direttiva (UE) 2018/1972 e che abroga la direttiva (UE) 2016/1148 (direttiva NIS 2).

¹⁰ Regolamento (UE) 2022/2554 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 relativo alla resilienza operativa digitale per il settore finanziario e che modifica i regolamenti (CE) n. 1060/2009, (UE) n. 648/2012, (UE) n. 600/2014, (UE) n. 909/2014 e (UE) 2016/1011.

24. Alla luce dei dati di cui sopra, le limitate sovrapposizioni orizzontali che si rinvencono in tutti i mercati rilevanti sono del tutto marginali, spesso inferiori al punto percentuale. Pertanto, si ritiene di escludere effetti di natura orizzontale, considerato inoltre che i mercati in questione sono caratterizzati dalla presenza di numerosi e qualificati concorrenti.

25. Alla luce delle considerazioni sopraesposte, la concentrazione in esame non appare, nel suo complesso, idonea a ostacolare la concorrenza nei mercati interessati né a determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante.

RITENUTO, pertanto, che l'Operazione non ostacola, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/1990, in misura significativa la concorrenza effettiva nei mercati interessati e non comporta la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante;

RITENUTO, altresì, che le clausole di non concorrenza e non sollecitazione intercorse tra le Parti possono ritenersi accessorie all'Operazione nei soli limiti sopra descritti e che l'Autorità si riserva di valutare, laddove ne sussistano i presupposti, le suddette clausole che si realizzino oltre tali limiti;

DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/1990, alle imprese interessate e al Ministro delle Imprese e del Made in Italy.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

INDAGINI CONOSCITIVE

IC58 – GDO E FILIERA AGROALIMENTARE

Provvedimento n. 31773

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 16 dicembre 2025;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO l'articolo 12, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ai sensi del quale l'Autorità può procedere a indagini conoscitive di natura generale nei settori economici nei quali l'evoluzione degli scambi, il comportamento dei prezzi o altre circostanze facciano presumere che la concorrenza sia impedita, ristretta o falsata;

VISTO il decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, recante disposizioni urgenti a tutela degli utenti, in materia di attività economiche e finanziarie e investimenti strategici;

VISTO il D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217, e sue successive modifiche e integrazioni;

VISTA la Comunicazione relativa all'applicazione dell'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, adottata dall'Autorità il 7 maggio 2024;

CONSIDERATI i seguenti elementi:

1. Negli ultimi anni, si è verificata una netta divaricazione tra l'inflazione generale e l'inflazione dei generi alimentari. In particolare, da ottobre 2021 a ottobre 2025, i prezzi dei beni alimentari in Italia sono aumentati del 24,9%, un incremento superiore di quasi 8 punti percentuali rispetto a quello registrato nello stesso periodo dall'indice generale dei prezzi al consumo (+17,3%)¹.

2. Anche analizzando l'andamento, nello stesso periodo, dell'inflazione tendenziale² (cfr. grafico 1.A), si può notare come, soprattutto negli anni 2022-2023, successivi alla pandemia, si sia registrata un'impennata dei prezzi al consumo decisamente più marcata per i beni alimentari. Negli ultimi due anni, pur in presenza di una dinamica di crescita dei prezzi più contenuta, si è mantenuto un significativo divario tra l'inflazione generale e quella relativa ai soli prodotti alimentari. Nel mese di ottobre 2025, in particolare, l'inflazione tendenziale riferita all'intero paniere di spesa si è attestata su un valore dell'1,2%, a fronte di un valore tendenziale di crescita dei prezzi alimentari pari al 2,3%³.

3. La divaricazione tra l'inflazione generale e quella relativa ai prodotti alimentari si è registrata anche con riferimento al solo aggregato dei prodotti alimentari non lavorati (+1,9% nel mese di

¹ Istat: "Nota sull'andamento dell'economia italiana - Settembre - Ottobre 2025", pubblicato il 12 novembre 2025.

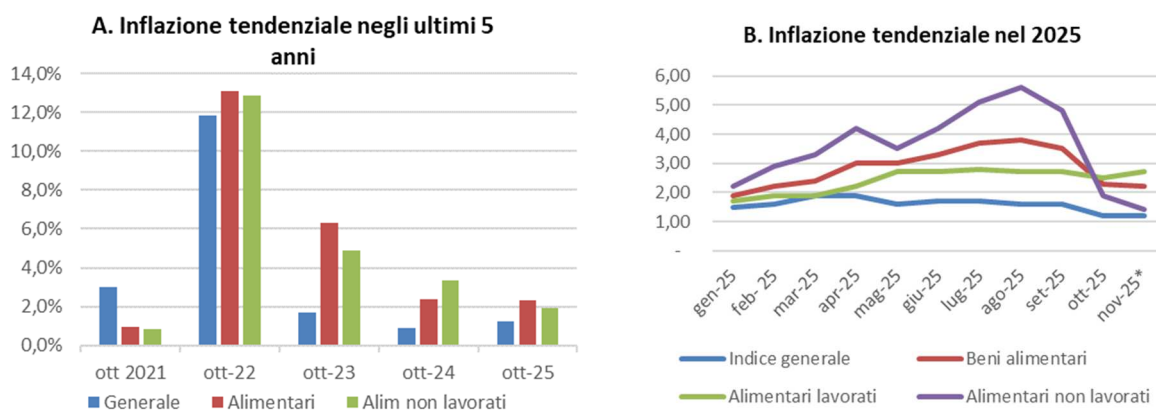
² Indici dei prezzi al consumo del mese di ottobre rapportati a quelli dello stesso mese dell'anno precedente.

³ Dati Istat, diffusi il 17 novembre 2025.

ottobre 2025), nonostante si stia assistendo, con specifico riferimento a tale componente di spesa, a una progressiva riduzione della forbice rispetto al *trend* di inflazione generale. In particolare, analizzando nel dettaglio l'andamento del tasso di inflazione tendenziale nel 2025 (cfr grafico 1.B), si osserva quanto segue:

- l'inflazione alimentare, come pure quella singolarmente riferita alle sue due distinte componenti (prodotti lavorati e prodotti non lavorati), si è mantenuta, nel corso del 2025, costantemente al di sopra di quella generale;
- nell'ambito dei beni alimentari, la crescita dei prezzi è stata decisamente più marcata con riferimento al comparto dei prodotti non lavorati sino al mese di settembre, mentre negli ultimi due mesi sembra essersi verificata un'inversione di tale *trend*.

Grafico 1 – Andamento inflazione tendenziale



*Dato provvisorio.

Fonte: elaborazioni su dati Istat riferiti all'indice NIC.

4. A fronte dei descritti incrementi dei prezzi al consumo, i produttori agricoli lamentano spesso una compressione o, quanto meno, una crescita inadeguata dei propri margini, che potrebbe essere in parte riconducibile al forte squilibrio di potere contrattuale degli agricoltori rispetto alle grandi catene della grande distribuzione organizzata (di seguito, "GDO").

5. A monte della filiera agroalimentare, infatti, vi è una base produttiva estremamente frammentata, composta da diverse migliaia di fornitori. A tale riguardo, viene in rilievo il forte ritardo strutturale nella crescita della dimensione delle imprese agricole nazionali e nella costituzione di Organizzazioni di Produttori e di Associazioni di Organizzazioni di Produttori, strumenti specificamente individuati nell'ambito della Politica Agricola Comune per consentire ai produttori agricoli di incrementare il proprio potere negoziale, migliorare l'efficienza collettiva e sviluppare *partnership* più equilibrate con la distribuzione.

6. A valle della catena, invece, si osserva un settore della distribuzione finale caratterizzato da un livello di concentrazione piuttosto elevato e crescente nel tempo, che potrebbe consentire alle catene della GDO di imporre unilateralmente le condizioni economiche e operative della fornitura, spuntando e trattenendo margini di guadagno "ingiustificatamente" superiori a quelli riconosciuti ai propri fornitori.

7. Nell'ambito della filiera agro-alimentare, l'anello della catena rappresentato dalla fase di scambio tra i distributori finali e i fornitori rappresenta uno snodo cruciale sia per la determinazione del livello di remunerazione dei fornitori stessi – e, conseguentemente, della redditività delle attività produttive a monte della catena – sia per la definizione dell'andamento dei prezzi al consumo.

8. In tale contesto, si ritiene meritevole di approfondimento il ruolo svolto dalla GDO nelle modalità di ripartizione del valore aggiunto lungo la filiera agroalimentare e di formazione dei prezzi finali. In particolare, in tale ambito, assume rilievo il modo in cui le catene della moderna distribuzione esercitano il proprio potere negoziale in fase di acquisto (*buyer power*), dal quale discendono il livello di remunerazione delle attività a monte della catena produttiva e, in funzione dei meccanismi di trasmissione a valle dei risparmi di costo, il livello dei prezzi finali.

9. In generale, nel settore della GDO è in atto un processo di profonda trasformazione strutturale e organizzativa, in risposta anche ai mutamenti delle abitudini di acquisto e di consumo degli acquirenti finali. L'indagine si pone, quindi, quale principale obiettivo quello di verificare in che misura, e con quali modalità, l'evoluzione del settore in corso si riverberi sulle modalità di esercizio del potere di acquisto della GDO nei confronti dei propri fornitori e sul confronto concorrenziale tra operatori, posto che le strategie di ottimizzazione della *supply chain* rappresentano una delle principali leve competitive delle catene distributive.

10. Nell'ambito dell'analisi avente a oggetto la fase di scambio tra fornitori e distributori, assume particolare rilievo sotto il profilo concorrenziale il fatto che le catene della GDO esercitino il proprio potere di acquisto anche attraverso diverse e variegate forme di aggregazione non societaria, che si sviluppino spesso su più livelli (cooperative, centrali e supercentrali), a cui corrispondono altrettanti livelli di negoziazione con il medesimo fornitore (supercentrale, centrale, cooperativa, singolo operatore).

11. Il potere contrattuale delle catene della GDO nei confronti dei propri fornitori viene altresì esercitato nell'ambito della negoziazione dei pagamenti che i fornitori stessi sono tenuti a retrocedere alle imprese distributive come corrispettivo per l'acquisto dei servizi di vendita quali, ad esempio, l'inserimento in assortimento, le modalità di collocamento dei prodotti a scaffale, le promozioni, il lancio di nuovi prodotti, ecc. (il c.d. *trade spending*).

12. Inoltre, nell'ambito dell'analisi dei rapporti negoziali tra catene della GDO e fornitori di prodotti agroalimentari, grande rilievo assume il tema dei prodotti a marchio del distributore, le c.d. *Private Label* (di seguito, "MDD" o "PL")⁴, che incidono in misura crescente sugli assortimenti delle catene, rafforzandone ulteriormente il potere contrattuale nei confronti dei propri fornitori. Con questi ultimi, infatti, oltre al tradizionale rapporto contrattuale di tipo verticale, si viene a configurare anche un rapporto di concorrenza diretta di tipo orizzontale. A tale riguardo, rileva la circostanza che la gestione degli acquisti e del *marketing* delle PL, che rappresenta un'importante leva strategica di competizione a valle tra gli operatori della GDO, sia generalmente demandata alle centrali di acquisto.

13. Nell'ambito dell'indagine si ritiene quindi opportuno effettuare una mappatura delle diverse organizzazioni di acquisto attive nel settore, analizzandone le funzioni, il grado e le forme di coordinamento attivato, oltre che il ruolo svolto nella definizione delle complessive condizioni di acquisto e nella conseguente formazione dei prezzi finali. In tale contesto, verranno altresì analizzate

⁴ Nel 2024, il settore delle PL ha generato un fatturato in aumento del 2,4 % rispetto al 2023 e del 35,4 % rispetto al 2019.

le caratteristiche e l'incidenza dei flussi di contributi corrisposti per i servizi promozionali e di vendita, generalmente negoziati in modo contestuale alle condizioni di acquisto, anche al fine di valutarne l'idoneità a remunerare servizi effettivamente richiesti dal fornitore e concretamente erogati dalle catene. Un focus particolare sarà inoltre dedicato all'approfondimento del ruolo e dell'importanza dei prodotti MDD, con particolare riferimento alla loro incidenza sull'assortimento, alla tipologia e alle caratteristiche dei fornitori, alle condizioni di acquisto da parte delle catene e al successivo posizionamento di prezzo sui mercati a valle del consumo.

RITENUTO, pertanto, di dover procedere all'avvio di un'indagine conoscitiva sulla filiera agroalimentare e sulla GDO, con particolare riferimento alle tematiche sopra richiamate.

Tutto ciò premesso e considerato:

DELIBERA

- a) l'avvio di un'indagine conoscitiva ai sensi dell'articolo 12, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e dell'articolo 1, comma 5, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136, sul ruolo svolto dalla GDO nell'ambito della filiera agroalimentare;
- b) che il responsabile del procedimento è la dottoressa Daniela Giangiulio;
- c) che il termine di chiusura dell'indagine è fissato al 31 dicembre 2026;
- d) nell'ambito dell'indagine, entro il 31 gennaio 2026, sarà possibile far pervenire da parte di ogni soggetto interessato contributi sui temi di cui ai precedenti paragrafi. In particolare, sono sollecitati contributi relativi, anche in maniera disgiunta, a:
 - (i) *eventuali criticità relative alle modalità di esercizio del potere di acquisto da parte degli operatori della GDO, anche con particolare riferimento a quei settori – tipicamente rappresentati dai prodotti freschi pronti per il consumo – dove si riscontra un maggiore sbilanciamento del potere contrattuale a favore degli acquirenti;*
 - (ii) *eventuali inefficienze, malfunzionamenti o criticità concorrenziali connessi all'esistenza di diversi livelli di aggregazione tra operatori della GDO in fase di acquisto;*
 - (iii) *eventuali specifiche criticità, inefficienze o deficit di trasparenza presenti nella negoziazione e gestione del trade spending, ossia del flusso di contributi versati agli operatori della GDO per la remunerazione dei servizi promozionali e di vendita;*
 - (iv) *opportunità e difficoltà per i produttori connesse alla fornitura di prodotti a marchio del distributore (PL o MDD);*
 - (v) *eventuali anomalie di funzionamento o criticità riscontrate nel meccanismo di trasferimento a valle, da parte degli operatori della GDO, delle oscillazioni di prezzo degli input produttivi e degli eventuali risparmi di costo ottenuti in fase di approvvigionamento.*

I contributi dovranno essere inviati in formato editabile esclusivamente all'indirizzo elettronico IC58@agcm.it, recando in oggetto la dicitura "IC58. Call for input" e l'indicazione della denominazione del mittente.

Ove i soggetti interessati ritengano che le proprie comunicazioni contengano dati sensibili, dovranno fornire le stesse sia in versione riservata che in versione pubblica; qualora non risulti fornita una versione riservata, quanto ricevuto potrà essere pubblicato integralmente. Si allega al presente provvedimento l'informativa sul trattamento dei dati personali che saranno trasmessi nell'ambito della predetta consultazione pubblica, ai sensi dell'articolo 13 del Regolamento (UE) 2016/679.

Il presente provvedimento sarà pubblicato sul Bollettino e sul sito *internet* dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

Si riporta qui di seguito l'informativa sul trattamento dei dati personali trasmessi nell'ambito della partecipazione alla consultazione pubblica nell'ambito dell'indagine conoscitiva IC58 avviata dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato con provvedimento del 16 dicembre 2025, ai sensi dell'articolo 13 del Regolamento (UE) 2016/679.

L'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, in qualità di titolare (con sede in Piazza G. Verdi n. 6A, IT-00198, Roma; email-PEC: protocollo.agcm@pec.agcm.it; centralino: +39 06858211), tratterà i dati personali conferiti nel rispetto delle disposizioni di cui al Regolamento (UE) 2016/679 (di seguito "Regolamento"), in particolare per lo svolgimento delle attività ad essa demandate dalla disciplina in materia di indagini conoscitive (articolo 12, comma 2, legge n. 287/1990). Il conferimento di questi dati è strettamente funzionale allo svolgimento di tali attività e il relativo trattamento verrà effettuato, anche tramite strumenti informatici e telematici, nei modi e nei limiti necessari al perseguimento di dette finalità o comunque connessi all'esercizio dei propri pubblici poteri, ivi incluse le finalità di archiviazione, di ricerca storica e di analisi per scopi statistici.

I dati personali saranno conservati per un arco di tempo non superiore al conseguimento delle finalità per le quali sono trattati e in conformità alle norme sulla conservazione della documentazione amministrativa. Tali dati potranno essere conservati per periodi più lunghi esclusivamente a fini di archiviazione nel pubblico interesse, di ricerca scientifica o storica o a fini statistici. I dati conferiti saranno conosciuti da personale incaricato del trattamento e potranno essere comunicati a soggetti pubblici sulla base delle disposizioni di legge o regolamento ed eventualmente ai soggetti privati che vi abbiano interesse in applicazione della disciplina sull'accesso ai documenti amministrativi. I medesimi dati possono essere diffusi nel bollettino e sul sito istituzionale dell'Autorità (www.agcm.it) nei limiti consentiti dalla legge e dai regolamenti.

Gli interessati hanno il diritto di chiedere al titolare del trattamento l'accesso ai propri dati personali e la rettifica o la cancellazione degli stessi o la limitazione del trattamento che li riguarda o di opporsi al trattamento (artt. 15 e ss. del Regolamento). L'apposita istanza è presentata contattando il Responsabile della protezione dei dati presso l'Autorità (Autorità Garante della concorrenza e del mercato - Responsabile della Protezione dei dati personali, Piazza G. Verdi n. 6A, 00198, Roma, email: rpd@agcm.it). Gli interessati, ricorrendone i presupposti, hanno altresì il diritto di proporre reclamo al Garante per la protezione dei dati personali, quale autorità di controllo, o di adire le opportune sedi giudiziarie.

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS2121 - COMUNE DI CASALBORDINO (CH) - TRASFORMAZIONE REGRESSIVA IN AZIENDA SPECIALE CONSORTILE DI CIVETA SRL

Roma, 17 settembre 2025

Comune di Casalbordino

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 15 settembre 2025, ha deliberato di esprimere il proprio parere ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alla Deliberazione del Consiglio Comunale di Casalbordino n. 24 del 12 novembre 2024, avente a oggetto "*Trasformazione regressiva in azienda speciale consortile di Civeta S.r.l. - Approvazione Statuto e Convenzione per la trasformazione*", trasmessa il 18 luglio 2025.

Con il richiamato provvedimento, il Comune di Casalbordino (di seguito anche "Comune") ha deliberato di approvare la trasformazione regressiva in azienda speciale consortile della società *in house* Civeta S.r.l. (di seguito, "Civeta"), della quale detiene il 7,34% del capitale sociale, che gestisce, per conto degli enti soci, il servizio di smaltimento rifiuti e la gestione degli impianti essenziali al servizio rifiuti ed è destinataria di due finanziamenti nell'ambito del PNRR.

Al riguardo, l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni in merito a diversi profili di criticità concorrenziale riscontrati.

Sull'affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti ad un'azienda speciale

La deliberazione adottata dal Comune è innanzitutto viziata in quanto affida lo svolgimento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti ad un'azienda speciale, in violazione degli articoli 14, comma 1, e 21 del d.lgs. n. 201/2022 (recante "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*").

Come è noto, l'articolo 14, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022 prevede che gli enti locali e gli altri enti competenti possano provvedere all'organizzazione dei servizi pubblici locali a rete unicamente mediante una delle seguenti modalità di gestione: (i) l'esternalizzazione del servizio a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica (lettera *a*)); (ii) l'affidamento a una società mista pubblico-privata, con selezione del socio privato mediante gara a doppio oggetto (lettera *b*)) e (iii) la gestione *in house*, purché sussistano i relativi requisiti previsti dall'ordinamento euro-unitario (lettera *c*)).

Inoltre, l'articolo 21 del d.lgs. n. 201/2022 prevede la facoltà per gli enti locali e gli altri enti competenti di affidare la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali

essenziali alla gestione del servizio anche separatamente dalla gestione del servizio, ferme restando le discipline di settore e fatta salva la necessità di garantire l'accesso equo e non discriminatorio a tutti i soggetti legittimati all'erogazione del servizio.

Nello specifico, per quanto riguarda le modalità di affidamento della gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, il comma 4 dell'articolo in esame sancisce espressamente che “[q]ualora sia separata dalla gestione del servizio, la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali è affidata dagli enti competenti secondo le modalità di cui all'articolo 14, comma 1, lettere a), b) e c)”, vale a dire mediante gara, società mista o società *in house*, quindi escludendo la forma dell'azienda speciale.

Si precisa che la disciplina di riordino dei servizi pubblici locali di cui al d.lgs. n. 201/2022 non esclude in assoluto l'azienda speciale quale modalità di gestione dei servizi pubblici locali, ma ne limita l'utilizzo alla gestione dei servizi non a rete (articolo 14, comma 1, lettera d)) e alle sole gestioni in forma autonoma del servizio idrico integrato (articolo 33, comma 3).

Del resto, al fine di assicurare un maggior rigore sul piano della gestione economico-finanziaria e su quello qualitativo, il legislatore ha inteso garantire una organizzazione “industriale” dei servizi a rete (escludendo la possibilità di ricorrere all'azienda speciale), che necessitano di investimenti infrastrutturali per rispondere a *standard* tecnici e qualitativi in continua evoluzione, nonché di un'organizzazione strutturata per garantire i bisogni dell'utenza¹. Di converso, i servizi non a rete, oltre a presentare dimensioni tendenzialmente più modeste e una minore esigenza infrastrutturale, tali da rendere più conveniente la gestione da parte dell'ente locale, si caratterizzano anche per essere finalizzati alla soddisfazione di diritti sociali e bisogni primari della persona scarsamente standardizzati e piuttosto legati al territorio di riferimento, circostanza che rende del tutto ammissibile un diretto coinvolgimento dell'amministrazione locale (mediante azienda speciale o gestione in economia).

Pertanto, la deliberazione in analisi, relativa all'approvazione della trasformazione di una società *in house* - affidataria del servizio di smaltimento rifiuti e della gestione di impianti essenziali alla gestione del servizio rifiuti - in azienda speciale consortile, si pone in violazione degli articoli 14 e 21 del d.lgs. n. 201/2022, che delineano gli unici regimi gestori consentiti (e pro-concorrenziali) per lo svolgimento dei servizi a rete e la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni essenziali alla gestione di tali servizi, senza annoverare l'azienda speciale.

Sulla motivazione analitica circa la forma di affidamento scelta

Fermo quanto sopra - che già di per sé risulta idoneo a escludere la legittimità dell'operazione in esame ai fini dell'affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti - la deliberazione adottata dal Comune risulta, comunque, carente sotto il profilo motivazionale.

¹ Se, da un lato, tale quadro normativo dà attuazione al criterio dettato dal legislatore delegato, di “definizione della disciplina relativa alla gestione e all'organizzazione del servizio idonea ad assicurarne la qualità e l'efficienza e della scelta tra autoproduzione e ricorso al mercato” (articolo 8, comma 2, lettera b), della legge n. 118/2022), dall'altro lato descrive anche la naturale evoluzione che l'utilizzo dei diversi modelli organizzativi dei servizi pubblici locali ha conosciuto nel tempo. Si è infatti registrata una progressiva marginalizzazione dei modelli che prevedono un diretto coinvolgimento dell'organizzazione comunale, come la gestione mediante azienda speciale (e la gestione in economia), in quanto tali modelli hanno storicamente incontrato difficoltà sia dal punto di vista della sostenibilità economica e finanziaria della gestione, sia della qualità delle prestazioni rese all'utenza (avendo le vicende dell'azienda speciale un peso diretto sul bilancio dell'ente e creando, di conseguenza, scarsi incentivi a una gestione ispirata a criteri di efficienza e a elevati *standard* qualitativi).

L'articolo 7, comma 7, lettera b), del d.lgs. n. 175/2016 (recante "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*", di seguito "TUSPP") assoggetta, infatti, le operazioni di trasformazione societarie agli stessi oneri motivazionali previsti dall'articolo 5, comma 1, del TUSPP, per i casi di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni.

In particolare, l'articolo 5 del TUSPP impone che le amministrazioni fondino il proprio atto deliberativo su una motivazione analitica, che dia conto della necessità, intesa in termini di stretta indispensabilità, dello svolgimento da parte di una determinata società di una specifica attività inerente alle finalità della pubblica amministrazione interessata, evidenziando la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria dell'operazione, le ragioni e le finalità che giustificano la scelta della gestione diretta o esternalizzata del servizio, nonché la compatibilità di tale scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e con le norme unionali. Inoltre, per la motivazione degli affidamenti di servizi pubblici locali di rilevanza economica e della gestione delle relative infrastrutture, il citato d.lgs. n. 201/2022 prevede che, prima della procedura di affidamento, l'ente debba dare conto, in una apposita relazione, degli esiti della valutazione sulla scelta della modalità di gestione (articolo 14, commi 2 e 3).

Premesso quanto sopra, l'Autorità rileva che, nel caso di specie, il Comune non solo ha scelto una modalità di affidamento dei servizi non conforme alla normativa vigente, ma non ha neanche adottato una relazione che dia conto delle valutazioni alla base della scelta della modalità di gestione, limitandosi a esporre all'interno della deliberazione del Consiglio Comunale n. 24 del 12 novembre 2024 l'unica ragione a sostegno dell'operazione, vale a dire, la perdita dei requisiti dell'*in house* da parte della società Civeta.

Secondo quanto rappresentato dal Comune, da tale circostanza è derivata la necessità di porre in essere l'operazione in analisi, al fine di evitare il rischio di perdere gli affidamenti diretti di gestione degli impianti (in essere e in costruzione) e i finanziamenti ottenuti nell'ambito del PNRR, nonché di evitare le ulteriori conseguenze negative che potrebbero discendere da tali perdite, cioè le azioni risarcitorie degli operatori economici già individuati per l'esecuzione degli impianti, la chiusura in perdita dei cantieri e le azioni di responsabilità contabile nei confronti dei soggetti apicali.

Tuttavia, il Comune non ha fornito alcuna valutazione sulla perdurante idoneità della società trasformata a rappresentare lo strumento più adatto per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, né ha fornito dati sul valore dell'operazione, sui risultati della gestione precedente e sui risultati prevedibilmente attesi a seguito dell'operazione di trasformazione.

Peraltro, la deliberazione del Comune non ha indicato alcun dato sull'efficienza o sulla qualità tecnica e contrattuale del servizio espletato dal gestore, né sui costi sostenuti dall'ente locale e dagli utenti.

Del pari, non sono state descritte le azioni previste per far fronte al mancato rispetto del limite dell'80% del fatturato da parte della società Civeta, tanto più che, anche a valle di una trasformazione in azienda speciale, quest'ultima diverrebbe per definizione strumentale ai soli enti pubblici proprietari.

Inoltre, fermo restando il dato sull'ottenimento di finanziamenti nell'ambito del PNRR, non sono state fornite informazioni sullo stato di avanzamento dei progetti relativi agli impianti in costruzione. L'Autorità, alla luce delle considerazioni svolte, ritiene che la deliberazione del Consiglio Comunale di Casalbordino n. 24 del 12 novembre 2024 sia illegittima per l'indebito affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti a un'azienda speciale, in violazione degli articoli 14,

comma 1, e 21 del d.lgs. n. 201/2022, nonché per la carenza di motivazione analitica circa la forma di affidamento scelta, in violazione degli articoli 5, comma 1, e 7, comma 7, lettera b), del TUSPP e dell'articolo 14, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 201/2022.

L'Autorità ritiene che, in ragione dei citati profili di illegittimità della deliberazione, tutte le descritte violazioni abbiano un evidente impatto anticoncorrenziale, in quanto idonee a ritardare e ostacolare ingiustificatamente l'affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti tramite una procedura conforme alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti e idonea a garantire, a beneficio degli utenti, che i servizi siano espletati con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche. Del resto, la disciplina introdotta dal d.lgs. n. 201/2022 si pone come obiettivo, tra gli altri, proprio la *“tutela e la promozione della concorrenza”* (articolo 1, comma 3, del d.lgs. n. 201/2022).

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/1990 il Comune di Casalbordino dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso al TAR territorialmente competente entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

Comunicato in merito al mancato adeguamento del Comune di Casalbordino al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in relazione alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 24 del 12 novembre 2024, avente ad oggetto l'approvazione dell'operazione di trasformazione regressiva in azienda speciale consortile della società in house Civeta S.r.l.

L'Autorità, il 15 settembre 2025, ha deliberato di rendere un parere motivato al Comune di Casalbordino ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 24 del 12 novembre 2024, avente ad oggetto l'approvazione dell'operazione di trasformazione regressiva in azienda speciale consortile della società *in house* Civeta S.r.l., partecipata da enti pubblici del Vastese e della quale il Comune detiene il 7,34% del capitale sociale. L'Autorità ha ritenuto che tale deliberazione fosse illegittima per l'indebito affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti ad un'azienda speciale, in violazione degli articoli 14, comma 1, e 21 del d.lgs. n. 201/2022, nonché - fermo quanto sopra, già di per sé idoneo ad escludere la legittimità dell'operazione - per la carenza di motivazione analitica circa la forma di affidamento scelta, in violazione degli articoli 5, comma 1 e 7, comma 7, lettera b), del d.lgs. n. 175/2016 e dell'articolo 14, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 201/2022.

Nel termine normativamente previsto, nel caso di specie scaduto lo scorso 16 novembre, il Comune non ha fatto pervenire alcun riscontro al parere motivato.

Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell'Ente al parere motivato, trasmesso in data 17 settembre 2025, l'Autorità ha deliberato, nella riunione del 25 novembre 2025, di proporre ricorso al TAR territorialmente competente contro la deliberazione in oggetto.

AS2122 - COMUNE DI POLLUTRI (CH) - TRASFORMAZIONE REGRESSIVA IN AZIENDA SPECIALE CONSORTILE DI CIVETA SRL

Roma, 17 settembre 2025

Comune di Pollutri

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 15 settembre 2025, ha deliberato di esprimere il proprio parere ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alla Deliberazione del Consiglio Comunale di Pollutri n. 37 del 12 novembre 2024, avente a oggetto "*Trasformazione regressiva in azienda speciale consortile di Civeta S.r.l. - Approvazione Statuto e Convenzione per la trasformazione*", trasmessa il 23 luglio 2025.

Con il richiamato provvedimento, il Comune di Pollutri (di seguito anche "Comune") ha deliberato di approvare la trasformazione regressiva in azienda speciale consortile della società *in house* Civeta S.r.l. (di seguito, "Civeta"), della quale detiene l'1,83% del capitale sociale, che gestisce, per conto degli enti soci, il servizio di smaltimento rifiuti e la gestione degli impianti essenziali al servizio rifiuti ed è destinataria di due finanziamenti nell'ambito del PNRR.

Al riguardo, l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni in merito a diversi profili di criticità concorrenziale riscontrati.

Sull'affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti ad un'azienda speciale

La deliberazione adottata dal Comune è innanzitutto viziata in quanto affida lo svolgimento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti ad un'azienda speciale, in violazione degli articoli 14, comma 1, e 21 del d.lgs. n. 201/2022 (recante "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*").

Come è noto, l'articolo 14, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022 prevede che gli enti locali e gli altri enti competenti possano provvedere all'organizzazione dei servizi pubblici locali a rete unicamente mediante una delle seguenti modalità di gestione: (i) l'esternalizzazione del servizio a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica (lettera *a*)); (ii) l'affidamento a una società mista pubblico-privata, con selezione del socio privato mediante gara a doppio oggetto (lettera *b*)) e (iii) la gestione *in house*, purché sussistano i relativi requisiti previsti dall'ordinamento euro-unitario (lettera *c*)).

Inoltre, l'articolo 21 del d.lgs. n. 201/2022 prevede la facoltà per gli enti locali e gli altri enti competenti di affidare la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali alla gestione del servizio anche separatamente dalla gestione del servizio, ferme restando le discipline di settore e fatta salva la necessità di garantire l'accesso equo e non discriminatorio a tutti i soggetti legittimati all'erogazione del servizio.

Nello specifico, per quanto riguarda le modalità di affidamento della gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, il comma 4 dell'articolo in esame sancisce espressamente che “[q]ualora sia separata dalla gestione del servizio, la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali è affidata dagli enti competenti secondo le modalità di cui all'articolo 14, comma 1, lettere a), b) e c)”, vale a dire mediante gara, società mista o società *in house*, quindi escludendo la forma dell'azienda speciale.

Si precisa che la disciplina di riordino dei servizi pubblici locali di cui al d.lgs. n. 201/2022 non esclude in assoluto l'azienda speciale quale modalità di gestione dei servizi pubblici locali, ma ne limita l'utilizzo alla gestione dei servizi non a rete (articolo 14, comma 1, lettera d)) e alle sole gestioni in forma autonoma del servizio idrico integrato (articolo 33, comma 3).

Del resto, al fine di assicurare un maggior rigore sul piano della gestione economico-finanziaria e su quello qualitativo, il legislatore ha inteso garantire una organizzazione “industriale” dei servizi a rete (escludendo la possibilità di ricorrere all'azienda speciale), che necessitano di investimenti infrastrutturali per rispondere a *standard* tecnici e qualitativi in continua evoluzione, nonché di un'organizzazione strutturata per garantire i bisogni dell'utenza¹. Di converso, i servizi non a rete, oltre a presentare dimensioni tendenzialmente più modeste e una minore esigenza infrastrutturale, tali da rendere più conveniente la gestione da parte dell'ente locale, si caratterizzano anche per essere finalizzati alla soddisfazione di diritti sociali e bisogni primari della persona scarsamente standardizzati e piuttosto legati al territorio di riferimento, circostanza che rende del tutto ammissibile un diretto coinvolgimento dell'amministrazione locale (mediante azienda speciale o gestione in economia).

Pertanto, la deliberazione in analisi, relativa all'approvazione della trasformazione di una società *in house* - affidataria del servizio di smaltimento rifiuti e della gestione di impianti essenziali alla gestione del servizio rifiuti - in azienda speciale consortile, si pone in violazione degli articoli 14 e 21 del d.lgs. n. 201/2022, che delineano gli unici regimi gestori consentiti (e pro-concorrenziali) per lo svolgimento dei servizi a rete e la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni essenziali alla gestione di tali servizi, senza annoverare l'azienda speciale.

Sulla motivazione analitica circa la forma di affidamento scelta

Fermo quanto sopra - che già di per sé risulta idoneo a escludere la legittimità dell'operazione in esame ai fini dell'affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti - la deliberazione adottata dal Comune risulta, comunque, carente sotto il profilo motivazionale.

L'articolo 7, comma 7, lettera b), del d.lgs. n. 175/2016 (recante “*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*”, di seguito “TUSPP”) assoggetta, infatti, le operazioni di trasformazione

¹ Se, da un lato, tale quadro normativo dà attuazione al criterio dettato dal legislatore delegato, di “*definizione della disciplina relativa alla gestione e all'organizzazione del servizio idonea ad assicurarne la qualità e l'efficienza e della scelta tra autoproduzione e ricorso al mercato*” (articolo 8, comma 2, lettera b), della legge n. 118/2022), dall'altro lato descrive anche la naturale evoluzione che l'utilizzo dei diversi modelli organizzativi dei servizi pubblici locali ha conosciuto nel tempo. Si è infatti registrata una progressiva marginalizzazione dei modelli che prevedono un diretto coinvolgimento dell'organizzazione comunale, come la gestione mediante azienda speciale (e la gestione in economia), in quanto tali modelli hanno storicamente incontrato difficoltà sia dal punto di vista della sostenibilità economica e finanziaria della gestione, sia della qualità delle prestazioni rese all'utenza (avendo le vicende dell'azienda speciale un peso diretto sul bilancio dell'ente e creando, di conseguenza, scarsi incentivi a una gestione ispirata a criteri di efficienza e a elevati *standard* qualitativi).

societarie agli stessi oneri motivazionali previsti dall'articolo 5, comma 1, del TUSPP, per i casi di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni.

In particolare, l'articolo 5 del TUSPP impone che le amministrazioni fondino il proprio atto deliberativo su una motivazione analitica, che dia conto della necessità, intesa in termini di stretta indispensabilità, dello svolgimento da parte di una determinata società di una specifica attività inerente alle finalità della pubblica amministrazione interessata, evidenziando la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria dell'operazione, le ragioni e le finalità che giustificano la scelta della gestione diretta o esternalizzata del servizio, nonché la compatibilità di tale scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e con le norme unionali. Inoltre, per la motivazione degli affidamenti di servizi pubblici locali di rilevanza economica e della gestione delle relative infrastrutture, il citato d.lgs. n. 201/2022 prevede che, prima della procedura di affidamento, l'ente debba dare conto, in una apposita relazione, degli esiti della valutazione sulla scelta della modalità di gestione (articolo 14, commi 2 e 3).

Premesso quanto sopra, l'Autorità rileva che, nel caso di specie, il Comune non solo ha scelto una modalità di affidamento dei servizi non conforme alla normativa vigente, ma non ha neanche adottato una relazione che dia conto delle valutazioni alla base della scelta della modalità di gestione, limitandosi a esporre all'interno della deliberazione del Consiglio Comunale n. 37 del 12 novembre 2024 l'unica ragione a sostegno dell'operazione, vale a dire, la perdita dei requisiti dell'*in house* da parte della società Civeta.

Secondo quanto rappresentato dal Comune, da tale circostanza è derivata la necessità di porre in essere l'operazione in analisi, al fine di evitare il rischio di perdere gli affidamenti diretti di gestione degli impianti (in essere e in costruzione) e i finanziamenti ottenuti nell'ambito del PNRR, nonché di evitare le ulteriori conseguenze negative che potrebbero discendere da tali perdite, cioè le azioni risarcitorie degli operatori economici già individuati per l'esecuzione degli impianti, la chiusura in perdita dei cantieri e le azioni di responsabilità contabile nei confronti dei soggetti apicali.

Tuttavia, il Comune non ha fornito alcuna valutazione sulla perdurante idoneità della società trasformata a rappresentare lo strumento più adatto per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, né ha fornito dati sul valore dell'operazione, sui risultati della gestione precedente e sui risultati prevedibilmente attesi a seguito dell'operazione di trasformazione.

Peraltro, la deliberazione del Comune non ha indicato alcun dato sull'efficienza o sulla qualità tecnica e contrattuale del servizio espletato dal gestore, né sui costi sostenuti dall'ente locale e dagli utenti.

Del pari, non sono state descritte le azioni previste per far fronte al mancato rispetto del limite dell'80% del fatturato da parte della società Civeta, tanto più che, anche a valle di una trasformazione in azienda speciale, quest'ultima diverrebbe per definizione strumentale ai soli enti pubblici proprietari.

Inoltre, fermo restando il dato sull'ottenimento di finanziamenti nell'ambito del PNRR, non sono state fornite informazioni sullo stato di avanzamento dei progetti relativi agli impianti in costruzione. L'Autorità, alla luce delle considerazioni svolte, ritiene che la deliberazione del Consiglio Comunale di Pollutri n. 37 del 12 novembre 2024 sia illegittima per l'indebito affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti a un'azienda speciale, in violazione degli articoli 14, comma 1, e 21 del d.lgs. n. 201/2022, nonché per la carenza di motivazione analitica circa la forma

di affidamento scelta, in violazione degli articoli 5, comma 1, e 7, comma 7, lettera *b*), del TUSPP e dell'articolo 14, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 201/2022.

L'Autorità ritiene che, in ragione dei citati profili di illegittimità della deliberazione, tutte le descritte violazioni abbiano un evidente impatto anticoncorrenziale, in quanto idonee a ritardare e ostacolare ingiustificatamente l'affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti tramite una procedura conforme alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti e idonea a garantire, a beneficio degli utenti, che i servizi siano espletati con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche. Del resto, la disciplina introdotta dal d.lgs. n. 201/2022 si pone come obiettivo, tra gli altri, proprio la "*tutela e la promozione della concorrenza*" (articolo 1, comma 3, del d.lgs. n. 201/2022).

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/1990 il Comune di Pollutri dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso al TAR territorialmente competente entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

Comunicato in merito al mancato adeguamento del Comune di Pollutri al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in relazione alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 37 del 12 novembre 2024, avente ad oggetto l'approvazione dell'operazione di trasformazione regressiva in azienda speciale consortile della società in house Civeta S.r.l.

L'Autorità, il 15 settembre 2025, ha deliberato di rendere un parere motivato al Comune di Pollutri ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990, in merito alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 37 del 12 novembre 2024, avente ad oggetto l'approvazione dell'operazione di trasformazione regressiva in azienda speciale consortile della società *in house* Civeta S.r.l., partecipata da enti pubblici del Vastese e della quale il Comune detiene l'1,83% del capitale sociale. L'Autorità ha ritenuto che tale deliberazione fosse illegittima per l'indebito affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti ad un'azienda speciale, in violazione degli articoli 14, comma 1, e 21 del d.lgs. n. 201/2022, nonché - fermo quanto sopra, già di per sé idoneo ad escludere la legittimità dell'operazione - per la carenza di motivazione analitica circa la forma di affidamento scelta, in violazione degli articoli 5, comma 1 e 7, comma 7, lettera *b*), del d.lgs. n. 175/2016 e dell'articolo 14, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 201/2022.

Nel termine normativamente previsto, nel caso di specie scaduto lo scorso 16 novembre, il Comune non ha fatto pervenire alcun riscontro al parere motivato.

Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell'Ente al parere motivato, trasmesso in data 17 settembre 2025, l'Autorità ha deliberato, nella riunione del 25 novembre 2025, di proporre ricorso al TAR territorialmente competente contro la deliberazione in oggetto.

AS2123 - COMUNE DI VILLALFONSINA (CH) - TRASFORMAZIONE REGRESSIVA IN AZIENDA SPECIALE CONSORTILE DI CIVETA SRL

Roma, 17 settembre 2025

Comune di Villalfonsina

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 15 settembre 2025, ha deliberato di esprimere il proprio parere ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alla Deliberazione del Consiglio Comunale di Villalfonsina n. 41 del 12 novembre 2024, avente a oggetto "*Trasformazione regressiva in azienda speciale consortile di Civeta S.r.l.. Approvazione Statuto e Convenzione per la trasformazione*", trasmessa il 23 luglio 2025.

Con il richiamato provvedimento, il Comune di Villalfonsina (di seguito anche "Comune") ha deliberato di approvare la trasformazione regressiva in azienda speciale consortile della società *in house* Civeta S.r.l. (di seguito, "Civeta"), della quale detiene lo 0,92% del capitale sociale, che gestisce, per conto degli enti soci il servizio di smaltimento rifiuti e la gestione degli impianti essenziali al servizio rifiuti ed è destinataria di due finanziamenti nell'ambito del PNRR.

Al riguardo, l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni in merito a diversi profili di criticità concorrenziale riscontrati.

Sull'affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti ad un'azienda speciale

La deliberazione adottata dal Comune è innanzitutto viziata in quanto affida lo svolgimento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti ad un'azienda speciale, in violazione degli articoli 14, comma 1, e 21 del d.lgs. n. 201/2022 (recante "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*").

Come è noto, l'articolo 14, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022 prevede che gli enti locali e gli altri enti competenti possano provvedere all'organizzazione dei servizi pubblici locali a rete unicamente mediante una delle seguenti modalità di gestione: (i) l'esternalizzazione del servizio a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica (lettera *a*)); (ii) l'affidamento a una società mista pubblico-privata, con selezione del socio privato mediante gara a doppio oggetto (lettera *b*)) e (iii) la gestione *in house*, purché sussistano i relativi requisiti previsti dall'ordinamento euro-unitario (lettera *c*)).

Inoltre, l'articolo 21 del d.lgs. n. 201/2022 prevede la facoltà per gli enti locali e gli altri enti competenti di affidare la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali alla gestione del servizio anche separatamente dalla gestione del servizio, ferme restando le discipline di settore e fatta salva la necessità di garantire l'accesso equo e non discriminatorio a tutti i soggetti legittimati all'erogazione del servizio.

Nello specifico, per quanto riguarda le modalità di affidamento della gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, il comma 4 dell'articolo in esame sancisce espressamente che “[q]ualora sia separata dalla gestione del servizio, la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali è affidata dagli enti competenti secondo le modalità di cui all'articolo 14, comma 1, lettere a), b) e c)”, vale a dire mediante gara, società mista o società *in house*, quindi escludendo la forma dell'azienda speciale.

Si precisa che la disciplina di riordino dei servizi pubblici locali di cui al d.lgs. n. 201/2022 non esclude in assoluto l'azienda speciale quale modalità di gestione dei servizi pubblici locali, ma ne limita l'utilizzo alla gestione dei servizi non a rete (articolo 14, comma 1, lettera d)) e alle sole gestioni in forma autonoma del servizio idrico integrato (articolo 33, comma 3).

Del resto, al fine di assicurare un maggior rigore sul piano della gestione economico-finanziaria e su quello qualitativo, il legislatore ha inteso garantire una organizzazione “industriale” dei servizi a rete (escludendo la possibilità di ricorrere all'azienda speciale), che necessitano di investimenti infrastrutturali per rispondere a *standard* tecnici e qualitativi in continua evoluzione, nonché di un'organizzazione strutturata per garantire i bisogni dell'utenza¹. Di converso, i servizi non a rete, oltre a presentare dimensioni tendenzialmente più modeste e una minore esigenza infrastrutturale, tali da rendere più conveniente la gestione da parte dell'ente locale, si caratterizzano anche per essere finalizzati alla soddisfazione di diritti sociali e bisogni primari della persona scarsamente standardizzati e piuttosto legati al territorio di riferimento, circostanza che rende del tutto ammissibile un diretto coinvolgimento dell'amministrazione locale (mediante azienda speciale o gestione in economia).

Pertanto, la deliberazione in analisi, relativa all'approvazione della trasformazione di una società *in house* - affidataria del servizio di smaltimento rifiuti e della gestione di impianti essenziali alla gestione del servizio rifiuti - in azienda speciale consortile, si pone in violazione degli articoli 14 e 21 del d.lgs. n. 201/2022, che delineano gli unici regimi gestori consentiti (e pro-concorrenziali) per lo svolgimento dei servizi a rete e la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni essenziali alla gestione di tali servizi, senza annoverare l'azienda speciale.

Sulla motivazione analitica circa la forma di affidamento scelta

Fermo quanto sopra - che già di per sé risulta idoneo a escludere la legittimità dell'operazione in esame ai fini dell'affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti - la deliberazione adottata dal Comune risulta, comunque, carente sotto il profilo motivazionale.

L'articolo 7, comma 7, lettera b), del d.lgs. n. 175/2016 (recante “*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*”, di seguito “TUSPP”) assoggetta, infatti, le operazioni di trasformazione

¹ Se, da un lato, tale quadro normativo dà attuazione al criterio dettato dal legislatore delegato, di “*definizione della disciplina relativa alla gestione e all'organizzazione del servizio idonea ad assicurarne la qualità e l'efficienza e della scelta tra autoproduzione e ricorso al mercato*” (articolo 8, comma 2, lettera b), della legge n. 118/2022), dall'altro lato descrive anche la naturale evoluzione che l'utilizzo dei diversi modelli organizzativi dei servizi pubblici locali ha conosciuto nel tempo. Si è infatti registrata una progressiva marginalizzazione dei modelli che prevedono un diretto coinvolgimento dell'organizzazione comunale, come la gestione mediante azienda speciale (e la gestione in economia), in quanto tali modelli hanno storicamente incontrato difficoltà sia dal punto di vista della sostenibilità economica e finanziaria della gestione, sia della qualità delle prestazioni rese all'utenza (avendo le vicende dell'azienda speciale un peso diretto sul bilancio dell'ente e creando, di conseguenza, scarsi incentivi a una gestione ispirata a criteri di efficienza e a elevati *standard* qualitativi).

societarie agli stessi oneri motivazionali previsti dall'articolo 5, comma 1, del TUSPP, per i casi di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni.

In particolare, l'articolo 5 del TUSPP impone che le amministrazioni fondino il proprio atto deliberativo su una motivazione analitica, che dia conto della necessità, intesa in termini di stretta indispensabilità, dello svolgimento da parte di una determinata società di una specifica attività inerente alle finalità della pubblica amministrazione interessata, evidenziando la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria dell'operazione, le ragioni e le finalità che giustificano la scelta della gestione diretta o esternalizzata del servizio, nonché la compatibilità di tale scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e con le norme unionali. Inoltre, per la motivazione degli affidamenti di servizi pubblici locali di rilevanza economica e della gestione delle relative infrastrutture, il citato d.lgs. n. 201/2022 prevede che, prima della procedura di affidamento, l'ente debba dare conto, in una apposita relazione, degli esiti della valutazione sulla scelta della modalità di gestione (articolo 14, commi 2 e 3).

Premesso quanto sopra, l'Autorità rileva che, nel caso di specie, il Comune non solo ha scelto una modalità di affidamento dei servizi non conforme alla normativa vigente, ma non ha neanche adottato una relazione che dia conto delle valutazioni alla base della scelta della modalità di gestione, limitandosi a esporre all'interno della deliberazione del Consiglio Comunale n. 41 del 12 novembre 2024 l'unica ragione a sostegno dell'operazione, vale a dire, la perdita dei requisiti dell'in *house* da parte della società Civeta.

Secondo quanto rappresentato dal Comune, da tale circostanza è derivata la necessità di porre in essere l'operazione in analisi, al fine di evitare il rischio di perdere gli affidamenti diretti di gestione degli impianti (in essere e in costruzione) e i finanziamenti ottenuti nell'ambito del PNRR, nonché di evitare le ulteriori conseguenze negative che potrebbero discendere da tali perdite, cioè le azioni risarcitorie degli operatori economici già individuati per l'esecuzione degli impianti, la chiusura in perdita dei cantieri e le azioni di responsabilità contabile nei confronti dei soggetti apicali.

Tuttavia, il Comune non ha fornito alcuna valutazione sulla perdurante idoneità della società trasformata a rappresentare lo strumento più adatto per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, né ha fornito dati sul valore dell'operazione, sui risultati della gestione precedente e sui risultati prevedibilmente attesi a seguito dell'operazione di trasformazione.

Pertanto, la deliberazione del Comune non ha indicato alcun dato sull'efficienza o sulla qualità tecnica e contrattuale del servizio espletato dal gestore, né sui costi sostenuti dall'ente locale e dagli utenti.

Del pari, non sono state descritte le azioni previste per far fronte al mancato rispetto del limite dell'80% del fatturato da parte della società Civeta, tanto più che, anche a valle di una trasformazione in azienda speciale, quest'ultima diverrebbe per definizione strumentale ai soli enti pubblici proprietari.

Inoltre, fermo restando il dato sull'ottenimento di finanziamenti nell'ambito del PNRR, non sono state fornite informazioni sullo stato di avanzamento dei progetti relativi agli impianti in costruzione. L'Autorità, alla luce delle considerazioni svolte, ritiene che la deliberazione del Consiglio Comunale di Villalfonsina n. 41 del 12 novembre 2024 sia illegittima per l'indebito affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti a un'azienda speciale, in violazione degli articoli 14, comma 1, e 21 del d.lgs. n. 201/2022, nonché per la carenza di motivazione analitica circa la forma

di affidamento scelta, in violazione degli articoli 5, comma 1, e 7, comma 7, lettera b), del TUSPP e dell'articolo 14, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 201/2022.

L'Autorità ritiene che, in ragione dei citati profili di illegittimità della deliberazione, tutte le descritte violazioni abbiano un evidente impatto anticoncorrenziale, in quanto idonee a ritardare e ostacolare ingiustificatamente l'affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti tramite una procedura conforme alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti e idonea a garantire, a beneficio degli utenti, che i servizi siano espletati con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche. Del resto, la disciplina introdotta dal d.lgs. n. 201/2022 si pone come obiettivo, tra gli altri, proprio la *“tutela e la promozione della concorrenza”* (articolo 1, comma 3, del d.lgs. n. 201/2022).

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/1990 il Comune di Villalfonsina dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso al TAR territorialmente competente entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

Comunicato in merito al mancato adeguamento del Comune di Villalfonsina al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in relazione alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 41 del 12 novembre 2024, avente ad oggetto l'approvazione dell'operazione di trasformazione regressiva in azienda speciale consortile della società in house Civeta S.r.l.

L'Autorità, il 15 settembre 2025, ha deliberato di rendere un parere motivato al Comune di Villalfonsina ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 41 del 12 novembre 2024, avente ad oggetto l'approvazione dell'operazione di trasformazione regressiva in azienda speciale consortile della società *in house* Civeta S.r.l., partecipata da enti pubblici del Vastese e della quale il Comune detiene lo 0,92% del capitale sociale. L'Autorità ha ritenuto che tale deliberazione fosse illegittima per l'indebito affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti ad un'azienda speciale, in violazione degli articoli 14, comma 1, e 21 del d.lgs. n. 201/2022, nonché - fermo quanto sopra, già di per sé idoneo ad escludere la legittimità dell'operazione - per la carenza di motivazione analitica circa la forma di affidamento scelta, in violazione degli articoli 5, comma 1 e 7, comma 7, lettera b), del d.lgs. n. 175/2016 e dell'articolo 14, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 201/2022.

Nel termine normativamente previsto, nel caso di specie scaduto lo scorso 16 novembre, il Comune non ha fatto pervenire alcun riscontro al parere motivato.

Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell'Ente al parere motivato, trasmesso in data 17 settembre 2025, l'Autorità ha deliberato, nella riunione del 25 novembre 2025, di proporre ricorso al TAR territorialmente competente contro la deliberazione in oggetto.

AS2124 - COMUNE DI VASTO (CH) - TRASFORMAZIONE REGRESSIVA IN AZIENDA SPECIALE CONSORTILE DI CIVETA SRL

Roma, 17 settembre 2025

Comune di Vasto

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 15 settembre 2025, ha deliberato di esprimere il proprio parere ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alla Deliberazione del Consiglio Comunale di Vasto n. 71 del 16 ottobre 2024, avente a oggetto "*Trasformazione regressiva in azienda speciale consortile di Civeta S.r.l.*", trasmessa il 24 luglio 2025.

Con il richiamato provvedimento, il Comune di Vasto (di seguito anche "Comune") ha deliberato di approvare la trasformazione regressiva in azienda speciale consortile della società *in house* Civeta S.r.l. (di seguito, "Civeta"), della quale detiene il 44,04% del capitale sociale, che gestisce, per conto degli enti soci il servizio di smaltimento rifiuti e la gestione degli impianti essenziali al servizio rifiuti ed è destinataria di due finanziamenti nell'ambito del PNRR.

Al riguardo, l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni in merito a diversi profili di criticità concorrenziale riscontrati.

Sull'affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti ad un'azienda speciale

La deliberazione adottata dal Comune è innanzitutto viziata in quanto affida lo svolgimento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti ad un'azienda speciale, in violazione degli articoli 14, comma 1, e 21 del d.lgs. n. 201/2022 (recante "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*").

Come è noto, l'articolo 14, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022 prevede che gli enti locali e gli altri enti competenti possano provvedere all'organizzazione dei servizi pubblici locali a rete unicamente mediante una delle seguenti modalità di gestione: (i) l'esternalizzazione del servizio a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica (lettera *a*)); (ii) l'affidamento a una società mista pubblico-privata, con selezione del socio privato mediante gara a doppio oggetto (lettera *b*)) e (iii) la gestione *in house*, purché sussistano i relativi requisiti previsti dall'ordinamento euro-unitario (lettera *c*)).

Inoltre, l'articolo 21 del d.lgs. n. 201/2022 prevede la facoltà per gli enti locali e gli altri enti competenti di affidare la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali alla gestione del servizio anche separatamente dalla gestione del servizio, ferme restando le discipline di settore e fatta salva la necessità di garantire l'accesso equo e non discriminatorio a tutti i soggetti legittimati all'erogazione del servizio.

Nello specifico, per quanto riguarda le modalità di affidamento della gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, il comma 4 dell'articolo in esame sancisce espressamente che “[q]ualora sia separata dalla gestione del servizio, la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali è affidata dagli enti competenti secondo le modalità di cui all'articolo 14, comma 1, lettere a), b) e c)”, vale a dire mediante gara, società mista o società *in house*, quindi escludendo la forma dell'azienda speciale.

Si precisa che la disciplina di riordino dei servizi pubblici locali di cui al d.lgs. n. 201/2022 non esclude in assoluto l'azienda speciale quale modalità di gestione dei servizi pubblici locali, ma ne limita l'utilizzo alla gestione dei servizi non a rete (articolo 14, comma 1, lettera d)) e alle sole gestioni in forma autonoma del servizio idrico integrato (articolo 33, comma 3).

Del resto, al fine di assicurare un maggior rigore sul piano della gestione economico-finanziaria e su quello qualitativo, il legislatore ha inteso garantire una organizzazione “industriale” dei servizi a rete (escludendo la possibilità di ricorrere all'azienda speciale), che necessitano di investimenti infrastrutturali per rispondere a *standard* tecnici e qualitativi in continua evoluzione, nonché di un'organizzazione strutturata per garantire i bisogni dell'utenza¹. Di converso, i servizi non a rete, oltre a presentare dimensioni tendenzialmente più modeste e una minore esigenza infrastrutturale, tali da rendere più conveniente la gestione da parte dell'ente locale, si caratterizzano anche per essere finalizzati alla soddisfazione di diritti sociali e bisogni primari della persona scarsamente standardizzati e piuttosto legati al territorio di riferimento, circostanza che rende del tutto ammissibile un diretto coinvolgimento dell'amministrazione locale (mediante azienda speciale o gestione in economia).

Pertanto, la deliberazione in analisi, relativa all'approvazione della trasformazione di una società *in house* - affidataria del servizio di smaltimento rifiuti e della gestione di impianti essenziali alla gestione del servizio rifiuti - in azienda speciale consortile, si pone in violazione degli articoli 14 e 21 del d.lgs. n. 201/2022, che delineano gli unici regimi gestori consentiti (e pro-concorrenziali) per lo svolgimento dei servizi a rete e la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni essenziali alla gestione di tali servizi, senza annoverare l'azienda speciale.

Sulla motivazione analitica circa la forma di affidamento scelta

Fermo quanto sopra - che già di per sé risulta idoneo a escludere la legittimità dell'operazione in esame ai fini dell'affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti - la deliberazione adottata dal Comune risulta, comunque carente sotto il profilo motivazionale.

L'articolo 7, comma 7, lettera b), del d.lgs. n. 175/2016 (recante “*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*”, di seguito “TUSPP”) assoggetta, infatti, le operazioni di trasformazione

¹ Se, da un lato, tale quadro normativo dà attuazione al criterio dettato dal legislatore delegato, di “*definizione della disciplina relativa alla gestione e all'organizzazione del servizio idonea ad assicurarne la qualità e l'efficienza e della scelta tra autoproduzione e ricorso al mercato*” (articolo 8, comma 2, lettera b), della legge n. 118/2022), dall'altro lato descrive anche la naturale evoluzione che l'utilizzo dei diversi modelli organizzativi dei servizi pubblici locali ha conosciuto nel tempo. Si è infatti registrata una progressiva marginalizzazione dei modelli che prevedono un diretto coinvolgimento dell'organizzazione comunale, come la gestione mediante azienda speciale (e la gestione in economia), in quanto tali modelli hanno storicamente incontrato difficoltà sia dal punto di vista della sostenibilità economica e finanziaria della gestione, sia della qualità delle prestazioni rese all'utenza (avendo le vicende dell'azienda speciale un peso diretto sul bilancio dell'ente e creando, di conseguenza, scarsi incentivi a una gestione ispirata a criteri di efficienza e a elevati *standard* qualitativi).

societarie agli stessi oneri motivazionali previsti dall'articolo 5, comma 1, del TUSPP, per i casi di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni.

In particolare, l'articolo 5 del TUSPP impone che le amministrazioni fondino il proprio atto deliberativo su una motivazione analitica, che dia conto della necessità, intesa in termini di stretta indispensabilità, dello svolgimento da parte di una determinata società di una specifica attività inerente alle finalità della pubblica amministrazione interessata, evidenziando la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria dell'operazione, le ragioni e le finalità che giustificano la scelta della gestione diretta o esternalizzata del servizio, nonché la compatibilità di tale scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e con le norme unionali. Inoltre, per la motivazione degli affidamenti di servizi pubblici locali di rilevanza economica e della gestione delle relative infrastrutture, il citato d.lgs. n. 201/2022 prevede che, prima della procedura di affidamento, l'ente debba dare conto, in una apposita relazione, degli esiti della valutazione sulla scelta della modalità di gestione (articolo 14, commi 2 e 3).

Premesso quanto sopra, l'Autorità rileva che, nel caso di specie, il Comune non solo ha scelto una modalità di affidamento dei servizi non conforme alla normativa vigente, ma non ha neanche adottato una relazione che dia conto delle valutazioni alla base della scelta della modalità di gestione, limitandosi a esporre all'interno della deliberazione del Consiglio Comunale n. 71 del 16 ottobre 2024 l'unica ragione a sostegno dell'operazione, vale a dire, la perdita dei requisiti dell'*in house* da parte della società Civeta.

Secondo quanto rappresentato dal Comune, da tale circostanza è derivata la necessità di porre in essere l'operazione in analisi, al fine di evitare il rischio di perdere gli affidamenti diretti di gestione degli impianti (in essere e in costruzione) e i finanziamenti ottenuti nell'ambito del PNRR, nonché di evitare le ulteriori conseguenze negative che potrebbero discendere da tali perdite, cioè le azioni risarcitorie degli operatori economici già individuati per l'esecuzione degli impianti, la chiusura in perdita dei cantieri e le azioni di responsabilità contabile nei confronti dei soggetti apicali.

Tuttavia, il Comune non ha fornito alcuna valutazione sulla perdurante idoneità della società trasformata a rappresentare lo strumento più adatto per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, né ha fornito dati sul valore dell'operazione, sui risultati della gestione precedente e sui risultati prevedibilmente attesi a seguito dell'operazione di trasformazione.

Peraltro, la deliberazione del Comune non ha indicato alcun dato sull'efficienza o sulla qualità tecnica e contrattuale del servizio espletato dal gestore, né sui costi sostenuti dall'ente locale e dagli utenti.

Del pari, non sono state descritte le azioni previste per far fronte al mancato rispetto del limite dell'80% del fatturato da parte della società Civeta, tanto più che, anche a valle di una trasformazione in azienda speciale, quest'ultima diverrebbe per definizione strumentale ai soli enti pubblici proprietari.

Inoltre, fermo restando il dato sull'ottenimento di finanziamenti nell'ambito del PNRR, non sono state fornite informazioni sullo stato di avanzamento dei progetti relativi agli impianti in costruzione. L'Autorità, alla luce delle considerazioni svolte, ritiene che la deliberazione del Consiglio Comunale di Vasto n. 71 del 16 ottobre 2024 sia illegittima per l'indebito affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti a un'azienda speciale, in violazione degli articoli 14, comma 1, e 21 del d.lgs. n. 201/2022, nonché per la carenza di motivazione analitica circa la forma di

affidamento scelta, in violazione degli articoli 5, comma 1, e 7, comma 7, lettera b), del TUSPP e dell'articolo 14, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 201/2022.

L'Autorità ritiene che, in ragione dei citati profili di illegittimità della deliberazione, tutte le descritte violazioni abbiano un evidente impatto anticoncorrenziale, in quanto idonee a ritardare e ostacolare ingiustificatamente l'affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti tramite una procedura conforme alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti e idonea a garantire, a beneficio degli utenti, che i servizi siano espletati con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche. Del resto, la disciplina introdotta dal d.lgs. n. 201/2022 si pone come obiettivo, tra gli altri, proprio la *"tutela e la promozione della concorrenza"* (articolo 1, comma 3, del d.lgs. n. 201/2022).

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/1990 il Comune di Vasto dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso al TAR territorialmente competente entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

Comunicato in merito al mancato adeguamento del Comune di Vasto al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in relazione alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 71 del 16 ottobre 2024, avente ad oggetto l'approvazione dell'operazione di trasformazione regressiva in azienda speciale consortile della società in house Civeta S.r.l.

L'Autorità, il 15 settembre 2025, ha deliberato di rendere un parere motivato al Comune di Vasto ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 71 del 16 ottobre 2024, avente ad oggetto l'approvazione dell'operazione di trasformazione regressiva in azienda speciale consortile della società *in house* Civeta S.r.l., partecipata da enti pubblici del Vastese e della quale il Comune detiene il 44,04% del capitale sociale.

L'Autorità ha ritenuto che tale deliberazione fosse illegittima per l'indebito affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti ad un'azienda speciale, in violazione degli articoli 14, comma 1, e 21 del d.lgs. n. 201/2022, nonché - fermo quanto sopra, già di per sé idoneo ad escludere la legittimità dell'operazione - per la carenza di motivazione analitica circa la forma di affidamento scelta, in violazione degli articoli 5, comma 1 e 7, comma 7, lettera b), del d.lgs. n. 175/2016 e dell'articolo 14, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 201/2022.

Nel termine normativamente previsto, nel caso di specie scaduto lo scorso 16 novembre, il Comune non ha fatto pervenire alcun riscontro al parere motivato.

Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell'Ente al parere motivato, trasmesso in data 17 settembre 2025, l'Autorità ha deliberato, nella riunione del 25 novembre 2025, di proporre ricorso al TAR territorialmente competente contro la deliberazione in oggetto.

AS2125 - COMUNE DI SCERNI (CH) - TRASFORMAZIONE REGRESSIVA IN AZIENDA SPECIALE CONSORTILE DI CIVETA SRL

Roma, 17 settembre 2025

Comune di Scerni

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 15 settembre 2025, ha deliberato di esprimere il proprio parere ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alla Deliberazione del Consiglio Comunale di Scerni n. 38 del 28 ottobre 2024, avente a oggetto "*Civeta - Azienda Speciale Consortile - Approvazione Statuto*", trasmessa il 24 luglio 2025.

Con il richiamato provvedimento, il Comune di Scerni (di seguito anche "Comune") ha deliberato la mera approvazione del nuovo statuto dell'azienda speciale consortile, con ciò di fatto approvando anche la trasformazione regressiva in azienda speciale consortile della società *in house* Civeta S.r.l. (di seguito, "Civeta"), della quale detiene il 2,75% del capitale sociale, che gestisce, per conto degli enti soci, il servizio di smaltimento rifiuti e la gestione degli impianti essenziali al servizio rifiuti ed è destinataria di due finanziamenti nell'ambito del PNRR.

Al riguardo, l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni in merito a diversi profili di criticità concorrenziale riscontrati.

Sull'affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti ad un'azienda speciale

La deliberazione adottata dal Comune è innanzitutto viziata in quanto affida lo svolgimento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti ad un'azienda speciale, in violazione degli articoli 14, comma 1, e 21 del d.lgs. n. 201/2022 (recante "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*").

Come è noto, l'articolo 14, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022 prevede che gli enti locali e gli altri enti competenti possano provvedere all'organizzazione dei servizi pubblici locali a rete unicamente mediante una delle seguenti modalità di gestione: (i) l'esternalizzazione del servizio a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica (lettera *a*)); (ii) l'affidamento a una società mista pubblico-privata, con selezione del socio privato mediante gara a doppio oggetto (lettera *b*)) e (iii) la gestione *in house*, purché sussistano i relativi requisiti previsti dall'ordinamento euro-unitario (lettera *c*)).

Inoltre, l'articolo 21 del d.lgs. n. 201/2022 prevede la facoltà per gli enti locali e gli altri enti competenti di affidare la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali alla gestione del servizio anche separatamente dalla gestione del servizio, ferme restando le discipline di settore e fatta salva la necessità di garantire l'accesso equo e non discriminatorio a tutti i soggetti legittimati all'erogazione del servizio.

Nello specifico, per quanto riguarda le modalità di affidamento della gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, il comma 4 dell'articolo in esame sancisce espressamente che “[q]ualora sia separata dalla gestione del servizio, la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali è affidata dagli enti competenti secondo le modalità di cui all'articolo 14, comma 1, lettere a), b) e c)”, vale a dire mediante gara, società mista o società *in house*, quindi escludendo la forma dell'azienda speciale.

Si precisa che la disciplina di riordino dei servizi pubblici locali di cui al d.lgs. n. 201/2022 non esclude in assoluto l'azienda speciale quale modalità di gestione dei servizi pubblici locali, ma ne limita l'utilizzo alla gestione dei servizi non a rete (articolo 14, comma 1, lettera d)) e alle sole gestioni in forma autonoma del servizio idrico integrato (articolo 33, comma 3).

Del resto, al fine di assicurare un maggior rigore sul piano della gestione economico-finanziaria e su quello qualitativo, il legislatore ha inteso garantire una organizzazione “industriale” dei servizi a rete (escludendo la possibilità di ricorrere all'azienda speciale), che necessitano di investimenti infrastrutturali per rispondere a *standard* tecnici e qualitativi in continua evoluzione, nonché di un'organizzazione strutturata per garantire i bisogni dell'utenza¹. Di converso, i servizi non a rete, oltre a presentare dimensioni tendenzialmente più modeste e una minore esigenza infrastrutturale, tali da rendere più conveniente la gestione da parte dell'ente locale, si caratterizzano anche per essere finalizzati alla soddisfazione di diritti sociali e bisogni primari della persona scarsamente standardizzati e piuttosto legati al territorio di riferimento, circostanza che rende del tutto ammissibile un diretto coinvolgimento dell'amministrazione locale (mediante azienda speciale o gestione in economia).

Pertanto, la deliberazione in analisi, relativa all'approvazione della trasformazione di una società *in house* - affidataria del servizio di smaltimento rifiuti e della gestione di impianti essenziali alla gestione del servizio rifiuti - in azienda speciale consortile, si pone in violazione degli articoli 14 e 21 del d.lgs. n. 201/2022, che delineano gli unici regimi gestori consentiti (e pro-concorrenziali) per lo svolgimento dei servizi a rete e la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni essenziali alla gestione di tali servizi, senza annoverare l'azienda speciale.

Sulla motivazione analitica circa la forma di affidamento scelta

Fermo quanto sopra - che già di per sé risulta idoneo a escludere la legittimità dell'operazione in esame ai fini dell'affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti - la deliberazione adottata dal Comune risulta, comunque, carente sotto il profilo motivazionale.

L'articolo 7, comma 7, lettera b), del d.lgs. n. 175/2016 (recante “*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*”, di seguito “TUSPP”) assoggetta, infatti, le operazioni di trasformazione

¹ Se, da un lato, tale quadro normativo dà attuazione al criterio dettato dal legislatore delegato, di “*definizione della disciplina relativa alla gestione e all'organizzazione del servizio idonea ad assicurarne la qualità e l'efficienza e della scelta tra autoproduzione e ricorso al mercato*” (articolo 8, comma 2, lettera b), della legge n. 118/2022), dall'altro lato descrive anche la naturale evoluzione che l'utilizzo dei diversi modelli organizzativi dei servizi pubblici locali ha conosciuto nel tempo. Si è infatti registrata una progressiva marginalizzazione dei modelli che prevedono un diretto coinvolgimento dell'organizzazione comunale, come la gestione mediante azienda speciale (e la gestione in economia), in quanto tali modelli hanno storicamente incontrato difficoltà sia dal punto di vista della sostenibilità economica e finanziaria della gestione, sia della qualità delle prestazioni rese all'utenza (avendo le vicende dell'azienda speciale un peso diretto sul bilancio dell'ente e creando, di conseguenza, scarsi incentivi a una gestione ispirata a criteri di efficienza e a elevati *standard* qualitativi).

societarie agli stessi oneri motivazionali previsti dall'articolo 5, comma 1, del TUSPP, per i casi di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni.

In particolare, l'articolo 5 del TUSPP impone che le amministrazioni fondino il proprio atto deliberativo su una motivazione analitica, che dia conto della necessità, intesa in termini di stretta indispensabilità, dello svolgimento da parte di una determinata società di una specifica attività inerente alle finalità della pubblica amministrazione interessata, evidenziando la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria dell'operazione, le ragioni e le finalità che giustificano la scelta della gestione diretta o esternalizzata del servizio, nonché la compatibilità di tale scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e con le norme unionali. Inoltre, per la motivazione degli affidamenti di servizi pubblici locali di rilevanza economica e della gestione delle relative infrastrutture, il citato d.lgs. n. 201/2022 prevede che, prima della procedura di affidamento, l'ente debba dare conto, in una apposita relazione, degli esiti della valutazione sulla scelta della modalità di gestione (articolo 14, commi 2 e 3).

Premesso quanto sopra, l'Autorità rileva che, nel caso di specie, il Comune non solo ha scelto una modalità di affidamento dei servizi non conforme alla normativa vigente, ma non ha neanche fornito alcuna motivazione a sostegno dell'operazione di trasformazione recessiva della società, né adottato una relazione che dia conto delle valutazioni alla base della scelta della modalità di gestione, limitandosi ad approvare il nuovo statuto di Civeta come azienda speciale consortile con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 38 del 28 ottobre 2024.

In particolare, il Comune non ha fornito alcuna valutazione sulla perdurante idoneità della società trasformata a rappresentare lo strumento più adatto per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, né ha fornito dati sul valore dell'operazione, sui risultati della gestione precedente e sui risultati prevedibilmente attesi a seguito dell'operazione di trasformazione, sull'efficienza o sulla qualità tecnica e contrattuale del servizio espletato dal gestore, e sui costi sostenuti dall'ente locale e dagli utenti.

L'Autorità, alla luce delle considerazioni svolte, ritiene che la deliberazione del Consiglio Comunale di Scerni n. 38 del 28 ottobre 2024 sia illegittima per l'indebito affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti a un'azienda speciale, in violazione degli articoli 14, comma 1, e 21 del d.lgs. n. 201/2022, nonché per la carenza di motivazione analitica circa la forma di affidamento scelta, in violazione degli articoli 5, comma 1, e 7, comma 7, lettera b), del TUSPP e dell'articolo 14, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 201/2022.

L'Autorità ritiene che, in ragione dei citati profili di illegittimità della deliberazione, tutte le descritte violazioni abbiano un evidente impatto anticoncorrenziale, in quanto idonee a ritardare e ostacolare ingiustificatamente l'affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti tramite una procedura conforme alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti e idonea a garantire, a beneficio degli utenti, che i servizi siano espletati con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche. Del resto, la disciplina introdotta dal d.lgs. n. 201/2022 si pone come obiettivo, tra gli altri, proprio la *"tutela e la promozione della concorrenza"* (articolo 1, comma 3, del d.lgs. n. 201/2022).

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/1990 il Comune di Scerni dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra

espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso al TAR territorialmente competente entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

Comunicato in merito al mancato adeguamento del Comune di Scerni al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in relazione alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 38 del 28 ottobre 2024, avente ad oggetto l'approvazione dell'operazione di trasformazione regressiva in azienda speciale consortile della società in house Civeta S.r.l.

L'Autorità, il 15 settembre 2025, ha deliberato di rendere un parere motivato al Comune di Scerni ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 38 del 28 ottobre 2024, avente ad oggetto l'approvazione dell'operazione di trasformazione regressiva in azienda speciale consortile della società *in house* Civeta S.r.l., partecipata da enti pubblici del Vastese e della quale il Comune detiene il 2,75% del capitale sociale. L'Autorità ha ritenuto che tale deliberazione fosse illegittima per l'indebito affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti ad un'azienda speciale, in violazione degli articoli 14, comma 1, e 21 del d.lgs. n. 201/2022, nonché - fermo quanto sopra, già di per sé idoneo ad escludere la legittimità dell'operazione - per la carenza di motivazione analitica circa la forma di affidamento scelta, in violazione degli articoli 5, comma 1 e 7, comma 7, lettera b), del d.lgs. n. 175/2016 e dell'articolo 14, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 201/2022.

Nel termine normativamente previsto, nel caso di specie scaduto lo scorso 16 novembre, il Comune non ha fatto pervenire alcun riscontro al parere motivato.

Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell'Ente al parere motivato, trasmesso in data 17 settembre 2025, l'Autorità ha deliberato, nella riunione del 25 novembre 2025, di proporre ricorso al TAR territorialmente competente contro la deliberazione in oggetto.

AS2126 - COMUNE DI CUPELLO (CH) - TRASFORMAZIONE REGRESSIVA IN AZIENDA SPECIALE CONSORTILE DI CIVETA SRL

Roma, 17 settembre 2025

Comune di Cupello

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 15 settembre 2025, ha deliberato di esprimere il proprio parere ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alla Deliberazione del Consiglio Comunale di Cupello n. 52 del 28 ottobre 2024, avente a oggetto "*Trasformazione regressiva in azienda speciale consortile di Civeta S.r.l.*", rettificata con la Deliberazione del Consiglio Comunale di Cupello n. 57 del 18 novembre 2024, avente ad oggetto "*Rettifica per errore materiale della delibera di Consiglio Comunale n. 52 del 28-10-2024 e sostituzione di un allegato*", trasmesse il 24 luglio 2025.

Con il richiamato provvedimento, il Comune di Cupello (di seguito anche "Comune") ha deliberato di approvare la trasformazione regressiva in azienda speciale consortile della società *in house* Civeta S.r.l. (di seguito, "Civeta"), della quale detiene il 3,67% del capitale sociale, che gestisce, per conto degli enti soci, il servizio di smaltimento rifiuti e la gestione degli impianti essenziali al servizio rifiuti ed è destinataria di due finanziamenti nell'ambito del PNRR.

Al riguardo, l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni in merito a diversi profili di criticità concorrenziale riscontrati.

Sull'affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti ad un'azienda speciale

La deliberazione adottata dal Comune è innanzitutto viziata in quanto affida lo svolgimento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti ad un'azienda speciale, in violazione degli articoli 14, comma 1, e 21 del d.lgs. n. 201/2022 (recante "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*").

Come è noto, l'articolo 14, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022 prevede che gli enti locali e gli altri enti competenti possano provvedere all'organizzazione dei servizi pubblici locali a rete unicamente mediante una delle seguenti modalità di gestione: (i) l'esternalizzazione del servizio a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica (lettera *a*)); (ii) l'affidamento a una società mista pubblico-privata, con selezione del socio privato mediante gara a doppio oggetto (lettera *b*)) e (iii) la gestione *in house*, purché sussistano i relativi requisiti previsti dall'ordinamento euro-unitario (lettera *c*)).

Inoltre, l'articolo 21 del d.lgs. n. 201/2022 prevede la facoltà per gli enti locali e gli altri enti competenti di affidare la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali alla gestione del servizio anche separatamente dalla gestione del servizio, ferme restando

le discipline di settore e fatta salva la necessità di garantire l'accesso equo e non discriminatorio a tutti i soggetti legittimati all'erogazione del servizio.

Nello specifico, per quanto riguarda le modalità di affidamento della gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, il comma 4 dell'articolo in esame sancisce espressamente che “[q]ualora sia separata dalla gestione del servizio, la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali è affidata dagli enti competenti secondo le modalità di cui all'articolo 14, comma 1, lettere a), b) e c)”, vale a dire mediante gara, società mista o società *in house*, quindi escludendo la forma dell'azienda speciale.

Si precisa che la disciplina di riordino dei servizi pubblici locali di cui al d.lgs. n. 201/2022 non esclude in assoluto l'azienda speciale quale modalità di gestione dei servizi pubblici locali, ma ne limita l'utilizzo alla gestione dei servizi non a rete (articolo 14, comma 1, lettera d)) e alle sole gestioni in forma autonoma del servizio idrico integrato (articolo 33, comma 3).

Del resto, al fine di assicurare un maggior rigore sul piano della gestione economico-finanziaria e su quello qualitativo, il legislatore ha inteso garantire una organizzazione “industriale” dei servizi a rete (escludendo la possibilità di ricorrere all'azienda speciale), che necessitano di investimenti infrastrutturali per rispondere a *standard* tecnici e qualitativi in continua evoluzione, nonché di un'organizzazione strutturata per garantire i bisogni dell'utenza¹. Di converso, i servizi non a rete, oltre a presentare dimensioni tendenzialmente più modeste e una minore esigenza infrastrutturale, tali da rendere più conveniente la gestione da parte dell'ente locale, si caratterizzano anche per essere finalizzati alla soddisfazione di diritti sociali e bisogni primari della persona scarsamente standardizzati e piuttosto legati al territorio di riferimento, circostanza che rende del tutto ammissibile un diretto coinvolgimento dell'amministrazione locale (mediante azienda speciale o gestione in economia).

Pertanto, la deliberazione in analisi, relativa all'approvazione della trasformazione di una società *in house* - affidataria del servizio di smaltimento rifiuti e della gestione di impianti essenziali alla gestione del servizio rifiuti - in azienda speciale consortile, si pone in violazione degli articoli 14 e 21 del d.lgs. n. 201/2022, che delineano gli unici regimi gestori consentiti (e pro-concorrenziali) per lo svolgimento dei servizi a rete e la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni essenziali alla gestione di tali servizi, senza annoverare l'azienda speciale.

Sulla motivazione analitica circa la forma di affidamento scelta

Fermo quanto sopra - che già di per sé risulta idoneo a escludere la legittimità dell'operazione in esame ai fini dell'affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti - la deliberazione adottata dal Comune risulta, comunque, carente sotto il profilo motivazionale.

¹ Se, da un lato, tale quadro normativo dà attuazione al criterio dettato dal legislatore delegato, di “definizione della disciplina relativa alla gestione e all'organizzazione del servizio idonea ad assicurarne la qualità e l'efficienza e della scelta tra autoproduzione e ricorso al mercato” (articolo 8, comma 2, lettera b), della legge n. 118/2022), dall'altro lato descrive anche la naturale evoluzione che l'utilizzo dei diversi modelli organizzativi dei servizi pubblici locali ha conosciuto nel tempo. Si è infatti registrata una progressiva marginalizzazione dei modelli che prevedono un diretto coinvolgimento dell'organizzazione comunale, come la gestione mediante azienda speciale (e la gestione in economia), in quanto tali modelli hanno storicamente incontrato difficoltà sia dal punto di vista della sostenibilità economica e finanziaria della gestione, sia della qualità delle prestazioni rese all'utenza (avendo le vicende dell'azienda speciale un peso diretto sul bilancio dell'ente e creando, di conseguenza, scarsi incentivi a una gestione ispirata a criteri di efficienza e a elevati *standard* qualitativi).

L'articolo 7, comma 7, lettera b), del d.lgs. n. 175/2016 (recante "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*", di seguito "TUSPP") assoggetta, infatti, le operazioni di trasformazione societarie agli stessi oneri motivazionali previsti dall'articolo 5, comma 1, del TUSPP, per i casi di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni.

In particolare, l'articolo 5 del TUSPP impone che le amministrazioni fondino il proprio atto deliberativo su una motivazione analitica, che dia conto della necessità, intesa in termini di stretta indispensabilità, dello svolgimento da parte di una determinata società di una specifica attività inerente alle finalità della pubblica amministrazione interessata, evidenziando la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria dell'operazione, le ragioni e le finalità che giustificano la scelta della gestione diretta o esternalizzata del servizio, nonché la compatibilità di tale scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e con le norme unionali. Inoltre, per la motivazione degli affidamenti di servizi pubblici locali di rilevanza economica e della gestione delle relative infrastrutture, il citato d.lgs. n. 201/2022 prevede che, prima della procedura di affidamento, l'ente debba dare conto, in una apposita relazione, degli esiti della valutazione sulla scelta della modalità di gestione (articolo 14, commi 2 e 3).

Premesso quanto sopra, l'Autorità rileva che, nel caso di specie, il Comune non solo ha scelto una modalità di affidamento dei servizi non conforme alla normativa vigente, ma non ha neanche adottato una relazione che dia conto delle valutazioni alla base della scelta della modalità di gestione, limitandosi a esporre all'interno della deliberazione del Consiglio Comunale n. 52 del 28 ottobre 2024 l'unica ragione a sostegno dell'operazione, vale a dire, la perdita dei requisiti dell'*in house* da parte della società Civeta.

Secondo quanto rappresentato dal Comune, da tale circostanza è derivata la necessità di porre in essere l'operazione in analisi, al fine di evitare il rischio di perdere gli affidamenti diretti di gestione degli impianti (in essere e in costruzione) e i finanziamenti ottenuti nell'ambito del PNRR, nonché di evitare le ulteriori conseguenze negative che potrebbero discendere da tali perdite, cioè le azioni risarcitorie degli operatori economici già individuati per l'esecuzione degli impianti, la chiusura in perdita dei cantieri e le azioni di responsabilità contabile nei confronti dei soggetti apicali.

Tuttavia, il Comune non ha fornito alcuna valutazione sulla perdurante idoneità della società trasformata a rappresentare lo strumento più adatto per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, né ha fornito dati sul valore dell'operazione, sui risultati della gestione precedente e sui risultati prevedibilmente attesi a seguito dell'operazione di trasformazione.

Peraltro, la deliberazione del Comune non ha indicato alcun dato sull'efficienza o sulla qualità tecnica e contrattuale del servizio espletato dal gestore, né sui costi sostenuti dall'ente locale e dagli utenti.

Del pari, non sono state descritte le azioni previste per far fronte al mancato rispetto del limite dell'80% del fatturato da parte della società Civeta, tanto più che, anche a valle di una trasformazione in azienda speciale, quest'ultima diverrebbe per definizione strumentale ai soli enti pubblici proprietari.

Inoltre, fermo restando il dato sull'ottenimento di finanziamenti nell'ambito del PNRR, non sono state fornite informazioni sullo stato di avanzamento dei progetti relativi agli impianti in costruzione. L'Autorità, alla luce delle considerazioni svolte, ritiene che la deliberazione del Consiglio Comunale di Cupello n. 52 del 28 ottobre 2024 sia illegittima per l'indebito affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti a un'azienda speciale, in violazione degli articoli 14, comma 1,

e 21 del d.lgs. n. 201/2022, nonché per la carenza di motivazione analitica circa la forma di affidamento scelta, in violazione degli articoli 5, comma 1, e 7, comma 7, lettera b), del TUSPP e dell'articolo 14, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 201/2022.

L'Autorità ritiene che, in ragione dei citati profili di illegittimità della deliberazione, tutte le descritte violazioni abbiano un evidente impatto anticoncorrenziale, in quanto idonee a ritardare e ostacolare ingiustificatamente l'affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti tramite una procedura conforme alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti e idonea a garantire, a beneficio degli utenti, che i servizi siano espletati con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche. Del resto, la disciplina introdotta dal d.lgs. n. 201/2022 si pone come obiettivo, tra gli altri, proprio la *“tutela e la promozione della concorrenza”* (articolo 1, comma 3, del d.lgs. n. 201/2022).

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/1990 il Comune di Cupello dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso al TAR territorialmente competente entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

Comunicato in merito al mancato adeguamento del Comune di Cupello al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in relazione alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 52 del 28 ottobre 2024, rettificata con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 57 del 18 novembre 2024, avente ad oggetto l'approvazione dell'operazione di trasformazione regressiva in azienda speciale consortile della società in house Civeta S.r.l.

L'Autorità, il 15 settembre 2025, ha deliberato di rendere un parere motivato al Comune di Cupello ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 52 del 28 ottobre 2024, rettificata con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 57 del 18 novembre 2024, avente ad oggetto l'approvazione dell'operazione di trasformazione regressiva in azienda speciale consortile della società *in house* Civeta S.r.l., partecipata da enti pubblici del Vastese e della quale il Comune detiene il 3,67% del capitale sociale.

L'Autorità ha ritenuto che tale deliberazione fosse illegittima per l'indebito affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti ad un'azienda speciale, in violazione degli articoli 14, comma 1, e 21 del d.lgs. n. 201/2022, nonché - fermo quanto sopra, già di per sé idoneo ad escludere la legittimità dell'operazione - per la carenza di motivazione analitica circa la forma di affidamento scelta, in violazione degli articoli 5, comma 1 e 7, comma 7, lettera b), del d.lgs. n. 175/2016 e dell'articolo 14, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 201/2022.

Nel termine normativamente previsto, nel caso di specie scaduto lo scorso 16 novembre, il Comune non ha fatto pervenire alcun riscontro al parere motivato.

Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell'Ente al parere motivato, trasmesso in data 17 settembre 2025, l'Autorità ha deliberato, nella riunione del 25 novembre 2025, di proporre ricorso al TAR territorialmente competente contro la deliberazione in oggetto.

AS2127 - COMUNE DI MONTEODORISIO (CH) - TRASFORMAZIONE REGRESSIVA IN AZIENDA SPECIALE CONSORTILE DI CIVETA SRL

Roma, 17 settembre 2025

Comune di Monteodorisio

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 15 settembre 2025, ha deliberato di esprimere il proprio parere ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alla Deliberazione del Consiglio Comunale di Monteodorisio n. 34 del 6 novembre 2024, avente a oggetto "*Trasformazione regressiva in azienda speciale consortile di Civeta S.r.l.. Approvazione Statuto e Convenzione per la trasformazione*", trasmessa il 24 luglio 2025.

Con il richiamato provvedimento, il Comune di Monteodorisio (di seguito anche "Comune") ha deliberato di approvare la trasformazione regressiva in azienda speciale consortile della società *in house* Civeta S.r.l. (di seguito, "Civeta"), della quale detiene l'1,83% del capitale sociale, che gestisce, per conto degli enti soci il servizio di smaltimento rifiuti e la gestione degli impianti essenziali al servizio rifiuti ed è destinataria di due finanziamenti nell'ambito del PNRR.

Al riguardo, l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni in merito a diversi profili di criticità concorrenziale riscontrati.

Sull'affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti ad un'azienda speciale

La deliberazione adottata dal Comune è innanzitutto viziata in quanto affida lo svolgimento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti ad un'azienda speciale, in violazione degli articoli 14, comma 1, e 21 del d.lgs. n. 201/2022 (recante "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*").

Come è noto, l'articolo 14, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022 prevede che gli enti locali e gli altri enti competenti possano provvedere all'organizzazione dei servizi pubblici locali a rete unicamente mediante una delle seguenti modalità di gestione: (i) l'esternalizzazione del servizio a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica (lettera *a*)); (ii) l'affidamento a una società mista pubblico-privata, con selezione del socio privato mediante gara a doppio oggetto (lettera *b*)) e (iii) la gestione *in house*, purché sussistano i relativi requisiti previsti dall'ordinamento euro-unitario (lettera *c*)).

Inoltre, l'articolo 21 del d.lgs. n. 201/2022 prevede la facoltà per gli enti locali e gli altri enti competenti di affidare la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali alla gestione del servizio anche separatamente dalla gestione del servizio, ferme restando le discipline di settore e fatta salva la necessità di garantire l'accesso equo e non discriminatorio a tutti i soggetti legittimati all'erogazione del servizio.

Nello specifico, per quanto riguarda le modalità di affidamento della gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, il comma 4 dell'articolo in esame sancisce espressamente che “[q]ualora sia separata dalla gestione del servizio, la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali è affidata dagli enti competenti secondo le modalità di cui all'articolo 14, comma 1, lettere a), b) e c)”, vale a dire mediante gara, società mista o società *in house*, quindi escludendo la forma dell'azienda speciale.

Si precisa che la disciplina di riordino dei servizi pubblici locali di cui al d.lgs. n. 201/2022 non esclude in assoluto l'azienda speciale quale modalità di gestione dei servizi pubblici locali, ma ne limita l'utilizzo alla gestione dei servizi non a rete (articolo 14, comma 1, lettera d)) e alle sole gestioni in forma autonoma del servizio idrico integrato (articolo 33, comma 3).

Del resto, al fine di assicurare un maggior rigore sul piano della gestione economico-finanziaria e su quello qualitativo, il legislatore ha inteso garantire una organizzazione “industriale” dei servizi a rete (escludendo la possibilità di ricorrere all'azienda speciale), che necessitano di investimenti infrastrutturali per rispondere a *standard* tecnici e qualitativi in continua evoluzione, nonché di un'organizzazione strutturata per garantire i bisogni dell'utenza¹. Di converso, i servizi non a rete, oltre a presentare dimensioni tendenzialmente più modeste e una minore esigenza infrastrutturale, tali da rendere più conveniente la gestione da parte dell'ente locale, si caratterizzano anche per essere finalizzati alla soddisfazione di diritti sociali e bisogni primari della persona scarsamente standardizzati e piuttosto legati al territorio di riferimento, circostanza che rende del tutto ammissibile un diretto coinvolgimento dell'amministrazione locale (mediante azienda speciale o gestione in economia).

Pertanto, la deliberazione in analisi, relativa all'approvazione della trasformazione di una società *in house* - affidataria del servizio di smaltimento rifiuti e della gestione di impianti essenziali alla gestione del servizio rifiuti - in azienda speciale consortile, si pone in violazione degli articoli 14 e 21 del d.lgs. n. 201/2022, che delineano gli unici regimi gestori consentiti (e pro-concorrenziali) per lo svolgimento dei servizi a rete e la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni essenziali alla gestione di tali servizi, senza annoverare l'azienda speciale.

Sulla motivazione analitica circa la forma di affidamento scelta

Fermo quanto sopra - che già di per sé risulta idoneo a escludere la legittimità dell'operazione in esame ai fini dell'affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti - la deliberazione adottata dal Comune risulta, comunque, carente sotto il profilo motivazionale.

L'articolo 7, comma 7, lettera b), del d.lgs. n. 175/2016 (recante “*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*”, di seguito “TUSPP”) assoggetta, infatti, le operazioni di trasformazione

¹ Se, da un lato, tale quadro normativo dà attuazione al criterio dettato dal legislatore delegato, di “*definizione della disciplina relativa alla gestione e all'organizzazione del servizio idonea ad assicurarne la qualità e l'efficienza e della scelta tra autoproduzione e ricorso al mercato*” (articolo 8, comma 2, lettera b), della legge n. 118/2022), dall'altro lato descrive anche la naturale evoluzione che l'utilizzo dei diversi modelli organizzativi dei servizi pubblici locali ha conosciuto nel tempo. Si è infatti registrata una progressiva marginalizzazione dei modelli che prevedono un diretto coinvolgimento dell'organizzazione comunale, come la gestione mediante azienda speciale (e la gestione in economia), in quanto tali modelli hanno storicamente incontrato difficoltà sia dal punto di vista della sostenibilità economica e finanziaria della gestione, sia della qualità delle prestazioni rese all'utenza (avendo le vicende dell'azienda speciale un peso diretto sul bilancio dell'ente e creando, di conseguenza, scarsi incentivi a una gestione ispirata a criteri di efficienza e a elevati *standard* qualitativi).

societarie agli stessi oneri motivazionali previsti dall'articolo 5, comma 1, del TUSPP, per i casi di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni.

In particolare, l'articolo 5 del TUSPP impone che le amministrazioni fondino il proprio atto deliberativo su una motivazione analitica, che dia conto della necessità, intesa in termini di stretta indispensabilità, dello svolgimento da parte di una determinata società di una specifica attività inerente alle finalità della pubblica amministrazione interessata, evidenziando la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria dell'operazione, le ragioni e le finalità che giustificano la scelta della gestione diretta o esternalizzata del servizio, nonché la compatibilità di tale scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e con le norme unionali. Inoltre, per la motivazione degli affidamenti di servizi pubblici locali di rilevanza economica e della gestione delle relative infrastrutture, il citato d.lgs. n. 201/2022 prevede che, prima della procedura di affidamento, l'ente debba dare conto, in una apposita relazione, degli esiti della valutazione sulla scelta della modalità di gestione (articolo 14, commi 2 e 3).

Premesso quanto sopra, l'Autorità rileva che, nel caso di specie, il Comune non solo ha scelto una modalità di affidamento dei servizi non conforme alla normativa vigente, ma non ha neanche adottato una relazione che dia conto delle valutazioni alla base della scelta della modalità di gestione, limitandosi a esporre all'interno della deliberazione del Consiglio Comunale n. 34 del 6 novembre 2024 l'unica ragione a sostegno dell'operazione, vale a dire, la perdita dei requisiti dell'*in house* da parte della società Civeta.

Secondo quanto rappresentato dal Comune, da tale circostanza è derivata la necessità di porre in essere l'operazione in analisi, al fine di evitare il rischio di perdere gli affidamenti diretti di gestione degli impianti (in essere e in costruzione) e i finanziamenti ottenuti nell'ambito del PNRR, nonché di evitare le ulteriori conseguenze negative che potrebbero discendere da tali perdite, cioè le azioni risarcitorie degli operatori economici già individuati per l'esecuzione degli impianti, la chiusura in perdita dei cantieri e le azioni di responsabilità contabile nei confronti dei soggetti apicali.

Tuttavia, il Comune non ha fornito alcuna valutazione sulla perdurante idoneità della società trasformata a rappresentare lo strumento più adatto per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, né ha fornito dati sul valore dell'operazione, sui risultati della gestione precedente e sui risultati prevedibilmente attesi a seguito dell'operazione di trasformazione.

Peraltro, la deliberazione del Comune non ha indicato alcun dato sull'efficienza o sulla qualità tecnica e contrattuale del servizio espletato dal gestore, né sui costi sostenuti dall'ente locale e dagli utenti.

Del pari, non sono state descritte le azioni previste per far fronte al mancato rispetto del limite dell'80% del fatturato da parte della società Civeta, tanto più che, anche a valle di una trasformazione in azienda speciale, quest'ultima diverrebbe per definizione strumentale ai soli enti pubblici proprietari.

Inoltre, fermo restando il dato sull'ottenimento di finanziamenti nell'ambito del PNRR, non sono state fornite informazioni sullo stato di avanzamento dei progetti relativi agli impianti in costruzione. L'Autorità, alla luce delle considerazioni svolte, ritiene che la deliberazione del Consiglio Comunale di Monteodorisio n. 34 del 6 novembre 2024 sia illegittima per l'indebito affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti a un'azienda speciale, in violazione degli articoli 14, comma 1, e 21 del d.lgs. n. 201/2022, nonché per la carenza di motivazione analitica circa la forma

di affidamento scelta, in violazione degli articoli 5, comma 1, e 7, comma 7, lettera b), del TUSPP e dell'articolo 14, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 201/2022.

L'Autorità ritiene che, in ragione dei citati profili di illegittimità della deliberazione, tutte le descritte violazioni abbiano un evidente impatto anticoncorrenziale, in quanto idonee a ritardare e ostacolare ingiustificatamente l'affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti tramite una procedura conforme alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti e idonea a garantire, a beneficio degli utenti, che i servizi siano espletati con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche. Del resto, la disciplina introdotta dal d.lgs. n. 201/2022 si pone come obiettivo, tra gli altri, proprio la "*tutela e la promozione della concorrenza*" (articolo 1, comma 3, del d.lgs. n. 201/2022).

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/1990 il Comune di Monteodorisio dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso al TAR territorialmente competente entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

Comunicato in merito al mancato adeguamento del Comune di Monteodorisio al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in relazione alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 34 del 6 novembre 2024, avente ad oggetto l'approvazione dell'operazione di trasformazione regressiva in azienda speciale consortile della società in house Civeta S.r.l.

L'Autorità, il 15 settembre 2025, ha deliberato di rendere un parere motivato al Comune di Monteodorisio ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 34 del 6 novembre 2024, avente ad oggetto l'approvazione dell'operazione di trasformazione regressiva in azienda speciale consortile della società *in house* Civeta S.r.l., partecipata da enti pubblici del Vastese e della quale il Comune detiene l'1,83% del capitale sociale. L'Autorità ha ritenuto che tale deliberazione fosse illegittima per l'indebito affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti ad un'azienda speciale, in violazione degli articoli 14, comma 1, e 21 del d.lgs. n. 201/2022, nonché - fermo quanto sopra, già di per sé idoneo ad escludere la legittimità dell'operazione - per la carenza di motivazione analitica circa la forma di affidamento scelta, in violazione degli articoli 5, comma 1 e 7, comma 7, lettera b), del d.lgs. n. 175/2016 e dell'articolo 14, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 201/2022.

Nel termine normativamente previsto, nel caso di specie scaduto lo scorso 16 novembre, il Comune non ha fatto pervenire alcun riscontro al parere motivato.

Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell'Ente al parere motivato, trasmesso in data 17 settembre 2025, l'Autorità ha deliberato, nella riunione del 25 novembre 2025, di proporre ricorso al TAR territorialmente competente contro la deliberazione in oggetto.

**AS2128 - COMUNITÀ MONTANA MONTAGNA SANGRO VASTESE (CH) -
TRASFORMAZIONE REGRESSIVA IN AZIENDA SPECIALE CONSORTILE DI
CIVETA SRL**

Roma, 17 settembre 2025

Comunità Montana Montagna
Sangro Vastese

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 15 settembre 2025, ha deliberato di esprimere il proprio parere ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento alla Deliberazione del Commissario Regionale per la Comunità Montana Montagna Sangro Vastese n. 19 del 23 ottobre 2024, avente a oggetto "*Trasformazione regressiva in azienda speciale consortile di Civeta S.r.l. - Approvazione Statuto e Convenzione per la trasformazione*", trasmessa il 24 luglio 2025.

Con il richiamato provvedimento, l'Ente ha deliberato di approvare la trasformazione regressiva in azienda speciale consortile della società *in house* Civeta S.r.l. (di seguito, "Civeta"), della quale detiene il 14,68% del capitale sociale, che gestisce, per conto degli enti soci, il servizio di smaltimento rifiuti e la gestione degli impianti essenziali al servizio rifiuti ed è destinataria di due finanziamenti nell'ambito del PNRR.

Al riguardo, l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni in merito a diversi profili di criticità concorrenziale riscontrati.

Sull'affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti ad un'azienda speciale

La deliberazione adottata dall'Ente è innanzitutto viziata in quanto affida lo svolgimento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti ad un'azienda speciale, in violazione degli articoli 14, comma 1, e 21 del d.lgs. n. 201/2022 (recante "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*").

Come è noto, l'articolo 14, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022 prevede che gli enti locali e gli altri enti competenti possano provvedere all'organizzazione dei servizi pubblici locali a rete unicamente mediante una delle seguenti modalità di gestione: (i) l'esternalizzazione del servizio a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica (lettera *a*)); (ii) l'affidamento a una società mista pubblico-privata, con selezione del socio privato mediante gara a doppio oggetto (lettera *b*)) e (iii) la gestione *in house*, purché sussistano i relativi requisiti previsti dall'ordinamento euro-unitario (lettera *c*)).

Inoltre, l'articolo 21 del d.lgs. n. 201/2022 prevede la facoltà per gli enti locali e gli altri enti competenti di affidare la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali alla gestione del servizio anche separatamente dalla gestione del servizio, ferme restando

le discipline di settore e fatta salva la necessità di garantire l'accesso equo e non discriminatorio a tutti i soggetti legittimati all'erogazione del servizio.

Nello specifico, per quanto riguarda le modalità di affidamento della gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni, il comma 4 dell'articolo in esame sancisce espressamente che “[q]ualora sia separata dalla gestione del servizio, la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali essenziali è affidata dagli enti competenti secondo le modalità di cui all'articolo 14, comma 1, lettere a), b) e c)”, vale a dire mediante gara, società mista o società *in house*, quindi escludendo la forma dell'azienda speciale.

Si precisa che la disciplina di riordino dei servizi pubblici locali di cui al d.lgs. n. 201/2022 non esclude in assoluto l'azienda speciale quale modalità di gestione dei servizi pubblici locali, ma ne limita l'utilizzo alla gestione dei servizi non a rete (articolo 14, comma 1, lettera d)) e alle sole gestioni in forma autonoma del servizio idrico integrato (articolo 33, comma 3).

Del resto, al fine di assicurare un maggior rigore sul piano della gestione economico-finanziaria e su quello qualitativo, il legislatore ha inteso garantire una organizzazione “industriale” dei servizi a rete (escludendo la possibilità di ricorrere all'azienda speciale), che necessitano di investimenti infrastrutturali per rispondere a *standard* tecnici e qualitativi in continua evoluzione, nonché di un'organizzazione strutturata per garantire i bisogni dell'utenza¹. Di converso, i servizi non a rete, oltre a presentare dimensioni tendenzialmente più modeste e una minore esigenza infrastrutturale, tali da rendere più conveniente la gestione da parte dell'ente locale, si caratterizzano anche per essere finalizzati alla soddisfazione di diritti sociali e bisogni primari della persona scarsamente standardizzati e piuttosto legati al territorio di riferimento, circostanza che rende del tutto ammissibile un diretto coinvolgimento dell'amministrazione locale (mediante azienda speciale o gestione in economia).

Pertanto, la deliberazione in analisi, relativa all'approvazione della trasformazione di una società *in house* - affidataria del servizio di smaltimento rifiuti e della gestione di impianti essenziali alla gestione del servizio rifiuti - in azienda speciale consortile, si pone in violazione degli articoli 14 e 21 del d.lgs. n. 201/2022, che delineano gli unici regimi gestori consentiti (e pro-concorrenziali) per lo svolgimento dei servizi a rete e la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni essenziali alla gestione di tali servizi, senza annoverare l'azienda speciale.

Sulla motivazione analitica circa la forma di affidamento scelta

Fermo quanto sopra - che già di per sé risulta idoneo a escludere la legittimità dell'operazione in esame ai fini dell'affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti - la deliberazione adottata dall'Ente risulta, comunque, carente sotto il profilo motivazionale.

¹ Se, da un lato, tale quadro normativo dà attuazione al criterio dettato dal legislatore delegato, di “definizione della disciplina relativa alla gestione e all'organizzazione del servizio idonea ad assicurarne la qualità e l'efficienza e della scelta tra autoproduzione e ricorso al mercato” (articolo 8, comma 2, lettera b), della legge n. 118/2022), dall'altro lato descrive anche la naturale evoluzione che l'utilizzo dei diversi modelli organizzativi dei servizi pubblici locali ha conosciuto nel tempo. Si è infatti registrata una progressiva marginalizzazione dei modelli che prevedono un diretto coinvolgimento dell'organizzazione comunale, come la gestione mediante azienda speciale (e la gestione in economia), in quanto tali modelli hanno storicamente incontrato difficoltà sia dal punto di vista della sostenibilità economica e finanziaria della gestione, sia della qualità delle prestazioni rese all'utenza (avendo le vicende dell'azienda speciale un peso diretto sul bilancio dell'ente e creando, di conseguenza, scarsi incentivi a una gestione ispirata a criteri di efficienza e a elevati *standard* qualitativi).

L'articolo 7, comma 7, lettera b), del d.lgs. n. 175/2016 (recante "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*", di seguito "TUSPP") assoggetta, infatti, le operazioni di trasformazione societarie agli stessi oneri motivazionali previsti dall'articolo 5, comma 1, del TUSPP, per i casi di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni.

In particolare, l'articolo 5 del TUSPP impone che le amministrazioni fondino il proprio atto deliberativo su una motivazione analitica, che dia conto della necessità, intesa in termini di stretta indispensabilità, dello svolgimento da parte di una determinata società di una specifica attività inerente alle finalità della pubblica amministrazione interessata, evidenziando la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria dell'operazione, le ragioni e le finalità che giustificano la scelta della gestione diretta o esternalizzata del servizio, nonché la compatibilità di tale scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e con le norme unionali. Inoltre, per la motivazione degli affidamenti di servizi pubblici locali di rilevanza economica e della gestione delle relative infrastrutture, il citato d.lgs. n. 201/2022 prevede che, prima della procedura di affidamento, l'ente debba dare conto, in una apposita relazione, degli esiti della valutazione sulla scelta della modalità di gestione (articolo 14, commi 2 e 3).

Premesso quanto sopra, l'Autorità rileva che, nel caso di specie, l'Ente non solo ha scelto una modalità di affidamento dei servizi non conforme alla normativa vigente, ma non ha neanche adottato una relazione che dia conto delle valutazioni alla base della scelta della modalità di gestione, limitandosi a esporre all'interno della deliberazione del Commissario Regionale per la Comunità Montana Montagna Sangro Vastese n. 19 del 23 ottobre 2024 l'unica ragione a sostegno dell'operazione, vale a dire, la perdita dei requisiti dell'in *house* da parte della società Civeta.

Secondo quanto rappresentato dall'Ente, da tale circostanza è derivata la necessità di porre in essere l'operazione in analisi, al fine di evitare il rischio di perdere gli affidamenti diretti di gestione degli impianti (in essere e in costruzione) e i finanziamenti ottenuti nell'ambito del PNRR, nonché di evitare le ulteriori conseguenze negative che potrebbero discendere da tali perdite, cioè le azioni risarcitorie degli operatori economici già individuati per l'esecuzione degli impianti, la chiusura in perdita dei cantieri e le azioni di responsabilità contabile nei confronti dei soggetti apicali.

Tuttavia, l'Ente non ha fornito alcuna valutazione sulla perdurante idoneità della società trasformata a rappresentare lo strumento più adatto per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, né ha fornito dati sul valore dell'operazione, sui risultati della gestione precedente e sui risultati prevedibilmente attesi a seguito dell'operazione di trasformazione.

Peraltro, la deliberazione dell'Ente non ha indicato alcun dato sull'efficienza o sulla qualità tecnica e contrattuale del servizio espletato dal gestore, né sui costi sostenuti dall'ente locale e dagli utenti. Del pari, non sono state descritte le azioni previste per far fronte al mancato rispetto del limite dell'80% del fatturato da parte della società Civeta, tanto più che, anche a valle di una trasformazione in azienda speciale, quest'ultima diverrebbe per definizione strumentale ai soli enti pubblici proprietari.

Inoltre, fermo restando il dato sull'ottenimento di finanziamenti nell'ambito del PNRR, non sono state fornite informazioni sullo stato di avanzamento dei progetti relativi agli impianti in costruzione. L'Autorità, alla luce delle considerazioni svolte, ritiene che la deliberazione del Commissario Regionale per la Comunità Montana Montagna Sangro Vastese n. 19 del 23 ottobre 2024 sia illegittima per l'indebito affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti a un'azienda speciale, in violazione degli articoli 14, comma 1, e 21 del d.lgs. n. 201/2022, nonché

per la carenza di motivazione analitica circa la forma di affidamento scelta, in violazione degli articoli 5, comma 1, e 7, comma 7, lettera b), del TUSPP e dell'articolo 14, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 201/2022.

L'Autorità ritiene che, in ragione dei citati profili di illegittimità della deliberazione, tutte le descritte violazioni abbiano un evidente impatto anticoncorrenziale, in quanto idonee a ritardare e ostacolare ingiustificatamente l'affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti tramite una procedura conforme alla normativa vigente e ai principi concorrenziali in essa contenuti e idonea a garantire, a beneficio degli utenti, che i servizi siano espletati con alti livelli di qualità, sicurezza e alle migliori condizioni economiche. Del resto, la disciplina introdotta dal d.lgs. n. 201/2022 si pone come obiettivo, tra gli altri, proprio la *“tutela e la promozione della concorrenza”* (articolo 1, comma 3, del d.lgs. n. 201/2022).

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/1990 l'Ente dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso al TAR territorialmente competente entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

Comunicato in merito al mancato adeguamento della Comunità Montana Montagna Sangro Vastese al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in relazione alla deliberazione del Commissario Regionale per la Comunità Montana Montagna Sangro Vastese n. 19 del 23 ottobre 2024, avente ad oggetto l'approvazione dell'operazione di trasformazione regressiva in azienda speciale consortile della società in house Civeta S.r.l.

L'Autorità, il 15 settembre 2025, ha deliberato di rendere un parere motivato alla Comunità Montana Montagna Sangro Vastese ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alla deliberazione del Commissario Regionale per la Comunità Montana Montagna Sangro Vastese n. 19 del 23 ottobre 2024, avente ad oggetto l'approvazione dell'operazione di trasformazione regressiva in azienda speciale consortile della società *in house* Civeta S.r.l., partecipata da enti pubblici del Vastese e della quale la Comunità Montana detiene il 14,68% del capitale sociale.

L'Autorità ha ritenuto che tale deliberazione fosse illegittima per l'indebito affidamento dei servizi di gestione degli impianti e smaltimento rifiuti ad un'azienda speciale, in violazione degli articoli 14, comma 1, e 21 del d.lgs. n. 201/2022, nonché - fermo quanto sopra, già di per sé idoneo ad escludere la legittimità dell'operazione - per la carenza di motivazione analitica circa la forma di affidamento scelta, in violazione degli articoli 5, comma 1 e 7, comma 7, lettera b), del d.lgs. n. 175/2016 e dell'articolo 14, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 201/2022.

Nel termine normativamente previsto, nel caso di specie scaduto lo scorso 16 novembre, la Comunità Montana non ha fatto pervenire alcun riscontro al parere motivato.

Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell'Ente al parere motivato, trasmesso in data 17 settembre 2025, l'Autorità ha deliberato, nella riunione del 25 novembre 2025, di proporre ricorso al TAR territorialmente competente contro la deliberazione in oggetto.

AS2129 - CAMPANIA BONIFICHE-BANDO DI GARA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI RECAPITO DEGLI AVVISI DI PAGAMENTO

Roma, 10 dicembre 2025

Campania Bonifiche S.r.l.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 2 dicembre 2025, ha deliberato di formulare, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990 n. 287, alcune considerazioni in merito al bando di gara della società Campania Bonifiche S.r.l. per l'affidamento del servizio di recapito degli avvisi di pagamento dei ruoli consortili di bonifica, irrigazione, collettamento, concessioni, comprensivo delle attività di postalizzazione, tracciamento e restituzione degli esiti di consegna e a ogni altro atto presupposto e conseguente.

In particolare, gli atti in questione, con i quali codesta Società ha definito le modalità e le condizioni di partecipazione alla procedura di gara *de qua*, nonché i criteri di valutazione applicabili, presentano profili suscettibili di porsi in potenziale conflitto con i principi di libera concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione tra operatori economici.

L'Autorità ha ritenuto, in primo luogo, che la previsione di un unico lotto, per una procedura relativa all'intero territorio nazionale e di notevole importo (pari a euro 4.769.520 IVA esclusa) appare contraria al *favor* del legislatore unionale e italiano per la suddivisione dell'appalto in lotti, tenuto conto delle specificità del mercato in cui sono attivi gli operatori che dovranno fornire il servizio oggetto di affidamento e dell'esigenza, in un'ottica di tutela della concorrenza, di favorire l'accesso al mercato delle piccole e medie imprese, anche attraverso una riduzione del valore dei contratti. Le consistenti dimensioni economiche della procedura avrebbero dovuto indurre codesta Società a privilegiare un disegno di gara compatibile con una divisione in più lotti - quantomeno in un lotto riferito alla Regione Campania (considerato che la prevalenza delle destinazioni degli avvisi di pagamento dei ruoli consortili riguarderà tale area geografica) e in un lotto per le restanti destinazioni - al fine di non restringere irragionevolmente la partecipazione alla gara degli operatori del settore. Un numero maggiore di lotti avrebbe portato a un numero maggiore di partecipanti, con conseguente proposizione di offerte più competitive a vantaggio della stessa Stazione Appaltante; peraltro, altre Stazioni Appaltanti, per affidamenti di tal guisa, hanno proceduto in passato a effettuare delle suddivisioni in lotti o addirittura distinte gare senza rinvenire in queste scelte potenziali pregiudizi per l'efficacia dell'azione amministrativa e per i diritti dei contribuenti¹.

¹ Si veda, *inter alia*, il parere motivato AS1860-Comune di Lecce-Bando di gara per l'affidamento del servizio di notificazione di atti giudiziari e violazioni del Codice della strada del 22 luglio 2022, in Bollettino n. 36/2022, relativo alla procedura aperta in modalità telematica concernente l'affidamento dei servizi di notifica a mezzo del servizio postale di atti giudiziari e comunicazioni connesse, di violazioni amministrative comprese le violazioni del Codice della strada, di

Al riguardo, si osserva che le motivazioni addotte da codesta Società nella documentazione di gara in merito alla propria decisione di non procedere a una suddivisione in lotti non sembrano fornire indicazioni sufficienti in merito ai vantaggi economici e/o tecnico-organizzativi derivanti dall'opzione per il lotto unico; neanche sono esplicitate le ragioni per cui i predetti vantaggi sarebbero prevalenti sull'esigenza di garantire l'accesso alle pubbliche gare a un numero quanto più ampio di imprese e in particolare alle imprese di minori dimensioni.

A ben vedere, infatti, non appaiono esservi elementi e dati concreti a sostegno del lotto unico tali da far ritenere ragionevole e proporzionata la scelta operata, ovvero funzionalmente coerente con un bilanciamento complessivo degli interessi pubblici e privati coinvolti dal procedimento.

Al contrario, ciascuno dei presunti obiettivi il cui raggiungimento richiederebbe, a dire di codesta Società, un unico fornitore e quindi un unico lotto - unitarietà del processo notificatorio e tracciabilità degli atti, interoperabilità e integrazione sistemica dei processi, economie di scala ed efficienza operativa, responsabilità unitaria e continuità del servizio - sono esattamente i medesimi obiettivi perseguiti da qualsiasi stazione appaltante nello svolgimento delle gare e sono stati raggiunti anche prevedendo una suddivisione in lotti. Diversamente, prevedere un unico lotto in assenza di elementi concreti sulle presunte criticità legate a tale ultima soluzione, minerebbe significativamente il processo di apertura del mercato sin qui faticosamente raggiunto, con gravi danni per numerose imprese che hanno investito nel settore postale nonché per le stesse stazioni appaltanti, che non potranno godere dei benefici derivanti dal più ampio confronto concorrenziale.

Ugualmente pregiudizievole per la concorrenza appare poi la previsione, ai fini della partecipazione alla procedura, del requisito del possesso della licenza individuale speciale di tipologia A1 di ambito nazionale, considerato che gli atti da notificare non costituiscono degli atti giudiziari in senso stretto o degli atti a essi effettivamente riconducibili/assimilabili. Tali atti, infatti, sono afferenti a procedure di natura amministrativa, qualificabili in taluni casi quali atti amministrativi impositivi, che non provengono da Autorità Giudiziarie civili, penali e amministrative. Il suddetto requisito, pertanto, risulta sovrabbondante e tale da costituire un *vulnus* al *favor participations*.

L'Autorità, più volte, ha puntato l'attenzione sulla circostanza che la licenza di tipologia A, più onerosa e meno accessibile per gli operatori, non debba essere richiesta dalle stazioni appaltanti per l'attività di notificazione a mezzo posta di atti che non costituiscono degli atti giudiziari in senso stretto². Tale posizione non solo è stata recepita da ANAC-AGCom con la previsione dell'articolo 12.10 delle nuove Linee Guida ANAC-AGCom sui servizi postali, di cui la Stazione Appaltante non ha tenuto conto, ma è anche stata fatta propria dall'AGCom in sede di revisione della Delibera n.

ordinanze, ingiunzione, ecc., di competenza della Polizia Locale del Comune di Lecce, in cui il Comune di Lecce ha deciso di effettuare addirittura due distinte gare d'appalto: una avente a oggetto la notifica nei confronti dei residenti della Regione Puglia (Gara Regione Puglia) e una avente a oggetto la notifica nei confronti dei residenti di altre Regioni d'Italia (Gara altre Regioni d'Italia) e, di conseguenza, ha previsto tra i requisiti di partecipazione la licenza individuale speciale di tipo A2 con validità regionale (Puglia) o la licenza individuale speciale di tipo A1 con validità nazionale o ancora la qualifica di Fornitore del Servizio Universale.

² Cfr. le seguenti segnalazioni/pareri: AS1825-Regione Lazio-Bando di gara per l'affidamento dei servizi di notificazione di atti giudiziari e di sanzioni amministrative del 18 febbraio 2022, in Bollettino n. 13/2022; AS1843-Comune di Monopoli (BA)-Bando di gara per l'affidamento del servizio di stampa imbustamento e spedizione degli atti emessi dal Comune del 27 maggio 2022, in Bollettino n. 22/2022 e AS1851-Comune di Cosenza-Bando di gara per l'affidamento dei servizi di notificazione di atti giudiziari e atti della Polizia locale dell'8 agosto 2022, in Bollettino n. 32/2022.

77/18/CONS³ avvenuta con la Delibera n. 78/23/CONS del 30 marzo 2023⁴ con la ridefinizione dei due tipi di licenza individuale speciale in: i) la licenza individuale speciale per gli atti giudiziari (*i.e.* quelli in senso stretto), per le violazioni del Codice della strada e per gli atti amministrativi impositivi (licenza di tipo “A”) e ii) la licenza individuale speciale per le violazioni del Codice della strada e per gli atti amministrativi impositivi (licenza di tipo “B”) all’articolo 3 dell’Allegato A della stessa Delibera⁵.

In un’ottica di tutela della concorrenza, sarebbe, dunque, preferibile che con riferimento agli atti oggetto della procedura di gara in questione si prevedano, come requisiti di idoneità necessari per parteciparvi, entrambe le tipologie di licenza individuale speciale (di tipo A e B) così da garantire al massimo grado possibile il *favor participationis*.

Si consideri, al riguardo, che se fosse stata prevista la licenza di tipo “B”, oltre a quella di tipo “A”, e fossero stati definiti due lotti, un lotto riferito alla Regione Campania e uno alle restanti destinazioni, avrebbero potuto partecipare alla gara altri dodici operatori, ovvero tutti quelli in possesso di licenza individuale speciale nazionale di tipo B1 e di licenza speciale di tipo A2 e B2 per la Regione Campania.

In conclusione, per consentire una più ampia partecipazione e una maggiore competizione sarebbe auspicabile che il disegno della procedura di gara preveda:

- la suddivisione in lotti territoriali, quantomeno in un lotto riferito alla Regione Campania e in un lotto per le restanti destinazioni degli avvisi di pagamento dei ruoli consortili del territorio italiano;
- la previsione, tra i requisiti di partecipazione, del possesso della licenza individuale speciale di tipologia “B” oltre che “A”.

Alla luce delle precedenti considerazioni, l’Autorità ritiene che le disposizioni sopra indicate della procedura di gara, indetta dalla società Campania Bonifiche S.r.l., per l’affidamento del servizio di recapito degli avvisi di pagamento dei ruoli consortili di bonifica, irrigazione, collettamento, concessioni, comprensivo delle attività di postalizzazione, tracciamento e restituzione degli esiti di consegna, siano suscettibili di porsi in potenziale conflitto con le norme e i principi a tutela della concorrenza e del mercato, in particolare con l’articolo 41 della Costituzione e con gli articoli 49 e 56 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea, nonché con i principi sanciti dagli articoli 1 e 58 del D.lgs. n. 36/2023, recante “*Codice dei contratti pubblici*”.

L’Autorità auspica, pertanto, che codesta Società modifichi le determinazioni assunte eliminando le distorsioni concorrenziali sopra evidenziate.

³ Infatti, a tal riguardo, in sede di parere richiesto all’Autorità dall’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni in merito al Documento di consultazione sulle proposte di modifica della Delibera n. 77/18/CONS, l’Autorità esprime il proprio apprezzamento (cfr. il parere AS1881-Regolamentazione rilascio licenze per servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e violazioni del Codice della strada del 2 febbraio 2023, in Bollettino n. 8/2023).

⁴ La Delibera n. 78/23/CONS, titolata “*Modifica della delibera n. 77/18/CONS, recante «approvazione del regolamento in materia di rilascio delle licenze per svolgere il servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse (legge 20 novembre 1982, n. 890) e di violazioni del codice della strada (articolo 201 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285)»*”, è stata pubblicata sul sito istituzionale dell’AGCom, www.agcom.it, il 13 aprile 2023.

⁵ Si veda, a tale specifico riguardo, anche la segnalazione AS1883-Comune di Marsala (TP)-Bando di gara per l’affidamento del servizio di notificazione degli avvisi di accertamento e dei verbali del Codice della strada dell’8 marzo 2023, in Bollettino n. 11/2023.

L'Autorità invita la società Campania Bonifiche S.r.l. a comunicare entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

PS12829 - LINKEDIN-INFORMATIVA RESA IN FASE DI ISCRIZIONE

Provvedimento n. 31767

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 2 dicembre 2025;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

VISTA la Parte II, Titolo III, del Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni (di seguito, "Codice del consumo");

VISTO il "*Regolamento sulle procedure istruttorie nelle materie di tutela del consumatore e pubblicità ingannevole e comparativa*", adottato dall'Autorità con delibera del 5 novembre 2024, n. 31356 (di seguito, "Regolamento");

VISTA la comunicazione del 5 febbraio 2025, con cui è stato avviato il procedimento PS12829 nei confronti della società LinkedIn Ireland Unlimited Company;

VISTA la comunicazione del 6 agosto 2025 con cui è stato comunicato alla parte che il termine di conclusione del procedimento è stato prorogato al 2 gennaio 2026;

VISTA la comunicazione, pervenuta in data 19 settembre 2025, con la quale la società LinkedIn Ireland Unlimited Company ha presentato una proposta di impegni, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10 del Regolamento;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LA PARTE

1. LinkedIn Ireland Unlimited Company (P.IVA E9740425P), in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, lettera b), del Codice del consumo (di seguito anche "LinkedIn"), fornisce il servizio di *social network* "LinkedIn" utilizzato per sviluppare una rete sociale di contatti professionali e, *inter alia*, per diffondere contenuti relativi al mercato del lavoro e tematiche connesse, anche in senso lato, al mondo aziendale/professionale o istituzionale.

II. LA PRATICA COMMERCIALE OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

2. Il procedimento concerne le modalità con cui i consumatori sono informati della circostanza che LinkedIn utilizzi a fini remunerativi i dati raccolti tramite i propri servizi.

3. Oggetto di contestazione in avvio è che nel corso del processo di registrazione non risulta fornita alcuna indicazione circa l'onerosità o gratuità del servizio né circa l'attività di raccolta e utilizzo per finalità commerciali dei dati dell'utente.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

III.1. *L'iter del procedimento*

4. Sulla base di informazioni acquisite ai fini dell'applicazione del Codice del consumo, in data 5 febbraio 2025 è stato comunicato l'avvio del procedimento istruttorio PS12829 nei confronti di LinkedIn Ireland Unlimited Company in cui veniva contestata la carente e non immediata informativa circa l'uso, da parte della piattaforma, dei dati personali degli utenti a fini remunerativi¹.

5. Il 2 luglio 2025 il professionista ha presentato istanza di accesso agli atti², cui è stato dato seguito con comunicazione del 3 luglio 2025³. Successivamente, il 19 settembre 2025 il professionista ha trasmesso le informazioni richieste nella comunicazione di avvio del procedimento e ha presentato le proprie memorie difensive⁴.

6. Il 28 luglio 2025 il professionista ha chiesto una proroga dei termini procedurali⁵. Il 6 agosto 2025 è stato comunicato al professionista l'accoglimento della sua istanza e, quindi, la proroga al 2 gennaio 2026 del termine finale del procedimento⁶.

7. Il 19 settembre 2025 LinkedIn ha presentato la propria memoria difensiva⁷ e una proposta di impegni ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo⁸.

8. Il 29 luglio 2025 è stata trasmessa alla Competition and Consumer Protection Commission la comunicazione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, lettera b), della Direttiva 2000/31/CE, recepita in Italia dall'articolo 5, comma 3, lettera a), del Decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70. Successivamente, in data 28 novembre 2025 è stata inviata alla Commissione europea e alla Competition and Consumer Protection Commission la notifica ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 4, lettera b), della Direttiva 2000/31/CE, recepita in Italia dall'articolo 5, comma 3, lettera b), del Decreto legislativo 9 aprile 2003, n. 70.

9. La chiusura della fase istruttoria è stata comunicata al professionista l'8 ottobre 2025, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, del Regolamento⁹.

10. Il 20 ottobre 2025 è stata trasmessa la richiesta di parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ("AGCom"), ai sensi dell'articolo 27, comma 6, Codice del consumo e dell'articolo 17, comma 2, del Regolamento¹⁰. Il parere dell'AGCom è pervenuto il 18 novembre 2025.

III.2. *Gli elementi acquisiti*

11. È possibile registrarsi al servizio offerto da LinkedIn creando un *account* attraverso il sito *web* <https://www.linkedin.com/> o tramite l'apposita *app* disponibile per sistemi iOS e Android.

¹ Doc. 1 del fascicolo istruttorio.

² Doc. 3.

³ Doc. 5-6.

⁴ Doc. 11.

⁵ Doc. 9.

⁶ Doc. 10.

⁷ Doc. 12.

⁸ Doc. 13.

⁹ Doc. 14.

¹⁰ Docc. 17-18.

12. In particolare, il processo di registrazione via *web* – che non presenta sostanziali differenze da quello via *app*¹¹ – è così strutturato: dalla *homepage* di LinkedIn è possibile iscriversi scegliendo se utilizzare a tal fine un *account* Google o Microsoft preesistente, selezionando i pulsanti elettronici “*Continua con Google*” o “*Continua con Microsoft*”, o selezionando il link “*Non hai un account LinkedIn? Iscriviti ora*”. L’utente viene avvisato che cliccando su “*Continua*” o su “*Accetta e Iscriviti*” accetta rispettivamente il “*Contratto di licenza*”, la “*Informativa sulla privacy*” e la “*Cookie policy*” (tali documenti sono presentati sottoforma di *hyperlinks*, che conducono ad ulteriori pagine del sito del professionista). Segue una sequenza di pagine nelle quali il soggetto interessato ad iscriversi a LinkedIn deve inserire una serie di informazioni (nome e cognome, località di residenza, qualifica professionale, indirizzo *email*, interessi, ecc...).

13. Cliccando sul link che reindirizza alla “*Informativa sulla privacy*”¹², dopo alcuni “*scroll*”, è data informativa del fatto che “*Per creare un account [l’utente] deve fornire dati che includono il Suo nome, indirizzo email e/o numero di cellulare, località generica (ad es. città) e una password (...)*”¹³. Dopo ulteriori “*scroll*” si rinviene un punto denominato “*Come utilizziamo i Suoi dati*” ove si legge anzitutto – in un riquadro azzurro preceduto dal simbolo della lampadina – che LinkedIn adopera i dati dell’utente per “*fornire, supportare, personalizzare e sviluppare i [propri] Servizi*”. L’informativa prosegue, a caratteri minori, specificando che “*Il modo in cui utilizziamo i Suoi dati personali dipenderà dai Servizi che usa, dal modo in cui li utilizza e dalle Sue scelte nelle impostazioni. Possiamo utilizzare i Suoi dati personali per migliorare, sviluppare e fornire prodotti e Servizi, sviluppare e addestrare modelli di intelligenza artificiale (IA), sviluppare, fornire e personalizzare i nostri Servizi e ottenere informazioni tramite l’utilizzo di IA, sistemi automatizzati e deduzioni, in modo che i nostri Servizi siano più rilevanti e utili per Lei e per altre persone...* [NdR, sottolineatura aggiunta]”¹⁴. Nel successivo sottopunto si dichiara che i dati dell’utente sono utilizzati per “*autorizzare l’accesso*” ai servizi di LinkedIn, servizi che “*aiutano a restare in contatto con gli altri, a trovare e segnalare la propria disponibilità per offerte di lavoro e opportunità commerciali, a essere sempre informati, a usufruire della formazione e ad essere più produttivi*”¹⁵. Dopo altri diversi “*scroll*”, al sottopunto 2.4, il professionista dichiara di fornire all’utente “*(...) annunci pubblicitari personalizzati sia nell’ambito dei nostri Servizi che altrove...*”¹⁶. L’utente viene in tale sede reso edotto della possibilità di “*(...) rifiutare la visualizzazione degli annunci personalizzati ma non quella di altri annunci pubblicitari*”¹⁷. Subito dopo, l’utente viene avvisato del fatto che “[LinkedIn] indirizza (e misura le prestazioni di) annunci pubblicitari a Utenti, Visitatori e terzi nell’ambito e al di fuori dei nostri Servizi, direttamente o attraverso una varietà

¹¹ In tale contesto, se si utilizza la *app* per *iOs* è altresì possibile procedere alla registrazione utilizzando un *Apple Account*.

¹² https://it.linkedin.com/legal/privacy-policy?trk=linkedin-tc_auth-button_privacy-policy

¹³ Cfr. *Informativa sulla privacy*, punto 1 – “*Quali dati raccogliamo*”, sottopunto 1.1 “*Dati che Lei ci fornisce*”.

¹⁴ Cfr. *Informativa sulla privacy*, punto 2 “*Come utilizziamo i Suoi dati*”.

¹⁵ Cfr. *Informativa sulla privacy*, punto 2.1 “*Servizi*”. A tale informazione è data particolare enfasi grafica (riquadro azzurro preceduto dal simbolo della lampadina).

¹⁶ Cfr. *Informativa sulla privacy*, punto 2.4 - denominato “*Pubblicità*”. A tale informazione è data particolare enfasi grafica (riquadro azzurro preceduto dal simbolo della lampadina).

¹⁷ *Ibidem*.

di partner, utilizzando i seguenti dati, individualmente o congiuntamente...”. Segue un elenco puntato dei dati e delle informazioni raccolte/fornite e utilizzate, un link ad una pagina ove è presente una FAQ che consente di approfondire *“In che modo aziende e siti web possono utilizzare i dati di terze parti per la pubblicità mirata tramite LinkedIn”*¹⁸. Si rinviene quindi un link alla *“Informativa sulla privacy per l’Europa”*¹⁹, un’informativa aggiuntiva e non sostitutiva rispetto a quella *“globale”*²⁰.

14. Nella citata *“Informativa sulla privacy per l’Europa”* il Professionista avverte l’utente che i suoi dati personali sono indispensabili per dare esecuzione al Contratto di licenza (e, dunque, per fruire dei servizi di LinkedIn). Tale avvertenza è seguita da alcune tabelle, di non agevole consultazione, ove vengono illustrati *in alcuni casi* in una colonna i *“motivi e le modalità di utilizzo”* dei dati dell’utente e nella seconda colonna le tipologie di dati utilizzati dal professionista, *in altri* in una colonna come vengono utilizzati i dati dell’utente, in una seconda quali sono gli *“interessi legittimi perseguiti”* e nell’ultima i dati personali usati. Gli utilizzi illustrati spaziano dalla ricerca, sviluppo e miglioramento dei servizi, all’uso in sede giudiziaria o per ottemperare a richieste delle pubbliche autorità, da esigenze di carattere gestionale/aziendale alla sicurezza e protezione della piattaforma, dalla personalizzazione dell’esperienza dell’utente su LinkedIn sino alle finalità di *marketing*, con annunci personalizzati e non.

15. Nel *Contratto di licenza*²¹ il professionista rinvia all’Informativa sulla privacy laddove dichiara che l’utente *“quando utilizza i nostri Servizi, accetta tutti questi termini. Il Suo utilizzo dei nostri Servizi è inoltre soggetto alla nostra Informativa sui cookie e alla nostra Informativa sulla privacy, che copre il modo in cui raccogliamo, utilizziamo, condividiamo e conserviamo le Sue informazioni personali”*²², che *“LinkedIn Ireland sarà responsabile del trattamento dei Suoi dati personali forniti a, o raccolti da o per, o elaborati in relazione ai nostri Servizi”*²³, che *“la raccolta, l’utilizzo e la condivisione dei Suoi dati personali sono soggetti alla nostra Informativa sulla privacy, alla nostra Informativa sui cookie e ad altri documenti cui si fa riferimento nell’Informativa sulla privacy e relativi aggiornamenti. Lei dichiara di aver letto e di accettare la nostra Informativa sulla privacy”*²⁴ e che *“Utilizziamo dati e altre informazioni su di Lei per proporre e ordinare suggerimenti pertinenti e generare contenuti per Lei e ad altri”*²⁵. In un ulteriore passaggio, si rinvia nuovamente all’Informativa sulla privacy e si afferma che *“Lei e LinkedIn accettate che potremmo consultare, conservare, elaborare e utilizzare qualsivoglia informazione (inclusi contenuti e/o dati*

¹⁸ <https://www.linkedin.com/help/linkedin/answer/a426264/>

¹⁹ <https://it.linkedin.com/legal/privacy/eu?>

²⁰ Infatti, in apertura della *Informativa sulla privacy* il Professionista dichiara che *“L’Informativa sulla privacy globale di LinkedIn di seguito si applica in tutto il mondo. Se Lei si trova nell’UE, nel SEE, nel Regno Unito o in Svizzera, La invitiamo a consultare le informazioni aggiuntive che si applicano nel Suo caso all’interno della nostra Informativa per la privacy per l’Europa”*.

²¹ https://it.linkedin.com/legal/user-agreement?trk=linkedin-tc_auth-button_user-agreement

²² Cfr. *Contratto di licenza*, 1.1.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Cfr. *Contratto di licenza*, 3.6.

personali) che Lei fornisce conformemente ai termini dell'Informativa sulla privacy e alle Sue scelte (incluse le impostazioni)»²⁶.

16. Nella propria memoria LinkedIn ha sostenuto che i consumatori sarebbero informati fin dal primo accesso alla piattaforma, attraverso i link presenti nella pagina di registrazione, del fatto che i propri dati saranno impiegati per fornire loro “suggerimenti” ai fini di una migliore fruizione del servizio, e cioè per l’offerta di contenuti pertinenti e annunci pubblicitari personalizzati che siano per essi utili. Gli utenti, poi, avrebbero il “controllo su come LinkedIn utilizza i dati per gli annunci personalizzati” in quanto, accedendo alle “Impostazioni” del proprio *account*, possono gestire i “consensi” relativi ai propri dati, incluso quello al trattamento finalizzato all’erogazione di pubblicità personalizzata.

17. Quanto alla remunerazione dei propri servizi, LinkedIn afferma che i dati degli utenti siano impiegati a “fini remunerativi” o per finanziare il servizio offerto in maniera parziale e marginale. Tale impiego avverrebbe nel solo caso in cui l’utente abbia espresso il consenso all’uso dei suoi dati per ricevere annunci pubblicitari personalizzati. Infatti, secondo LinkedIn, il proprio *business model* prevede che i ricavi della società siano generati quasi *esclusivamente* dall’erogazione di servizi a pagamento. I dati conferiti dall’utente vengono utilizzati solo per finalità tecniche legate alla creazione del profilo (es. nome, cognome, professione, formazione, ubicazione) e alla fruizione della piattaforma (identificazione); se l’utente non presta consenso alla pubblicità personalizzata, i suoi dati non sono utilizzati per prospettargli annunci personalizzati ed esso visualizzerà solo pubblicità “standard”, destinata indifferentemente all’uno o all’altro utente che non abbia acconsentito a ricevere annunci personalizzati. Soltanto se l’utente presta tale consenso, i suoi dati sono utilizzati per prospettargli inserzioni personalizzate e pertinenti con le sue preferenze, con conseguente remunerazione del professionista.

III.3. Gli impegni del professionista

18. LinkedIn ha presentato la propria proposta di impegni il 19 settembre 2025. In particolare, il professionista si impegna a integrare la dicitura “*Cliccando su “Accetta e iscriviti” o “Continua”, accetti il Contratto di licenza, l’Informativa sulla privacy e l’Informativa sui cookie di LinkedIn*” inserita nella prima schermata del processo di registrazione, con il seguente *disclaimer*:

“LinkedIn è parzialmente supportato da annunci pubblicitari, il che significa che potremmo utilizzare i tuoi dati per mostrarti contenuti pubblicitari e annunci che riteniamo possano interessarti”.

Nelle seguenti *Figure 1* e *2* si veda il confronto tra l’attuale schermata della pagina di registrazione e la schermata come risulterebbe modificata a seguito dell’impegno assunto:

²⁶ Cfr. *Contratto di licenza*, 3.1.

Figura 1
Attuale schermata
primo step registrazione

Figura 2
Primo step di registrazione
proposta impegni
(Ndr: enfasi aggiunta)

19. L'impegno prevede che tale dicitura sia resa disponibile agli utenti alla prima pagina di registrazione, trasversalmente su tutti i canali di registrazione alla piattaforma disponibili in Italia (versione *app*, versione *desktop*).

20. Il professionista ha dichiarato che implementerà i sopra descritti impegni entro 90 giorni dalla notifica del presente provvedimento.

21. Il professionista si è impegnato a mantenere la modifica effettuata *sine die*, salvo sopravvenienze normative o regolamentari, sviluppi delle proprie procedure o delle attività di commercializzazione, sviluppi tecnici, ecc... che dovessero rendere necessario e opportuno chiedere all'Autorità una revisione del loro contenuto o della loro durata ovvero la loro cessazione.

IV. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

22. Poiché la condotta oggetto del presente provvedimento è stata posta in essere tramite la rete *internet*, in data 20 ottobre 2025 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, del Codice del consumo.

23. Con comunicazione pervenuta in data 18 novembre 2025²⁷, la suddetta Autorità ha trasmesso la propria delibera²⁸ secondo la quale “*non sussistono i presupposti per esprimere il richiesto parere ai sensi del citato articolo 27, comma 6, del Codice*”, poiché il caso di specie concerne “*una ipotesi*

²⁷ Doc. 19.

²⁸ Delibera n. 274/25/CONS del 6 novembre 2025.

di violazione prevista dalla normativa e regolamentazione del settore, ossia dei servizi digitali, in cui è competente questa Autorità”.

24. In particolare, secondo l’AGCom, spetta a essa, nella propria qualità di Coordinatore dei servizi digitali per l’Italia²⁹, “vigilare sulle norme del DSA che prevedono in capo ai prestatori di servizi intermediari specifici obblighi in materia di dovere di diligenza per un ambiente online trasparente e sicuro, incluse quelle che, con riferimento al caso di specie, prevedono l’obbligo per i prestatori di servizi intermediari di fornire informazioni da includere nelle condizioni generali di servizio a tutela dei destinatari del servizio stesso, di comunicazione trasparente, il divieto di ingannare o manipolare i destinatari dei loro servizi o da materialmente falsare o compromettere altrimenti la capacità dei destinatari dei loro servizi di prendere decisioni libere e informate”³⁰. Pertanto, l’AGCom “si riserva ogni iniziativa in merito ad eventuali violazioni del DSA riscontrate alla luce delle evidenze trasmesse da AGCM”³¹.

V. VALUTAZIONI

a) Valutazione degli impegni

25. Gli impegni proposti da LinkedIn consentono di far fronte alla contestazione mossa nella comunicazione di avvio del procedimento, colmando il *gap* informativo circa l’utilizzo che la piattaforma sociale effettua dei dati raccolti dall’utenza.

26. LinkedIn ha inserito una specifica informativa circa l’utilizzo dei dati dei consumatori a fini remunerativi, e cioè per finanziare i servizi resi dal professionista. Tale informativa appare adeguata e chiara atteso il suo contenuto e il *wording* utilizzato, nonché sufficientemente evidente grazie alla grafica utilizzata e al suo posizionamento.

27. La frase oggetto dell’impegno presentato da LinkedIn si colloca infatti nella pagina iniziale di registrazione, in posizione appena sottostante il pulsante di registrazione, ed è quindi idonea a rendere edotto il consumatore in via immediata dell’utilizzo dei dati, sin dal primo contatto con la piattaforma.

28. Essa è inoltre inserita nel processo di registrazione qualunque sia il canale (*app* e/o *desktop*) e qualunque sia il sistema operativo utilizzato.

29. Il professionista si è impegnato a implementare gli impegni descritti entro un termine determinato e a mantenerli *sine die*, salvo puntuali sopravvenienze che rendano opportuno sottoporli a revisione.

b) Valutazioni sulla posizione dell’AGCom

30. L’AGCom ha deliberato di non procedere al rilascio del parere richiesto ai sensi dell’articolo 27, comma 6, del Codice del consumo, affermando che si tratterebbe nel caso di specie “di una ipotesi di violazione prevista dalla normativa e regolamentazione del settore, ossia dei servizi digitali, in cui è competente questa Autorità”. Al proposito si osserva quanto segue.

²⁹ Ex art. 15, comma 2, D.L. 15 settembre 2023, n. 123, convertito in legge 13 novembre 2023, n. 159 (c.d. Decreto Caivano).

³⁰ Cfr. Doc. 19.

³¹ Cfr. Doc. 19.

31. Anzitutto, AGCom nel parere presuppone che la condotta oggetto del presente procedimento integrerebbe una ipotesi di violazione del Regolamento (UE) n. 2022/2065 (c.d. *Digital Service Act* - DSA), ma si limita al proposito a indicare: i) che, essendo coinvolti nel caso *de quo* prestatori di servizi intermediari, “*nei casi in cui venisse rilevata la presenza di contenuti illeciti da parte di AGCM su tali servizi, si verserebbe nelle ipotesi disciplinate dall’art. 9 DSA*”, e ii) che l’articolo 35 del DSA prevede, al comma 1, che “*I fornitori di piattaforme online di dimensioni molto grandi e di motori di ricerca online di dimensioni molto grandi adottano misure di attenuazione ragionevoli, proporzionate ed efficaci, adattate ai rischi sistemici specifici individuati a norma dell’articolo 34*”.

32. Tuttavia, il caso di specie non riguarda affatto la presenza sui servizi intermediari di contenuti illeciti, e cioè di informazioni non conformi al diritto dell’Unione o di un qualunque Stato membro, fornite dai destinatari dei servizi, ma ha ad oggetto una condotta di LinkedIn; né indaga l’esistenza di alcun rischio sistemico, attenendo esclusivamente alle modalità con cui i consumatori sono informati della circostanza che LinkedIn utilizzi a fini remunerativi i dati raccolti tramite i propri servizi.

33. In ogni caso, e fermo restando che l’oggetto dell’istruttoria esula dalle norme invocate da AGCom, si rammenta che è la stessa disciplina del DSA a non pregiudicare l’acquis in materia di tutela dei consumatori (cfr. art. 2 e considerando 10 DSA) e che l’articolo 27, comma 1-*bis*, del Codice del consumo individua un criterio generale di ripartizione preventiva delle competenze tra AGCM e Autorità di Vigilanza in tutti i settori regolati, assegnando in via esclusiva all’AGCM l’enforcement rispetto a tutte le condotte che danno luogo a una pratica commerciale scorretta, comprese quelle che potrebbero al contempo integrare la violazione di una norma di settore. La disciplina consumeristica non trova infatti applicazione “*unicamente quando disposizioni estranee a quest’ultima, disciplinanti aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, impongono ai professionisti, senza alcun margine di manovra, obblighi incompatibili con quelli stabiliti dalla direttiva 2005/29*”³².

34. Infine, AGCom, in qualità di DSC (*Digital Services Coordinator*) per l’Italia, solo potrebbe – laddove, *quod non*, venisse individuata la violazione di una specifica norma del DSA – inviare una richiesta di cooperazione transfrontaliera ex articolo 58 DSA al Coordinatore dei servizi digitali del luogo di stabilimento del fornitore di servizi intermediari, sempre che la Commissione non abbia avviato un’indagine per la stessa presunta violazione.

RITENUTO, pertanto, che gli impegni presentati dalla società LinkedIn Ireland Unlimited Company, nei termini sopra esposti, siano idonei a far venir meno i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale oggetto di istruttoria;

RITENUTO di disporre l’obbligatorietà dei suddetti impegni nei confronti della società LinkedIn Ireland Unlimited Company;

RITENUTO, pertanto, di poter chiudere il procedimento senza accertare l’infrazione;

³² Corte di Giustizia UE, 13 settembre 2018, cause riunite C-54/17 e C-55/17. Tale principio ha trovato ampia conferma anche nella giurisprudenza amministrativa nazionale, cfr. Consiglio di Stato 1° ottobre 2021, n. 6596; Consiglio di Stato 27 dicembre 2021, n. 8620; Consiglio di Stato 27 febbraio 2023, n. 1953.

DELIBERA

- a) di rendere obbligatori ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10, comma 2, lettera a), del Regolamento, nei confronti della società LinkedIn Ireland Unlimited Company gli impegni dalla stessa presentati nella loro versione definitiva in data 19 settembre 2025, come descritti nella dichiarazione allegata, che costituisce parte integrante del provvedimento;
- b) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10, comma 2, lettera a), del Regolamento.

Ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del Regolamento, il procedimento potrà essere riaperto d'ufficio, laddove:

- a) il professionista non dia attuazione agli impegni assunti;
- b) si modifichi la situazione di fatto rispetto ad uno o più elementi su cui si fonda la decisione;
- c) la decisione di accettazione di impegni si fondi su informazioni trasmesse dalla Parti che siano incomplete, inesatte o fuorvianti.

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, in caso di inottemperanza alla presente delibera, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza, l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

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

PS12926 - STELLANTIS-PROBLEMATICHE VARIE*Provvedimento n. 31768*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 16 dicembre 2025;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

VISTA la Parte II, Titolo III del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e successive modificazioni (di seguito, "Codice del consumo");

VISTO il "*Regolamento sulle procedure istruttorie nelle materie di tutela del consumatore e pubblicità ingannevole e comparativa*", adottato dall'Autorità con delibera del 5 novembre 2024, n. 31356 (di seguito, "Regolamento");

VISTA la comunicazione dell'11 febbraio 2025, con la quale è stato avviato il procedimento PS12926 nei confronti della società Stellantis Europe S.p.A.;

VISTO il proprio provvedimento dell'11 febbraio 2025, con il quale è stato disposto l'accertamento ispettivo, ai sensi dell'articolo 27, commi 2 e 3, del Codice del consumo, presso la sede, anche secondaria, i locali e gli uffici di Stellantis Europe S.p.A.;

VISTA la propria decisione del 19 marzo 2025, con la quale è stata accolta l'istanza di Stellantis Europe S.p.A. di proroga del termine di presentazione degli impegni al 7 maggio 2025;

VISTA la comunicazione, pervenuta in data 7 maggio 2025, con la quale la società Stellantis Europe S.p.A. ha presentato, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10 del Regolamento, una proposta di impegni, successivamente integrata in data 14 luglio 2025 e 2 ottobre 2025;

VISTA la propria decisione del 13 maggio 2025, con la quale è stato prorogato il termine di conclusione del procedimento al 7 novembre 2025, in considerazione della proposta di impegni depositata dal Professionista in data 7 maggio 2025;

VISTA la propria decisione del 29 settembre 2025, con la quale è stato prorogato il termine di conclusione del procedimento al 31 dicembre 2025, in considerazione della integrazione alla proposta di impegni depositata dal Professionista in data 14 luglio 2025, del relativo completamento, nonché dei conseguenti adempimenti istruttori e procedurali volti ad assicurare il pieno contraddittorio;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. La società Stellantis Europe S.p.A. (P.IVA.: 07973780013; di seguito anche "Stellantis", "Società" o "Professionista"), in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, lettera b), del Codice del consumo, è attiva nella produzione e commercializzazione di autovetture, tra l'altro, a marchio "Fiat" e "Jeep".

2. Altroconsumo, associazione di consumatori, in qualità di partecipante.

II. LA PRATICA COMMERCIALE OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

3. Il procedimento concerne la condotta del Professionista consistente nella diffusione di informazioni potenzialmente ingannevoli e omissive relative: *i)* all'autonomia di percorrenza chilometrica dei veicoli elettrici; *ii)* alla perdita di capacità della batteria e *iii)* alle limitazioni di operabilità della garanzia convenzionale sulle batterie.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

III.1. *L'iter del procedimento*

4. In relazione alla condotta descritta, in data 20 febbraio 2025, è stato comunicato l'avvio del procedimento istruttorio n. PS12926 a Stellantis Europe S.p.A.

5. Contestualmente alla comunicazione di avvio, al fine di acquisire elementi conoscitivi utili alla valutazione della pratica commerciale in esame, è stata formulata una richiesta di informazioni al Professionista, ai sensi dell'articolo 27, commi 3 e 4, del Codice del consumo e dell'articolo 12, comma 1, del Regolamento.

6. In data 20 febbraio 2025, sono stati svolti accertamenti ispettivi presso la sede della Società.

7. In data 4 marzo 2025, Stellantis ha chiesto una proroga fino al 7 maggio 2025 del termine per presentare una proposta di impegni che è stata accolta in data 18 marzo 2025.

8. In data 17 aprile 2025, il Professionista ha risposto alla richiesta di informazioni formulata nella comunicazione di avvio del procedimento.

9. Il Professionista ha avuto accesso agli atti del procedimento in data 3 marzo 2025 e 21 ottobre 2025.

10. In data 7 maggio 2025, il Professionista ha presentato una proposta di impegni, integrata in data 14 luglio 2025 e 2 ottobre 2025, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10 del Regolamento.

11. In data 13 maggio 2025, è stata accolta l'istanza del 30 aprile 2025 di partecipazione al procedimento presentata dall'associazione Altroconsumo.

12. In data 16 ottobre 2025, è stata comunicata alle Parti la chiusura della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 17, comma 1, del Regolamento.

13. In data 7 novembre 2025, è stato richiesto il parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, del Regolamento, che è pervenuto in data 9 dicembre 2025.

III.2. *Le evidenze acquisite e gli impegni del Professionista*

14. Il presente procedimento, secondo la prospettazione dell'avvio, verte sulla corretta diffusione delle informazioni relative: *i)* all'autonomia di percorrenza chilometrica dei veicoli elettrici; *ii)* alla perdita di capacità della batteria e *iii)* alle limitazioni di operabilità della garanzia convenzionale sulle batterie.

15. Si rappresenta che, nel corso dell'accertamento ispettivo, sono stati acquisiti alcuni documenti e reclami trasmessi dai consumatori al Professionista aventi a oggetto le problematiche contestate nella comunicazione di avvio del procedimento.

16. Inoltre, nel corso dell'istruttoria, è emerso che sul sito *internet* di Stellantis non era presente una pagina informativa di dettaglio che si occupasse delle informazioni relative: *i)* all'autonomia di

percorrenza chilometrica dei veicoli elettrici e ai fattori che possono influire su di essa; *ii*) alla perdita di capacità della batteria e *iii*) alle limitazioni di operabilità della garanzia convenzionale sulle batterie.

17. Con nota pervenuta in data 7 maggio 2025, successivamente integrata in data 14 luglio 2025 e 2 ottobre 2025, il Professionista ha presentato la seguente proposta di impegni, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10 del Regolamento:

Impegno I - “Informazioni circa l'autonomia di percorrenza chilometrica dei veicoli elettrici Fiat e Jeep”

Il Professionista si impegna a indicare in modo completo e organico le informazioni circa **l'autonomia di percorrenza chilometrica** dei veicoli elettrici dei marchi Fiat e Jeep sui rispettivi siti *internet* (www.fiat.it e www.jeep-official.it) prevedendo l'inserimento in tali siti, ed in particolare nella pagina dedicata a ciascun modello elettrico di tali marchi (c.d. “*Model Page*”), di una nuova sezione dedicata, denominata “Tecnologia Elettrica” (o altra dicitura simile) (“Sezione Dedicata”).

Più in dettaglio, la Sezione Dedicata avrà le seguenti caratteristiche:

- saranno presenti due aree destinate a fornire informazioni di dettaglio rispettivamente circa l'autonomia elettrica (“Autonomia”) e la batteria e i relativi termini di garanzia (“Batteria e Garanzia”) del veicolo elettrico cui la “*Model Page*” si riferisce;

- per ciascuna di queste aree, dopo un breve testo introduttivo - finalizzato a meglio orientare l'utente circa i contenuti di ciascuna area - sarà inserito un bottone denominato “Scopri di più” (o dicitura simile) che consente l'apertura di una finestra - in sovraimpressione (senza, dunque, cambiare pagina o rinviare l'utente a un'altra sezione del Sito) e con modalità grafiche tali da renderla agevolmente leggibile dall'utente - contenente informazioni dettagliate sulla tematica selezionata (“Pagina Dettaglio Autonomia” e “Pagina Dettaglio Batteria e Garanzia”). Ciascuna delle Pagine Dettaglio consentirà, altresì, di “navigare” e conoscere il contenuto relativo alle due, predette, aree (ossia, Autonomia e Batteria e Garanzia) grazie al *menu* posto in cima alla Pagina Dettaglio che permetterà di selezionare la sezione di interesse.

Per quanto attiene specificamente all'Autonomia, nella Pagina Dettaglio Autonomia consultabile dalla Sezione Dedicata, la Società si impegna ad inserire quanto segue:

- a) una spiegazione circa le caratteristiche e le condizioni di calcolo dell'autonomia secondo i test omologativi del ciclo WLTP;
- b) una spiegazione circa il c.d. “effetto memoria” della batteria, ossia il fatto che l'autonomia elettrica stimata, indicata dal *display* della vettura, non sarà automaticamente quella calcolata secondo il ciclo WLTP, anche laddove la vettura abbia ricarica al 100%;
- c) il dettaglio dei fattori (primari e secondari) che influiscono sull'autonomia elettrica determinandone una riduzione rispetto ai valori calcolati secondo il ciclo omologativo WLTP;
- d) per ciascuno dei Fattori Primari e Secondari verrà altresì fornita una descrizione esplicativa;
- e) verrà inserito un approfondimento circa i fattori che a loro volta sono in grado di influenzare lo “*State of Health*” della batteria;
- f) verrà, infine, fornita informazione in merito all'incidenza - in termini percentuali dei Fattori Primari sull'Autonomia del veicolo.

Il Professionista, inoltre, all'interno della *Model Page* di ciascun veicolo elettrico, si impegna ad inserire, una nuova sezione destinata alle domande più frequenti (c.d. FAQ), con l'obiettivo di

fornire un ulteriore supporto all'utente, includendo risposte pratiche e rapide a domande comuni circa le tematiche relative, tra le altre, anche all'Autonomia.

Impegno II - “Simulatore relativo al calcolo stimato dell'Autonomia”

Stellantis si impegna a inserire all'inizio della Pagina Dettaglio Autonomia un bottone denominato “Simula autonomia” (o dicitura simile) che rinvia ad uno strumento interattivo, integrato all'interno del Sito (e quindi senza fare rinvio a siti diversi), che consentirà all'utente di avere una stima indicativa della possibile diminuzione dell'Autonomia per effetto dell'interazione dei Fattori Primari.

Più in dettaglio, all'interno del Simulatore l'utente potrà selezionare i Fattori Primari che possono essere soggetti a quantificazione indicativa quali: *i)* lo stile di guida; *ii)* la temperatura esterna; *iii)* la tipologia di percorso (urbano, extraurbano e autostradale) e *iv)* l'utilizzo (o meno) del condizionatore/riscaldamento. Nel Simulatore verrà, inoltre, inserita la possibilità di predire, seppur sempre come stima e valore indicativo, l'autonomia chilometrica anche in relazione: *a)* al degrado della capacità della batteria in funzione del suo invecchiamento nel corso degli anni e dell'impiego e *b)* alle condizioni di carico, con tre diverse opzioni, ossia il solo guidatore, un carico “medio” e un carico “alto”.

Impegno III - “Informazioni circa (i) la perdita di capacità della batteria e (ii) le limitazioni e le condizioni di operabilità della garanzia convenzionale sulla batteria dei veicoli elettrici a marchio Fiat e Jeep”

Il Professionista si impegna a indicare all'interno della Sezione Dedicata, nell'area dedicata alla “Batteria e Garanzia”, le informazioni ulteriori circa la perdita di capacità della batteria nonché le limitazioni e condizioni di operabilità della garanzia sulla Batteria dei veicoli elettrici Fiat e Jeep.

In particolare, per quanto riguarda la **perdita di capacità della Batteria** nella Sezione Autonomia, Stellantis Europe si impegna, ad inserire quanto segue:

- a) una spiegazione circa il fatto che la capacità della Batteria è influenzata principalmente dalla quantità e modalità dei cicli di carico e scarico - con particolare riferimento a quelli a potenze più elevate (cosiddetta ricarica in “Fast Charge”) - nonché dalle abitudini di utilizzo del singolo proprietario;
- b) a specificare che lo stato di mantenimento della capacità residua della Batteria può essere ragionevolmente stimato per non meno del 70% entro i limiti temporali e chilometrici di otto anni o 100.000/160.000 Km; e
- c) una lista di suggerimenti che possono contribuire a migliorare il mantenimento della capacità di carica della Batteria.

Quanto, invece, alle **limitazioni e condizioni di operabilità della garanzia**, il Professionista si impegna a inserire quanto segue:

- a) una spiegazione circa i contenuti e la durata della garanzia sulla batteria, così come descritti nel libretto di garanzia che viene consegnato al cliente in fase di consegna del veicolo elettrico acquistato (“Libretto di Garanzia”);
- b) le condizioni ed i limiti di validità della garanzia commerciale sulla batteria, così come riportati nel Libretto di Garanzia, in cui verrà, altresì:

- riportato un estratto del Libretto di Uso e Manutenzione, contenente le regole che devono essere seguite per la corretta procedura di ricarica del veicolo, che l'utente potrà consultare tramite un *link* di rinvio;

- inserita anche una lista delle principali avvertenze e precauzioni così da sottoporre all'immediata attenzione dell'utente una panoramica circa l'esistenza di importanti informazioni relativamente alla Batteria.

Il Professionista, inoltre, all'interno della *Model Page* di ciascun veicolo elettrico, si impegna ad inserire, una nuova sezione destinata alle domande più frequenti (c.d. FAQ), con l'obiettivo di fornire un ulteriore supporto all'utente, includendo risposte pratiche e rapide a domande comuni circa le tematiche relative, tra le altre, anche alla Batteria e Garanzia.

Impegno IV - “Nota informativa circa l'autonomia dei veicoli elettrici dei marchi Fiat e Jeep”

Stellantis Europe si impegna a implementare un sistema informatico che consenta alla rete di concessionari che intendono fornire al cliente il preventivo su un modello standard di Stellantis, di allegare a questo una nota informativa circa i fattori che influenzano l'autonomia e le modalità di utilizzo della vettura elettrica.

Impegno V - “Altri marchi commercializzati da Stellantis Europe”

Il Professionista si impegna a estendere gli impegni nn. 1, 2, 3 e 4 anche ai veicoli elettrici dei marchi Abarth, Alfa Romeo e Lancia commercializzati da Stellantis Europe.

In aggiunta, Stellantis Europe estenderà gli Impegni (con tutti i necessari adeguamenti correlati alla finalità di utilizzo di tali veicoli) anche ai veicoli elettrici del proprio marchio Fiat Professional, che contraddistingue la famiglia di veicoli commerciali dalla stessa commercializzati e questo sebbene tali veicoli siano prevalentemente indirizzati a un pubblico non qualificabile come consumatore ai sensi del Codice del consumo.

Impegno VI - “Attività di training”

Stellantis si impegna ad organizzare un apposito *training* (in una o più sessioni) per garantire, da parte delle funzioni interne responsabili dei marchi, coinvolte nella gestione dei siti *internet* e della comunicazione veicolata attraverso gli stessi, la piena conoscenza delle modalità di comunicazione delle informazioni relative all'Autonomia ed alla Batteria e Garanzia.

Impegno VII - “Modifica dei termini della garanzia convenzionale sulla batteria”

Stellantis Europe si impegna a modificare gli attuali termini della garanzia convenzionale sulla batteria dalla stessa offerta sui due modelli Fiat 500 BEV e Jeep Avenger BEV, oggetto di contestazione, aumentando dall'attuale 70% al 72% la soglia di decadimento della capacità di carica della batteria, al di sotto della quale Stellantis riconosce un difetto di fabbrica di detta batteria mantenendo inalterati gli altri elementi della garanzia.

La predetta estensione sarà applicabile a favore dei consumatori che abbiamo acquistato, successivamente al termine di attuazione dell'Impegno, i modelli Fiat “500 BEV” e Jeep “Avenger BEV” oggetto di istruttoria.

Periodo di validità degli Impegni e termine di attuazione

Gli impegni sopra descritti saranno assunti a tempo indeterminato e attuati entro un termine non inferiore a centoventi giorni dalla notifica del presente provvedimento.

IV. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

18. Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento è stata diffusa attraverso la rete *internet*, in data 7 novembre 2025 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, del Codice del consumo.

19. Con delibera n. 306/25/CONS del 3 dicembre 2025 pervenuta in data 9 dicembre 2025, la suddetta Autorità ha espresso il proprio parere, limitando le proprie valutazioni all'attitudine dello specifico mezzo di comunicazione, utilizzato per diffondere la pratica commerciale, a incidere e amplificare l'eventuale ingannevolezza e/o scorrettezza della medesima pratica.

20. In particolare, la suddetta Autorità, considerato che *“con riferimento al caso di specie, il mezzo di comunicazione e acquisto utilizzato, in relazione al servizio offerto dalla Società, risulta idoneo a sviluppare un significativo impatto sui consumatori che, sulla base delle informazioni lette nei siti/app utilizzati dalla Società, potrebbero essere indotti ad assumere una decisione commerciale che altrimenti non avrebbero preso, così sviluppando in concreto la piena potenzialità delle modalità di promozione e vendita utilizzate”* ha ritenuto che *“Internet sia uno strumento di comunicazione idoneo a influenzare significativamente la realizzazione della pratica commerciale rispetto alla quale è richiesto il parere a questa Autorità”*.

V. VALUTAZIONE DEGLI IMPEGNI

21. L'Autorità ritiene che gli impegni proposti dal Professionista, valutata la loro ammissibilità alla luce delle circostanze del caso di specie, siano idonei a sanare i possibili profili di illegittimità della pratica commerciale contestata nella comunicazione di avvio dell'11 febbraio 2025. Su di un piano generale, si osserva che le misure proposte tengono conto di tutti i profili rilevati nell'ambito del procedimento e appaiono risolutive, offrendo una maggior chiarezza e completezza delle informazioni circa l'autonomia di percorrenza chilometrica delle auto elettriche, la perdita di capacità della batteria e le limitazioni e condizioni di operabilità della garanzia convenzionale sulle batterie.

22. In particolare, attraverso gli impegni da 1 a 4:

- a. i Siti saranno rivisti e rinnovati nella loro struttura in maniera tale che le informazioni concernenti l'autonomia elettrica dei veicoli elettrici, i relativi fattori che la influenzano, il mantenimento della capacità di carica della batteria e le condizioni e limitazioni di operabilità della relativa garanzia, siano presentate in maniera chiara, completa e in un'unica sezione dedicata. Per effetto dell'implementazione di queste misure, il consumatore avrà la possibilità di disporre, con immediatezza, delle informazioni rilevanti relative alle caratteristiche principali dei veicoli elettrici;
- b. verranno specificati i fattori che possono influire, determinandone una riduzione, sull'autonomia chilometrica del veicolo elettrico, accompagnati da relativa spiegazione, nonché le percentuali che indicano la rispettiva incidenza. Tale misura correttiva permetterà al consumatore di effettuare una valutazione più consapevole sull'autonomia del veicolo elettrico di suo interesse;
- c. verrà inserito un innovativo strumento di simulazione (Simulatore) dell'autonomia chilometrica effettiva in base alle diverse modalità di utilizzo, che consentirà di ottenere a livello informativo la quantificazione dei principali fattori che incidono sull'autonomia, consentendo al consumatore una comprensione immediata ed esplicativa nonché la possibilità di poter operare un confronto con le altre vetture della medesima fascia presenti sul mercato e meglio orientare la propria eventuale scelta

di acquisto; in questo modo, sarà possibile per il consumatore ottenere una quantificazione, seppur indicativa, dei principali fattori che influenzano l'autonomia e il degrado della batteria nel tempo;

- d. verranno inserite informazioni dettagliate circa il mantenimento della capacità di carica della batteria nonché la relativa garanzia convenzionale e rispettive condizioni e limitazioni di operatività che consentiranno di evitare il rinvio ad altri documenti (nello specifico il Libretto Uso e Manutenzione) e di offrire al consumatore un quadro completo ed esaustivo circa l'esatta natura e le caratteristiche principali della garanzia presente sulla batteria;

- e. i consumatori / utenti saranno dotati della Nota Autonomia specifica che sarà consegnata dai concessionari della rete al momento del preventivo.

23. Inoltre, l'impegno n. 5 consentirà di estendere (in termini di c.d. "*quid pluris*") gli impegni da 1 a 4 anche ad altri marchi appartenenti al gruppo Stellantis (Abarth, Alfa Romeo, Lancia e Fiat Professional, quale marchio di veicoli commerciali/professionali) così da ampliare la platea dei beneficiari delle predette misure, estendendoli anche alle microimprese.

24. Non di meno, l'impegno n. 6 appare idoneo ad accrescere la consapevolezza aziendale sui temi oggetto di procedimento al fine di garantire il rispetto dei principi di completezza e trasparenza.

25. Appare, infine, particolarmente significativo (in termini di c.d. "*quid pluris*") l'impegno n. 7 in quanto l'incremento al 72% della soglia di decadimento della capacità di carica della batteria a fini di garanzia è idoneo ad apportare un effettivo beneficio a favore dei consumatori che acquisteranno i modelli Fiat "500 BEV" e Jeep "Avenger BEV" oggetto di istruttoria.

26. Alla luce delle considerazioni esposte, e del termine per la loro attuazione, si ritiene che gli impegni presentati soddisfino i requisiti previsti dall'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo.

RITENUTO, pertanto, che gli impegni presentati dalla società Stellantis Europe S.p.A., nei termini sopra indicati, siano idonei a far venir meno i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale oggetto di istruttoria;

RITENUTO di disporre l'obbligatorietà dei suddetti impegni nei confronti della società Stellantis Europe S.p.A.;

RITENUTO, pertanto, di poter chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione;

DELIBERA

a) di rendere obbligatori ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10, comma 2, lettera a), del Regolamento, nei confronti della società Stellantis Europe S.p.A. gli impegni dalla stessa presentati, come descritti nella dichiarazione allegata, che costituisce parte integrante del provvedimento;

b) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10, comma 2, lettera a), del Regolamento;

c) che la società Stellantis Europe S.p.A. informi l'Autorità dell'avvenuta attuazione degli impegni entro centoventi giorni dalla data di pubblicazione della presente delibera.

Ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del Regolamento, il procedimento potrà essere riaperto d'ufficio, laddove:

- a) il Professionista non dia attuazione agli impegni assunti;
- b) si modifichi la situazione di fatto rispetto ad uno o più elementi su cui si fonda la decisione;
- c) la decisione di accettazione di impegni si fondi su informazioni trasmesse dalla Parte che siano incomplete, inesatte o fuorvianti.

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, in caso di inottemperanza alla presente delibera, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza, l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

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

PS12927 - TESLA-PROBLEMATICHE VARIE*Provvedimento n. 31769*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 16 dicembre 2025;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

VISTA la Parte II, Titolo III del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e successive modificazioni (di seguito, "Codice del consumo");

VISTO il "*Regolamento sulle procedure istruttorie nelle materie di tutela del consumatore e pubblicità ingannevole e comparativa*", adottato dall'Autorità con delibera del 5 novembre 2024, n. 31356 (di seguito, "Regolamento");

VISTA la comunicazione dell'11 febbraio 2025, con la quale è stato avviato il procedimento PS12927 nei confronti della società Tesla Italy S.r.l.;

VISTO il proprio provvedimento dell'11 febbraio 2025, con il quale è stato disposto l'accertamento ispettivo, ai sensi dell'articolo 27, commi 2 e 3, del Codice del consumo, presso la sede, anche secondaria, i locali e gli uffici di Tesla Italy S.r.l.;

VISTA la propria decisione del 26 marzo 2025, con la quale è stata accolta l'istanza di Tesla Italy S.r.l. di proroga del termine di presentazione degli impegni al 7 maggio 2025;

VISTA la comunicazione, pervenuta in data 7 maggio 2025, con la quale la società Tesla Italy S.r.l. ha presentato, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10 del Regolamento, una proposta di impegni, successivamente integrata in data 24 giugno 2025 e 29 settembre 2025;

VISTA la propria decisione del 13 maggio 2025, con la quale è stato prorogato il termine di conclusione del procedimento al 7 novembre 2025, in considerazione della proposta di impegni depositata dal Professionista in data 7 maggio 2025;

VISTA la propria decisione del 29 settembre 2025, con la quale è stato prorogato il termine di conclusione del procedimento al 31 dicembre 2025, in considerazione del completamento della proposta di impegni depositata in data 7 maggio 2025, nonché dei conseguenti adempimenti istruttori e procedurali volti ad assicurare il pieno contraddittorio;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. La società Tesla Italy S.r.l. (P.IVA.: 07024150968; di seguito anche "Tesla", "Società" o "Professionista"), in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, lettera b), del Codice del consumo, è attiva nella commercializzazione di autovetture a marchio "Tesla".

2. Altroconsumo, associazione di consumatori, in qualità di partecipante.

II. LA PRATICA COMMERCIALE OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

3. Il procedimento concerne la condotta del Professionista consistente nella diffusione di informazioni potenzialmente ingannevoli e omissive relative: *i)* all'autonomia di percorrenza chilometrica dei veicoli elettrici; *ii)* alla perdita di capacità della batteria e *iii)* alle limitazioni di operabilità della garanzia convenzionale sulle batterie.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

III.1. *L'iter del procedimento*

4. In relazione alla condotta sopra descritta, in data 20 febbraio 2025, è stato comunicato l'avvio del procedimento istruttorio n. PS12927 a Tesla Italy S.r.l.

5. Contestualmente alla comunicazione di avvio, al fine di acquisire elementi conoscitivi utili alla valutazione della pratica commerciale in esame, è stata formulata una richiesta di informazioni al Professionista, ai sensi dell'articolo 27, commi 3 e 4, del Codice del consumo e dell'articolo 12, comma 1, del Regolamento.

6. In data 20 febbraio 2025, sono stati svolti accertamenti ispettivi presso la sede della Società.

7. In data 17 marzo 2025, Tesla ha chiesto una proroga del termine per presentare una proposta di impegni che è stata accolta, fino al 7 maggio 2025, in data 26 marzo 2025.

8. In data 11 aprile 2025, il Professionista ha risposto alla richiesta di informazioni formulata nella comunicazione di avvio del procedimento.

9. In data 7 maggio 2025, il Professionista ha presentato una proposta di impegni, integrata in data 24 giugno 2025 e 29 settembre 2025, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10 del Regolamento.

10. In data 13 maggio 2025, è stata accolta l'istanza del 30 aprile 2025 di partecipazione al procedimento presentata dall'associazione Altroconsumo.

11. In data 16 ottobre 2025, è stata comunicata alle Parti la chiusura della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 17, comma 1, del Regolamento.

12. In data 7 novembre 2025, è stato richiesto il parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, del Regolamento, che è pervenuto in data 9 dicembre 2025.

III.2. *Le evidenze acquisite e gli impegni del Professionista*

13. Il presente procedimento, secondo la prospettazione dell'avvio, verte sulla corretta diffusione delle informazioni relative: *i)* all'autonomia di percorrenza chilometrica dei veicoli elettrici; *ii)* alla perdita di capacità della batteria e *iii)* alle limitazioni di operabilità della garanzia convenzionale sulle batterie.

14. Si rappresenta che, nel corso dell'accertamento ispettivo, sono stati acquisiti alcuni reclami trasmessi dai consumatori al Professionista aventi a oggetto le problematiche contestate nella comunicazione di avvio del procedimento.

15. Inoltre, nel corso dell'istruttoria, è emerso che sul sito *internet* di Tesla era già presente una pagina informativa, seppur non immediatamente consultabile, che si occupava delle informazioni relative: *i)* all'autonomia di percorrenza chilometrica dei veicoli elettrici e ai fattori che possono

influire su di essa; *ii*) alla perdita di capacità della batteria e *iii*) alle limitazioni di operabilità della garanzia convenzionale sulle batterie.

16. Con nota pervenuta in data 7 maggio 2025, successivamente integrata in data 24 giugno 2025 e 29 settembre 2025, il Professionista ha presentato la seguente proposta di impegni, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10 del Regolamento:

Impegno I - “Modifiche/integrazioni alle informazioni rese sul sito web Tesla”

i) Informazioni relative all'autonomia di percorrenza chilometrica e sul degrado della batteria

Tesla si impegna a rendere ancora più immediatamente percepibile e disponibile, nonché più chiare al consumatore, le informazioni rilevanti sull'autonomia di percorrenza chilometrica per ciascun modello di veicolo disponibile e sul degrado fisiologico della batteria nel corso della vita della stessa e in relazione al suo utilizzo, inserendo un asterisco accanto alla voce “WLTP” corredato da una descrizione esaustiva nella parte sottostante alla voce “Autonomia (WLTP)” nella pagina di presentazione del prodotto e non più in un *pop-up* a lettura eventuale.

Il Professionista si impegna, inoltre, a inserire nella parte descrittiva collegamenti ipertestuali tali che:

- il *click* sulla locuzione “*suggerimenti sull'autonomia*” indirizzerà il consumatore alla pagina https://www.tesla.com/it_it/support/range del sito *web* di Tesla contenente informazioni dettagliate sul consumo di energia, sui fattori che influiscono su tale consumo su come limitare l'impatto di tali fattori sul consumo in modo da massimizzare l'autonomia effettiva del veicolo;
- il *click* sulla locuzione “*pianificatore di viaggio*” indirizzerà il consumatore alla pagina del sito *web* di Tesla <http://www.tesla.com/trips> relativa al pianificatore di viaggio *Vai ovunque desideri* - *Go anywhere* che consentirà ai potenziali acquirenti di simulare accuratamente qualsiasi viaggio.

ii) Il pianificatore di viaggio “Vai ovunque desideri” (Go anywhere) e indicazione della differenza tra autonomia secondo lo standard WLTP e stima dell'autonomia effettiva

Il Professionista si impegna a valorizzare e rendere maggiormente visibile lo strumento del pianificatore di viaggio che sarà accessibile direttamente dall'homepage del *website* da cui sarà indirizzato direttamente alla pagina dedicata.

Più nel dettaglio, attraverso il pianificatore l'utente potrà:

- a) selezionare tutti gli allestimenti disponibili del veicolo;
- b) visualizzare la percentuale di autonomia residua al termine di ogni ricarica e di ogni viaggio;
- c) impostare la carica iniziale della batteria (valore percentuale);
- d) selezionare la variabile “*inverno/estate*”.

Il Professionista si impegna, inoltre, a inserire dei collegamenti ipertestuali tali che il consumatore potrà essere indirizzato:

- alla pagina https://www.tesla.com/it_it/support/power-consumption del sito *web* Tesla relativa alla sezione del consumo energetico con tutte le informazioni di dettaglio relative al consumo secondo lo *standard* WLTP e allo *standard* WLTP stesso;
- alla pagina del sito *web* Tesla relativa alla sezione dedicata al degrado della batteria in relazione al tempo e all'uso del veicolo.

iii) Informazioni relative alle cause di esclusione e limitazione di operatività della garanzia convenzionale della batteria Tesla e sul degrado della batteria

Tesla si impegna a integrare l'informativa resa al consumatore relativamente alle condizioni di operatività e limitazioni esistenti della garanzia convenzionale sulla batteria nonché sul degrado fisiologico della batteria nel corso della vita della stessa e in relazione al suo utilizzo e sulla conservazione della capacità di carica minima della batteria nel periodo di validità della garanzia.

Il Professionista si impegna, inoltre, a inserire dei collegamenti ipertestuali tali che il consumatore potrà essere indirizzato:

- alla pagina del sito *web* di Tesla contenente il contratto di garanzia convenzionale con le informazioni chiare e dettagliate su tutte le condizioni di operatività e le limitazioni;
- alla pagina *ad hoc* del sito *web* di Tesla contenente – tra le altre informazioni – una stima del prevedibile degrado della batteria in relazione alla percorrenza del veicolo e all'età della stessa, calcolata sulla scorta dei dati storici raccolti da Tesla. In particolare, nella pagina *web* dedicata al degrado della batteria, il consumatore troverà le informazioni su cosa sia il degrado delle batterie, le cause del degrado, come rallentarlo e i dati relativi al degrado medio delle vetture Tesla sulla scorta dei dati disponibili.

Impegno II - “Modifica ai termini e condizioni della garanzia convenzionale sulla batteria”

Tesla si impegna a modificare i Termini e Condizioni della Garanzia convenzionale nei seguenti termini:

- a eliminare, a pagina 5 dei Termini e Condizioni della garanzia convenzionale, la causa di esclusione della operatività della garanzia convenzionale oggetto di contestazione così formulata “*La mancata osservanza di queste procedure consigliate di ricarica e manutenzione della batteria determina l'invalidamento della presente Garanzia Limitata della Batteria e del Gruppo di Trazione*”;
- a inserire, quale ulteriore causa di esclusione della garanzia, la seguente “*Lasciare che la batteria si scarichi eccessivamente, ossia che la carica si azzeri completamente e non ricaricarla entro le due settimane successive*”.

Impegno III - “Linee guida per gli addetti alle vendite relativamente alle informazioni da rendere al consumatore”

Tesla si impegna a redigere e comunicare, agli addetti alle vendite operanti negli *show-room* Tesla dislocati sul territorio italiano, delle linee guida in merito alle informazioni da rendere ai consumatori tali che a questi ultimi vengano forniti i medesimi chiarimenti oggetto delle modifiche proposte al sito *web*, ovvero:

- le informazioni relative ai fattori incidenti sul consumo di energia dei veicoli elettrici quali causa della differenza tra l'autonomia stimata secondo lo *standard* WLTP riportato sul sito *web* e l'autonomia effettiva in condizioni di guida reali;
- l'informazione relativa alla fisiologica perdita di capacità/efficienza della batteria dei veicoli elettrici al pari di ogni altra batteria agli ioni di litio;
- informazioni sulle cause di esclusione e limitazioni di operabilità della garanzia convenzionale Tesla sulla batteria.

Impegno IV - “Menzione nella newsletter a tutti i clienti tesla Italia delle modifiche apportate al pianificatore di viaggio - “go anywhere” e alle informazioni sul degrado della batteria”

Tesla si impegna a pubblicizzare, all’interno di una newsletter inviata ai propri clienti italiani:

- le modifiche e implementazioni apportate al pianificatore di viaggio “Vai ovunque desideri - Go Anywhere” presente sul sito *web* Tesla che consente agli utenti di ottenere una stima della autonomia effettiva della batteria su percorsi specifici;
- la possibilità di conoscere nel dettaglio le informazioni sul degrado della batteria nel tempo visitando la pagina *web* appositamente dedicata al degrado nonché la possibilità di stimare il degrado della batteria nel tempo e con l’uso del veicolo sulla scorta dei dati storici raccolti da Tesla.

Impegno V - “Verifica in autonomia dello “state of health” della propria batteria”

Il Professionista si impegna a rilasciare - per quasi tutte le vetture del parco auto circolante - un aggiornamento *software* che consente al proprietario di ciascun veicolo Tesla di verificare sul *display* della propria automobile, autonomamente e senza necessità di una visita al service, lo stato di salute (c.d. “SOH – *State of health*”) della batteria del proprio veicolo.

Periodo di validità degli Impegni e termine di attuazione

Gli impegni sopra descritti saranno assunti a tempo indeterminato e attuati entro centoventi giorni dalla notifica del presente provvedimento.

IV. PARERE DELL’AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

17. Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento è stata diffusa attraverso la rete *internet*, in data 7 novembre 2025 è stato richiesto il parere all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell’articolo 27, comma 6, del Codice del consumo.

18. Con delibera n. 305/25/CONS del 3 dicembre 2025 pervenuta in data 9 dicembre 2025, la suddetta Autorità ha espresso il proprio parere, limitando le proprie valutazioni all’attitudine dello specifico mezzo di comunicazione, utilizzato per diffondere la pratica commerciale, a incidere e amplificare l’eventuale ingannevolezza e/o scorrettezza della medesima pratica.

19. In particolare, la suddetta Autorità, considerato che “*con riferimento al caso di specie, il mezzo di comunicazione e acquisto utilizzato, in relazione al servizio offerto dalla Società, risulta idoneo a sviluppare un significativo impatto sui consumatori che, sulla base delle informazioni lette nei siti/app utilizzati dalla Società, potrebbero essere indotti ad assumere una decisione commerciale che altrimenti non avrebbero preso, così sviluppando in concreto la piena potenzialità delle modalità di promozione e vendita utilizzate*” ha ritenuto che “*Internet sia uno strumento di comunicazione idoneo a influenzare significativamente la realizzazione della pratica commerciale rispetto alla quale è richiesto il parere a questa Autorità*”.

V. VALUTAZIONE DEGLI IMPEGNI

20. L’Autorità ritiene che gli impegni proposti dal Professionista, valutata la loro ammissibilità alla luce delle circostanze del caso di specie, siano idonei a sanare i possibili profili di illegittimità della pratica commerciale contestata nella comunicazione di avvio dell’11 febbraio 2025. Su di un piano generale, si osserva che le misure proposte tengono conto di tutti i profili rilevati nell’ambito del procedimento e appaiono risolutive, offrendo una maggior chiarezza e completezza delle informazioni circa l’autonomia di percorrenza chilometrica delle auto elettriche, la perdita di

capacità della batteria e le limitazioni e condizioni di operabilità della garanzia convenzionale sulle batterie.

21. In particolare, attraverso gli impegni da 1 a 4:

- a. il Sito sarà aggiornato e implementato in maniera tale che le informazioni concernenti l'autonomia di percorrenza chilometrica dei veicoli elettrici, i relativi fattori che la influenzano, il mantenimento della capacità di carica della batteria e le condizioni e limitazioni di operabilità della relativa garanzia, siano presentate in maniera chiara, completa e in apposite sezioni dedicate. Per effetto dell'implementazione di queste misure, il consumatore avrà la possibilità di disporre, con immediatezza, delle informazioni rilevanti relative alle caratteristiche principali dei veicoli elettrici;
- b. verranno chiariti i fattori che possono influire, determinandone una riduzione, sull'autonomia elettrica con l'inserimento tra questi del decadimento nel tempo e con la pubblicazione di un report contenente i dati storici di detto decadimento. Tale misura correttiva permetterà al consumatore di effettuare una valutazione più consapevole sull'autonomia e durabilità nel tempo del veicolo elettrico di suo interesse;
- c. verranno modificati i termini e le condizioni della garanzia convenzionale sulla batteria a favore dei consumatori con la eliminazione della preesistente causa che escludeva l'operatività della garanzia in caso di mancato rispetto delle procedure consigliate di ricarica della batteria, consentendo così ai consumatori di sfruttare tutta la capacità di carica della batteria senza il timore che ciò possa comprometterne l'operatività della garanzia;
- d. verrà implementato lo strumento di simulazione, già esistente, dell'autonomia effettiva in base alle diverse modalità di utilizzo e ai diversi fattori che impattano sull'autonomia;
- e. verrà data conoscenza di tali misure a tutti i possessori di un veicolo Tesla attraverso l'invio di una *newsletter*.

22. Inoltre, l'impegno n. 5 (in termini di c.d. "*quid pluris*") consentirà, attraverso un'implementazione del software installato sul veicolo, a tutti i possessori di un veicolo Tesla di poter monitorare, e controllare, in autonomia lo stato di salute della propria batteria e il relativo processo di decadimento nel tempo.

23. Alla luce delle suesposte considerazioni e del termine per la loro attuazione, si ritiene che gli impegni presentati soddisfino i requisiti previsti dall'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo.

RITENUTO, pertanto, che gli impegni presentati dalla società Tesla Italy S.r.l., nei termini sopra indicati, siano idonei a far venir meno i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale oggetto di istruttoria;

RITENUTO di disporre l'obbligatorietà dei suddetti impegni nei confronti della società Tesla Italy S.r.l.;

RITENUTO, pertanto, di poter chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione;

DELIBERA

a) di rendere obbligatori ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10, comma 2, lettera a), del Regolamento, nei confronti della società Tesla Italy S.r.l. gli impegni dalla stessa presentati, come descritti nella dichiarazione allegata, che costituisce parte integrante del provvedimento;

b) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10, comma 2, lettera a), del Regolamento;

c) che la società Tesla Italy S.r.l. informi l'Autorità dell'avvenuta attuazione degli impegni entro centoventi giorni dalla data di pubblicazione della presente delibera.

Ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del Regolamento, il procedimento potrà essere riaperto d'ufficio, laddove:

- a) il Professionista non dia attuazione agli impegni assunti;
- b) si modifichi la situazione di fatto rispetto a uno o più elementi su cui si fonda la decisione;
- c) la decisione di accettazione di impegni si fondi su informazioni trasmesse dalla Parte che siano incomplete, inesatte o fuorvianti.

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, in caso di inottemperanza alla presente delibera, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza, l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

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

PS12928 - BYD INDUSTRIA ITALIA-PROBLEMATICHE VARIE*Provvedimento n. 31770*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 16 dicembre 2025;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

VISTA la Parte II, Titolo III del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e successive modificazioni (di seguito, "Codice del consumo");

VISTO il "*Regolamento sulle procedure istruttorie nelle materie di tutela del consumatore e pubblicità ingannevole e comparativa*", adottato dall'Autorità con delibera del 5 novembre 2024, n. 31356 (di seguito, "Regolamento");

VISTA la comunicazione dell'11 febbraio 2025, con la quale è stato avviato il procedimento PS12928 nei confronti della società BYD Italia S.r.l.;

VISTO il proprio provvedimento dell'11 febbraio 2025, con il quale è stato disposto l'accertamento ispettivo, ai sensi dell'articolo 27, commi 2 e 3, del Codice del consumo, presso la sede, anche secondaria, i locali e gli uffici di BYD Italia S.r.l.;

VISTA la propria decisione del 19 marzo 2025, con la quale è stata accolta l'istanza di BYD Italia S.r.l. di proroga del termine di presentazione degli impegni al 7 maggio 2025;

VISTA la comunicazione, pervenuta in data 7 maggio 2025, con la quale la società BYD Italia S.r.l. ha presentato, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10 del Regolamento, una proposta di impegni, successivamente integrata in data 24 giugno 2025 e 26 settembre 2025;

VISTA la propria decisione del 13 maggio 2025, con la quale è stato prorogato il termine di conclusione del procedimento al 7 novembre 2025, in considerazione della proposta di impegni depositata dal Professionista in data 7 maggio 2025;

VISTA la propria decisione del 29 settembre 2025, con la quale è stato prorogato il termine di conclusione del procedimento al 31 dicembre 2025, in considerazione del completamento della proposta di impegni depositata dal Professionista in data 7 maggio 2025, nonché dei conseguenti adempimenti istruttori e procedurali volti ad assicurare il pieno contraddittorio;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. La società BYD Italia S.r.l. (P.IVA.: 14108731002; di seguito anche "BYD", "Società" o "Professionista"), in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, lettera b), del Codice del consumo, è attiva nella commercializzazione di autovetture a marchio "BYD".

2. Altroconsumo, associazione di consumatori, in qualità di partecipante.

II. LA PRATICA COMMERCIALE OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

3. Il procedimento concerne la condotta del Professionista consistente nella diffusione di informazioni potenzialmente ingannevoli e omissive relative: *i)* all'autonomia di percorrenza chilometrica dei veicoli elettrici; *ii)* alla perdita di capacità della batteria e *iii)* alle limitazioni di operabilità della garanzia convenzionale sulle batterie.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

III.1. L'iter del procedimento

4. In relazione alla condotta sopra descritta, in data 20 febbraio 2025, è stato comunicato l'avvio del procedimento istruttorio n. PS12928 a BYD Italia S.r.l.
5. Contestualmente alla comunicazione di avvio, al fine di acquisire elementi conoscitivi utili alla valutazione della pratica commerciale in esame, è stata formulata una richiesta di informazioni al Professionista, ai sensi dell'articolo 27, commi 3 e 4, del Codice del consumo e dell'articolo 12, comma 1, del Regolamento.
6. In data 20 febbraio 2025, sono stati svolti accertamenti ispettivi presso la sede della Società.
7. In data 10 marzo 2025, BYD ha chiesto una proroga fino al 7 maggio 2025 del termine per presentare una proposta di impegni che è stata accolta in data 19 marzo 2025.
8. In data 17 aprile 2025, il Professionista ha risposto alla richiesta di informazioni formulata nella comunicazione di avvio del procedimento.
9. Il Professionista ha avuto accesso agli atti del procedimento in data 8 maggio 2025.
10. In data 7 maggio 2025, BYD ha presentato una proposta di impegni, integrata in data 24 giugno 2025 e 26 settembre 2025, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10 del Regolamento.
11. In data 13 maggio 2025, è stata accolta l'istanza di partecipazione al procedimento pervenuta dall'associazione Altroconsumo il 30 aprile 2025.
12. In data 16 ottobre 2025, è stata comunicata alle Parti la chiusura della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 17, comma 1, del Regolamento.
13. In data 7 novembre 2025, è stato richiesto il parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ai sensi dell'articolo 17, comma 2, del Regolamento che è pervenuto in data 9 dicembre 2025.

III.2 Le evidenze acquisite e gli impegni del Professionista

14. Il presente procedimento, secondo la prospettazione dell'avvio, verte sulla corretta diffusione delle informazioni relative: *i)* all'autonomia di percorrenza chilometrica dei veicoli elettrici; *ii)* alla perdita di capacità della batteria e *iii)* alle limitazioni di operabilità della garanzia convenzionale sulle batterie.
15. Si rappresenta che, in sede ispettiva, è stato acquisito un report interno contenente alcuni reclami trasmessi dai consumatori al Professionista aventi a oggetto le contestazioni avanzate nella comunicazione di avvio del procedimento.
16. Nel corso dell'istruttoria è emerso, altresì, che sul sito internet di BYD non era presente una pagina informativa di dettaglio che si occupasse delle informazioni relative: *i)* all'autonomia di percorrenza chilometrica dei veicoli elettrici e ai fattori che possono influire su di essa; *ii)* alla perdita

di capacità della batteria e *iii*) alle limitazioni di operabilità della garanzia convenzionale sulle batterie.

17. Con nota pervenuta in data 7 maggio 2025, successivamente integrata in data 24 giugno 2025 e 26 settembre 2025, il Professionista ha presentato la seguente proposta di impegni, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10 del Regolamento:

Impegno I - “Implementazione di un simulatore avanzato per la stima interattiva dell'autonomia dei veicoli elettrici BYD”

Il Professionista si impegna a sviluppare, implementare e rendere operativo un simulatore digitale interattivo (di seguito anche “Simulatore”) basato su scenari di simulazione predefiniti che, partendo dai dati omologativi risultanti dal ciclo WLTP, consentirà di stimare l'autonomia residua del veicolo in funzione di una pluralità di variabili singolarmente selezionabili dall'utente.

Più in dettaglio, le principali caratteristiche del Simulatore saranno:

- Selezione del modello di veicolo;
- Configurazione parametrica multi-variabile, basata su:
 - a) temperatura esterna ambientale;
 - b) utilizzo del climatizzatore/riscaldamento;
 - c) stile di guida;
 - d) tipologia di percorso;
 - e) carico del veicolo;
 - f) livello di degrado della batteria.

La Società si impegna, inoltre, a corredare il Simulatore con un'apposita informativa, volta a precisare che *“Le stime fornite dal Simulatore hanno valore puramente indicativo e non costituiscono garanzia di prestazioni specifiche”*.

Impegno II - “Revisione e miglioramento delle informazioni sull'autonomia dei veicoli elettrici nelle comunicazioni commerciali online”

BYD si impegna a rafforzare e ristrutturare il proprio sistema informativo online attraverso un intervento articolato sulle modalità di presentazione delle dichiarazioni commerciali relative all'autonomia. In particolare, la Società si impegna a sostituire l'attuale *disclaimer* presente sul sito *web* con una formulazione più esplicativa e dettagliata, volta a fornire immediatamente al consumatore una percezione chiara della molteplicità dei fattori che incidono sulla reale autonomia di percorrenza.

Il *disclaimer* conterrà quindi un *link* diretto al Simulatore e a una pagina informativa specifica, nella quale verranno illustrati in modo dettagliato e con linguaggio accessibile i singoli fattori che incidono sull'autonomia di percorrenza, corredato da: i) descrizione tecnica del fattore; ii) esempi pratici di impatto sull'autonomia, oltre che iii) armonizzata con la sezione FAQ.

Impegno III - “Creazione di una sezione FAQ tematica e integrata a supporto della completezza informativa sull'autonomia e sull'efficienza dei veicoli elettrici a marchio BYD”

Il Professionista si impegna a integrare nel sito una sezione FAQ integrata e strutturata, dedicata a fornire risposte tecniche e divulgative sugli aspetti più rilevanti connessi all'autonomia di percorrenza, alla gestione della batteria e all'efficienza d'uso dei veicoli elettrici.

In particolare, la sezione FAQ sarà strutturata come un vero e proprio centro informativo digitale, organizzato secondo criteri di chiarezza espositiva e facilità di navigazione.

Impegno IV - “Revisione e miglioramento della pagina informativa sui fattori che influenzano l'autonomia di percorrenza dei veicoli elettrici”

BYD si impegna a migliorare e ampliare i contenuti della pagina informativa dedicata all'autonomia di percorrenza, rendendola più facilmente accessibile e integrandola con collegamenti ipertestuali diretti dalle pagine prodotte dei veicoli.

In particolare, la pagina sarà arricchita con: *a)* una descrizione ancor più chiara e comprensibile dei principali fattori che influenzano l'autonomia di percorrenza con esempi pratici di impatto sull'autonomia e *b)* collegamenti al Simulatore e alla sezione FAQ. La pagina sarà arricchita con: *a)* una descrizione ancor più chiara e comprensibile dei principali fattori che influenzano l'autonomia di percorrenza con esempi pratici di impatto sull'autonomia e *b)* collegamenti al Simulatore e alla sezione FAQ. Inoltre, la pagina includerà una sezione dedicata alle *best practice* per ottimizzare la durata e la salute della batteria, con l'obiettivo di consentire al consumatore di ottimizzare la durata e la salute della batteria medesima.

Impegno V - “Miglioramento delle informazioni sulla garanzia convenzionale: adozione di una guida operativa e potenziamento della sezione dedicata sul sito web”

Il Professionista si impegna a predisporre un documento di sintesi delle condizioni di garanzia, in formato digitale, redatto con un linguaggio chiaro e sintetico che riepiloghi:

- la durata e l'estensione della garanzia legale e convenzionale applicabile a tutti i componenti, inclusa la batteria;
- le condizioni di operatività della garanzia;
- le esclusioni generali e le circostanze che determinano la decadenza dalla copertura;
- le modalità pratiche di attivazione della garanzia e di richiesta di assistenza.

Inoltre, BYD si impegna a implementare una sezione specifica nel sito *web*, facilmente accessibile dal *menu* principale, contenente: *i)* il documento di sintesi delle condizioni di garanzia scaricabile in formato PDF e *ii)* un estratto chiaro dei termini e condizioni più rilevanti per il consumatore.

In aggiunta, la Società si impegna a fornire alla rete dei concessionari autorizzati e al personale del *Customer Care* il documento di sintesi e le condizioni complete della garanzia, assicurando che tale documentazione venga resa disponibile ai clienti già in fase precontrattuale.

Impegno VI - “Implementazione di un programma di formazione obbligatoria per il personale in materia di tutela del consumatore e pratiche commerciali scorrette”

BYD si impegna ad adottare un programma strutturato di formazione obbligatoria rivolto al personale maggiormente coinvolto nelle attività di comunicazione, *marketing* e assistenza clienti per prevenire il rischio di pratiche commerciali scorrette.

Impegno VII - “Misura migliorativa sulla garanzia convenzionale: estensione della garanzia”

BYD si impegna a estendere la copertura della propria garanzia convenzionale sulla batteria ad alta tensione, già conforme agli *standard* più avanzati del settore.

In particolare, la Società si impegna a estendere il limite massimo di percorrenza previsto dalla garanzia convenzionale sulla batteria ad alta tensione, portandolo da 200.000 km a 250.000 km, mantenendo invariata la durata temporale di otto anni, a seconda di quale delle due condizioni si verifichi per prima.

L'estensione oggetto del presente impegno sarà riconosciuta esclusivamente nei confronti dei consumatori finali. A tal fine, BYD provvederà a: *i)* comunicare individualmente, con modalità

idonee e documentabili, le condizioni dell'estensione chilometrica ai clienti già in possesso dei veicoli BYD rientranti nell'ambito di applicazione della misura; *ii*) pubblicare un'apposita comunicazione informativa nella sezione dedicata del proprio sito *web*, garantendo adeguata evidenza e accessibilità alla notizia da parte dei consumatori e *iii*) informare tempestivamente la rete dei concessionari e il servizio clienti, assicurando che le informazioni relative all'impegno in questione siano trasmesse in modo chiaro, uniforme e coerente.

Periodo di validità degli Impegni e termine di attuazione

Gli impegni sopra descritti saranno assunti a tempo indeterminato e attuati entro centoventi giorni dalla notifica del presente provvedimento.

IV. PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

18. Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento è stata diffusa attraverso la rete *internet*, in data 7 novembre 2025 è stato richiesto il parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, del Codice del consumo.

19. Con delibera n. 304/25/CONS del 3 dicembre 2025 pervenuta in data 9 dicembre 2025, la suddetta Autorità ha espresso il proprio parere, limitando le proprie valutazioni all'attitudine dello specifico mezzo di comunicazione, utilizzato per diffondere la pratica commerciale, a incidere e amplificare l'eventuale ingannevolezza e/o scorrettezza della medesima pratica.

20. In particolare, la suddetta Autorità, considerato che *“con riferimento al caso di specie, il mezzo di comunicazione e acquisto utilizzato, in relazione al servizio offerto dalla Società, risulta idoneo a sviluppare un significativo impatto sui consumatori che, sulla base delle informazioni lette nei siti/app utilizzati dalla Società, potrebbero essere indotti ad assumere una decisione commerciale che altrimenti non avrebbero preso, così sviluppando in concreto la piena potenzialità delle modalità di promozione e vendita utilizzate”* ha ritenuto che *“Internet sia uno strumento di comunicazione idoneo a influenzare significativamente la realizzazione della pratica commerciale rispetto alla quale è richiesto il parere a questa Autorità”*.

V. VALUTAZIONE DEGLI IMPEGNI

21. L'Autorità ritiene che gli impegni proposti dal Professionista, valutata la loro ammissibilità alla luce delle circostanze del caso di specie, siano idonei a sanare i possibili profili di illegittimità della pratica commerciale contestata nella comunicazione di avvio dell'11 febbraio 2025. Su di un piano generale, si osserva che le misure proposte tengono conto di tutti i profili rilevati nell'ambito del procedimento e appaiono risolutive, offrendo una maggior chiarezza e completezza delle informazioni circa l'autonomia di percorrenza chilometrica delle auto elettriche, la perdita di capacità della batteria e le limitazioni e condizioni di operabilità della garanzia convenzionale sulle batterie.

22. In particolare, attraverso gli impegni da 1 a 5:

- **a.** il sito *web* sarà rivisto e rinnovato nella sua struttura in maniera tale che le informazioni concernenti l'autonomia elettrica dei veicoli elettrici, i relativi fattori che la influenzano, il mantenimento della capacità di carica della batteria e le condizioni e limitazioni di operabilità della relativa garanzia, siano presentate in maniera chiara, completa e in un'unica sezione dedicata. Per

effetto dell'implementazione di queste misure, il consumatore avrà la possibilità di disporre, con immediatezza, delle informazioni rilevanti relative alle caratteristiche principali dei veicoli elettrici;

- **b.** verranno specificati i fattori che possono influire, determinandone una riduzione, sull'autonomia elettrica, accompagnati da relativa spiegazione, nonché (ove tecnicamente possibile) di percentuali che indicano la rispettiva incidenza. Tale misura correttiva permetterà al consumatore di effettuare una valutazione più consapevole sull'autonomia del veicolo elettrico di suo interesse;

- **c.** verrà inserito un innovativo strumento di simulazione dell'autonomia effettiva in base alle diverse modalità di utilizzo, che consentirà di ottenere a livello informativo la quantificazione dei principali fattori che incidono, sull'autonomia, consentendo al consumatore una comprensione immediata ed esplicativa nonché la possibilità di poter operare un confronto con le altre vetture della medesima fascia presenti sul mercato e meglio orientare la propria eventuale scelta di acquisto; in questo modo, sarà possibile per il consumatore ottenere una quantificazione, seppur indicativa, dei principali fattori che influenzano l'autonomia effettiva di un veicolo elettrico e del degrado della batteria nel tempo;

- **d.** verranno inserite informazioni dettagliate circa il mantenimento della capacità di carica della batteria nonché la relativa garanzia convenzionale e rispettive condizioni e limitazioni di operatività che consentiranno di evitare il rinvio ad altri documenti e di offrire al consumatore un quadro completo ed esaustivo circa l'esatta natura e le caratteristiche principali della garanzia presente sulla batteria;

- **e.** i consumatori / utenti saranno dotati di un documento di sintesi sulle condizioni della garanzia convenzionale che sarà consegnato dai concessionari già in fase precontrattuale.

23. Inoltre, la misura n. 6 appare idonea ad accrescere la consapevolezza aziendale sui temi oggetto di procedimento al fine di garantire il rispetto dei principi di completezza e trasparenza.

24. Appare, infine, significativo (in termini di c.d. "*quid pluris*") l'impegno n. 7 in quanto l'estensione chilometrica della garanzia convenzionale è idonea ad apportare un effettivo beneficio a favore dei consumatori. In particolare, il Professionista garantirà una estensione dei termini della garanzia convenzionale sulla batteria, aumentando il relativo perimetro di operatività fino a 250.000 km/8 anni.

25. Alla luce delle suesposte considerazioni, e del termine per la loro attuazione, si ritiene che gli impegni presentati soddisfino i requisiti previsti dall'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo.

RITENUTO, pertanto, che gli impegni presentati dalla società BYD Italia S.r.l., nei termini sopra indicati, siano idonei a far venir meno i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale oggetto di istruttoria;

RITENUTO di disporre l'obbligatorietà dei suddetti impegni nei confronti della società BYD Italia S.r.l.;

RITENUTO, pertanto, di poter chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione;

DELIBERA

a) di rendere obbligatori ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10, comma 2, lettera a), del Regolamento, nei confronti della società BYD Italia S.r.l.

gli impegni dalla stessa presentati, come descritti nella dichiarazione allegata, che costituisce parte integrante del provvedimento;

- b) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10, comma 2, lettera a), del Regolamento;
- c) che la società BYD Italia S.r.l. informi l'Autorità dell'avvenuta attuazione degli impegni entro centoventi giorni dalla data di pubblicazione della presente delibera.

Ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del Regolamento, il procedimento potrà essere riaperto d'ufficio, laddove:

- a) il Professionista non dia attuazione agli impegni assunti;
- b) si modifichi la situazione di fatto rispetto a uno o più elementi su cui si fonda la decisione;
- c) la decisione di accettazione di impegni si fondi su informazioni trasmesse dalla Parte che siano incomplete, inesatte o fuorvianti.

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, in caso di inottemperanza alla presente delibera, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza, l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

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

PS12929 - VOLKSWAGEN GROUP ITALIA-PROBLEMATICHE VARIE*Provvedimento n. 31771*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 16 dicembre 2025;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

VISTA la Parte II, Titolo III del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e successive modificazioni (di seguito, "Codice del consumo");

VISTO il "*Regolamento sulle procedure istruttorie nelle materie di tutela del consumatore e pubblicità ingannevole e comparativa*", adottato dall'Autorità con delibera del 5 novembre 2024, n. 31356 (di seguito, "Regolamento");

VISTA la comunicazione dell'11 febbraio 2025, con la quale è stato avviato il procedimento PS12929 nei confronti della società Volkswagen Group Italia S.p.A.;

VISTO il proprio provvedimento dell'11 febbraio 2025, con il quale è stato disposto l'accertamento ispettivo, ai sensi dell'articolo 27, commi 2 e 3, del Codice del consumo, presso la sede, anche secondaria, i locali e gli uffici di Volkswagen Group Italia S.p.A.;

VISTA la propria decisione del 26 marzo 2025, con la quale è stata accolta l'istanza di Volkswagen Group Italia S.p.A. di proroga del termine di presentazione degli impegni al 7 maggio 2025;

VISTA la comunicazione, pervenuta in data 7 maggio 2025, con la quale la società Volkswagen Group Italia S.p.A. ha presentato, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10 del Regolamento, una proposta di impegni, successivamente integrata in data 27 giugno 2025 e 26 settembre 2025;

VISTA la propria decisione del 13 maggio 2025, con la quale è stato prorogato il termine di conclusione del procedimento al 7 novembre 2025, in considerazione della proposta di impegni depositata dal Professionista in data 7 maggio 2025;

VISTA la propria decisione del 29 settembre 2025, con la quale è stato prorogato il termine di conclusione del procedimento al 31 dicembre 2025, in considerazione del completamento della proposta di impegni depositata dal Professionista in data 7 maggio 2025, nonché dei conseguenti adempimenti istruttori e procedurali volti ad assicurare il pieno contraddittorio;

VISTI gli atti del procedimento;

I. LE PARTI

1. La società Volkswagen Group Italia S.p.A. (P.IVA.: 07649360158; di seguito anche "Volkswagen", "Società" o "Professionista"), in qualità di professionista, ai sensi dell'articolo 18, lettera b), del Codice del consumo, è attiva nella commercializzazione di autovetture, tra l'altro, a marchio "Volkswagen".

2. Altroconsumo, associazione di consumatori, in qualità di partecipante.

II. LA PRATICA COMMERCIALE OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

3. Il procedimento concerne la condotta del Professionista consistente nella diffusione di informazioni potenzialmente ingannevoli e omissive relative: *i)* all'autonomia di percorrenza chilometrica dei veicoli elettrici; *ii)* alla perdita di capacità della batteria e *iii)* alle limitazioni di operabilità della garanzia convenzionale sulle batterie.

III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

III.1. L'iter del procedimento

4. In relazione alla condotta sopra descritta, in data 20 febbraio 2025, è stato comunicato l'avvio del procedimento istruttorio n. PS12929 a Volkswagen Group Italia S.p.A.

5. Contestualmente alla comunicazione di avvio, al fine di acquisire elementi conoscitivi utili alla valutazione della pratica commerciale in esame, è stata formulata una richiesta di informazioni al Professionista, ai sensi dell'articolo 27, commi 3 e 4, del Codice del consumo e dell'articolo 12, comma 1, del Regolamento.

6. In data 20 febbraio 2025, sono stati svolti accertamenti ispettivi presso la sede della Società.

7. In data 12 marzo 2025, Volkswagen ha chiesto una proroga fino al 7 maggio 2025 del termine per presentare una proposta di impegni che è stata accolta in data 26 marzo 2025.

8. In data 4 aprile 2025, il Professionista ha risposto alla richiesta di informazioni formulata nella comunicazione di avvio del procedimento.

9. Il Professionista ha avuto accesso agli atti del procedimento in data 27 febbraio 2025, 4 marzo 2025 e 13 ottobre 2025.

10. In data 7 maggio 2025, Volkswagen ha presentato una proposta di impegni, integrata in data 27 giugno 2025 e 26 settembre 2025, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10 del Regolamento.

11. In data 13 maggio 2025, è stata accolta l'istanza di partecipazione al procedimento presentata dall'associazione Altroconsumo il 30 aprile 2025.

12. In data 16 ottobre 2025, è stata comunicata alle Parti la chiusura della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 17, comma 1, del Regolamento.

13. In data 7 novembre 2025, è stato richiesto il parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, del Regolamento che è pervenuto in data 9 dicembre 2025.

III.2. Le evidenze acquisite e gli impegni del Professionista

14. Il presente procedimento, secondo la prospettazione dell'avvio, verte sulla corretta diffusione delle informazioni relative: *i)* all'autonomia di percorrenza chilometrica dei veicoli elettrici; *ii)* alla perdita di capacità della batteria e *iii)* alle limitazioni di operabilità della garanzia convenzionale sulle batterie.

15. Si rappresenta che, nel corso dell'accertamento ispettivo, sono stati acquisiti alcuni reclami trasmessi dai consumatori al Professionista aventi a oggetto le problematiche contestate nella comunicazione di avvio del procedimento.

16. Inoltre, nel corso dell'istruttoria, è emerso che sul sito *internet* di Volkswagen erano presenti informazioni, seppur non immediatamente consultabili, relative: *i)* all'autonomia di percorrenza

chilometrica dei veicoli elettrici e ai fattori che possono influire su di essa; *ii*) alla perdita di capacità della batteria e *iii*) alle limitazioni di operabilità della garanzia convenzionale sulle batterie.

17. Con nota pervenuta in data 7 maggio 2025, successivamente integrata in data 27 giugno 2025 e 26 settembre 2025, il Professionista ha presentato la seguente proposta di impegni, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10 del Regolamento:

Impegno I - “Miglioramenti e chiarimenti in merito alle comunicazioni di VGI sull'autonomia (in termini di km) dei BEV, includendo un riferimento al WLTP in tali affermazioni”

Il Professionista si impegna a fornire ulteriori chiarimenti ai consumatori, relativamente al fatto che le dichiarazioni relative all'autonomia dei BEV derivano dai risultati ottenuti nei *test* del ciclo WLTP. Più in dettaglio, tale chiarimento consisterà nell'aggiunta, accanto a qualsiasi indicazione scritta relativa all'autonomia espressa in km, con un livello di preminenza simile e adeguato, una delle seguenti diciture: “WLTP”, “valore WLTP”; “dati WLTP”; “secondo il ciclo WLTP” “sulla base dei dati WLTP”.

Impegno II - “Miglioramenti e chiarimenti in relazione a note che specifichino ulteriormente i fattori che influenzano l'autonomia dei BEV”

Volkswagen si impegna a introdurre e mantenere, in tutti i materiali pubblicitari promozionali, una nota che specifichi i fattori che impattano su detta autonomia. Tale nota menzionerà i fattori principali che potrebbero avere un impatto negativo sull'autonomia massima raggiungibile dai BEV, rispetto a quella derivante dai dati registrati nel contesto del ciclo WLTP.

Più in dettaglio, il Professionista indicherà almeno i seguenti fattori: gli pneumatici, il carico dell'auto, l'uso di sistemi secondari come la climatizzazione o il riscaldamento dei sedili, le temperature, l'orografia e la topografia della strada, lo *State of Health* della batteria (altresì influenzato dal normale trascorrere del tempo e dall'utilizzo del veicolo). La medesima nota indicherà anche che lo *State of Health*, lo stile di guida (inclusa la velocità), basse temperature esterne, l'orografia e topografia del percorso e l'impiego del sistema di climatizzazione e riscaldamento sono i fattori principali che hanno un impatto negativo sull'autonomia.

Inoltre, la nota reindirizzerà il consumatore che desideri ottenere ulteriori informazioni sul tema dell'autonomia dei BEV a: *i*) una pagina *web* generale di guida per il consumatore, che includa spiegazioni relative al ciclo WLTP e alla guida del Ministero delle Imprese e del Made in Italy sul WLTP e al *ii*) simulatore che Volkswagen pubblicherà sul proprio sito *web*. Tale rinvio, ove realizzabile, conterrà anche dei collegamenti ipertestuali diretti alla pagina *web* e alla guida citate, se la pubblicità apparirà sul sito *web* del Marchio.

Impegno III - “Introduzione di un simulatore di autonomia dei BEV”

Il Professionista si impegna a introdurre e mantenere un simulatore che consentirà ai consumatori di stimare l'autonomia (in km) che potranno raggiungere con ciascun BEV, sulla base di alcune variabili di cui il consumatore potrà selezionare i valori.

In particolare, per ciascun modello di BEV, le variabili i cui i valori saranno modificabili dai consumatori saranno, almeno, le seguenti: la temperatura esterna o la stagione dell'anno; l'ambiente di guida; l'uso (o meno) del sistema di climatizzazione; in aggiunta, il simulatore conterrà anche una variabile legata al c.d. *State of Health* della batteria.

In aggiunta a ciò, vi sarà una seconda sezione della pagina *web* del simulatore che fornirà ai consumatori spiegazioni e consigli su come ottimizzare l'autonomia del veicolo, concentrandosi

sull'impatto, in termini di autonomia raggiungibile, dei seguenti fattori: climatizzazione, riscaldamento, variazioni di temperatura all'interno della vettura, velocità del veicolo, stile di guida, impiego e combinazione ottimali dei sistemi di raffrescamento e riscaldamento e impiego ottimale dei freni, ai fini della rigenerazione dell'energia.

Impegno IV - “Introduzione di maggiori informazioni relative al WLTP, anche con riferimento alla relativa Guida ministeriale”

Volkswagen si impegna a introdurre sezioni online dedicate a informare i consumatori sulla natura del ciclo WLTP e sulla sua applicabilità ai BEV. Tale contenuto sarà incluso nella Pagina *Web* Generale sui BEV di cui al successivo Impegno n. (8) e conterrà una descrizione del ciclo WLTP, del suo ambito di applicazione e delle sue modalità di realizzazione.

La stessa pagina *web* conterrà un collegamento ipertestuale diretto alla pagina *web* del Ministero delle Imprese e del Made in Italy che include la Guida sul risparmio di carburante e sulle emissioni di CO₂ delle autovetture.

Impegno V - “Pubblicazione delle condizioni della garanzia convenzionale applicabili alle batterie degli EV”

Il Professionista, per ciascuno dei marchi commercializzati, si impegna a rendere disponibile sul proprio sito *web* le condizioni della garanzia convenzionale applicabile alle batterie degli EV.

In particolare, tali condizioni verranno accluse alla Pagina *Web* Generale sui BEV (come definita *infra*) di cui all'Impegno n. (8), per assicurare che le informazioni maggiormente rilevanti per i consumatori siano tutte raggruppate in un unico luogo.

Impegno VI - “Chiarimenti sulla portata e sul funzionamento della garanzia convenzionale a copertura delle batterie, con particolare riferimento ai suggerimenti relativi al livello minimo e massimo di ricarica”

Volkswagen si impegna a garantire che: *i*) nelle condizioni di vendita dei BEV ai consumatori; *ii*) nel materiale pubblicitario correlato, e *iii*) nei manuali e nelle guide legali e tecniche distribuiti ai membri della rete di assistenza postvendita, le informazioni relative alle condizioni che regolano i diritti di garanzia convenzionale sulle batterie di cui godono i consumatori siano armonizzate, in misura ragionevole alla luce dei diversi mezzi di comunicazione.

Più specificamente, il Professionista aggiornerà il sito *web* del marchio Volkswagen chiarendo che, in linea con quanto già indicato nel contratto stipulato dagli acquirenti di veicoli del marchio Volkswagen, nonché nei manuali tecnici di bordo consegnati ai clienti, caricare la batteria al 100% o scaricarla a meno del 20% è un suggerimento generale che non pregiudica la garanzia convenzionale del consumatore a copertura della batteria. Tale modifica chiarisce quindi che la semplice ricarica del veicolo fino al 100% o la scarica al di sotto della soglia del 20% non costituiscono, di per sé, motivo di esclusione dalla garanzia convenzionale.

Inoltre, il sito *web* di Volkswagen includerà anche suggerimenti e consigli utili per aiutare i consumatori ad adottare le migliori pratiche di ricarica dei BEV, aiutandoli a preservare la salute delle loro batterie.

Impegno VII - “Chiarimenti e maggiori dettagli sulle percentuali di ripristino dello State of Health delle batterie”

Il Professionista si impegna ad aumentare le soglie definitorie dell'ambito di applicazione della garanzia convenzionale applicata non solo ai veicoli Volkswagen, ma anche ai veicoli Skoda e

Cupra. Più nel dettaglio, la soglia di *State of Health*, che giustifica un intervento in garanzia, viene aumentata al 78% fino a tre anni o 60.000 km, al 74% fino a 5 anni o 100.000 km, lasciando invariata la soglia del 70% fino a otto anni o 160.000 km.

Impegno VIII - “Introduzione di una pagina web generale con informazioni sui Battery Electric Vehicle” (di seguito, “BEV”)

Il Professionista si impegna a introdurre una pagina *web* di riferimento, che sintetizzi i principali elementi relativi all’autonomia, ai tempi di ricarica, allo *State of Health* delle batterie e alla garanzia a copertura delle batterie degli EV. La medesima Pagina Web Generale conterrà anche informazioni sul ciclo WLTP e sulla Guida, nonché collegamenti ipertestuali diretti alla pagina del simulatore.

Più nel dettaglio, la Pagina Web Generale sui BEV si compone di cinque sezioni principali, che forniscono informazioni generali su vari aspetti legati all’acquisto e all’utilizzo dei veicoli elettrici, nonché sulle loro prestazioni, offrendo risposte alle domande più comuni che i consumatori interessati all’acquisto di un’auto elettrica potrebbero porsi. Le sezioni si concentrano, in particolare, su: (1) caratteristiche, capacità, utilizzo, ecc. delle batterie degli EV; (2) il ciclo WLTP; (3) simulatori dell’autonomia potenzialmente raggiungibile dai modelli BEV; (4) suggerimenti per preservare la durata utile delle batterie degli EV e (5) condizioni di garanzia.

Impegno IX - “Osservanza degli impegni con riferimento ad altri Marchi”

Il Professionista si impegna ad assicurare l’osservanza degli Impegni qui proposti non solo con riguardo ai BEV del marchio Volkswagen (i quali rientrano nell’ambito oggettivo del Procedimento), ma anche con riguardo agli altri BEV per trasporto passeggeri dei Marchi distribuiti da Volkswagen, ossia Audi, Skoda e Cupra.

Periodo di validità degli Impegni e termine di attuazione

Gli impegni sopra descritti saranno assunti a tempo indeterminato e attuati entro un termine non inferiore a centoventi giorni dalla notifica del presente provvedimento.

IV. PARERE DELL’AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

18. Poiché la pratica commerciale oggetto del presente provvedimento è stata diffusa attraverso la rete *internet*, in data 7 novembre 2025 è stato richiesto il parere all’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, ai sensi dell’articolo 27, comma 6, del Codice del consumo.

19. Con delibera n. 303/25/CONS del 3 dicembre 2025 pervenuta in data 9 dicembre 2025, la suddetta Autorità ha espresso il proprio parere, limitando le proprie valutazioni all’attitudine dello specifico mezzo di comunicazione, utilizzato per diffondere la pratica commerciale, a incidere e amplificare l’eventuale ingannevolezza e/o scorrettezza della medesima pratica.

20. In particolare, la suddetta Autorità, considerato che “*con riferimento al caso di specie, il mezzo di comunicazione e acquisto utilizzato, in relazione al servizio offerto dalla Società, risulta idoneo a sviluppare un significativo impatto sui consumatori che, sulla base delle informazioni lette nei siti/app utilizzati dalla Società, potrebbero essere indotti ad assumere una decisione commerciale che altrimenti non avrebbero preso, così sviluppando in concreto la piena potenzialità delle modalità di promozione e vendita utilizzate*” ha ritenuto che “*Internet sia uno strumento di comunicazione idoneo a influenzare significativamente la realizzazione della pratica commerciale rispetto alla quale è richiesto il parere a questa Autorità*”.

V. VALUTAZIONE DEGLI IMPEGNI

21. L'Autorità ritiene che gli impegni proposti dal Professionista, valutata la loro ammissibilità alla luce delle circostanze del caso di specie, siano idonei a sanare i possibili profili di illegittimità della pratica commerciale contestata nella comunicazione di avvio dell'11 febbraio 2025. Su di un piano generale, si osserva che le misure proposte tengono conto di tutti i profili rilevati nell'ambito del procedimento e appaiono risolutive, offrendo una maggior chiarezza e completezza delle informazioni circa l'autonomia di percorrenza chilometrica delle auto elettriche, la perdita di capacità della batteria e le limitazioni e condizioni di operabilità della garanzia convenzionale sulle batterie.

22. In particolare, attraverso gli impegni 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 8:

- a. i siti gestiti dal Professionista saranno rivisti e rinnovati nella loro struttura in maniera tale che le informazioni concernenti l'autonomia elettrica dei veicoli elettrici, i relativi fattori che la influenzano, il mantenimento della capacità di carica della batteria e le condizioni e limitazioni di operabilità della relativa garanzia, siano presentate in maniera chiara, completa e in un'unica sezione dedicata. Per effetto dell'implementazione di queste misure, il consumatore avrà la possibilità di disporre, con immediatezza, delle informazioni rilevanti relative alle caratteristiche principali dei veicoli elettrici;
- b. verranno specificati i fattori che possono influire, determinandone una riduzione, sull'autonomia elettrica, accompagnati da relativa spiegazione, nonché (ove tecnicamente possibile) di percentuali che indicano la rispettiva incidenza. Tale misura correttiva permetterà al consumatore di effettuare una valutazione più consapevole sull'autonomia del veicolo elettrico di suo interesse;
- c. verrà inserito un innovativo strumento di simulazione dell'autonomia effettiva in base alle diverse modalità di utilizzo, che consentirà di ottenere a livello informativo la quantificazione dei principali fattori che incidono, sull'autonomia, consentendo al consumatore una comprensione immediata ed esplicativa nonché la possibilità di poter operare un confronto con le altre vetture della medesima fascia presenti sul mercato e meglio orientare la propria eventuale scelta di acquisto; in questo modo, sarà possibile per il consumatore ottenere una quantificazione, seppur indicativa, dei principali fattori che influenzano l'autonomia effettiva e del degrado della batteria nel tempo;
- d. verranno inserite informazioni dettagliate circa il mantenimento della capacità di carica della batteria nonché la relativa garanzia convenzionale e rispettive condizioni e limitazioni di operatività che consentiranno di evitare il rinvio ad altri documenti (nello specifico il Libretto Uso e Manutenzione) e di offrire al consumatore un quadro completo ed esaustivo circa l'esatta natura e le caratteristiche principali della garanzia presente sulla batteria.

23. Inoltre, la misura n. 9 consentirà di estendere (in termini di "*quid pluris*") il set di impegni anche agli altri marchi appartenenti al gruppo Volkswagen che commercializzano veicoli elettrici (Audi, Skoda e Cupra) così da ampliare la platea di consumatori interessati alle predette misure, rispetto al perimetro dell'avvio istruttorio.

24. Appare, infine, significativo (in termini di "*quid pluris*") l'impegno n. 7 in quanto l'incremento al 78% e al 74% delle soglie di decadimento della capacità di carica della batteria a fini di garanzia è idoneo ad apportare un effettivo beneficio a favore dei consumatori che acquisteranno i veicoli elettrici commercializzati relativi a marchi del gruppo Volkswagen.

25. Alla luce delle suesposte considerazioni, e del termine per la loro attuazione, si ritiene che gli impegni presentati soddisfino i requisiti previsti dall'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo.

RITENUTO, pertanto, che gli impegni presentati dalla società Volkswagen Group Italia S.p.A., nei termini sopra indicati, siano idonei a far venir meno i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale oggetto di istruttoria;

RITENUTO di disporre l'obbligatorietà dei suddetti impegni nei confronti della società Volkswagen Group Italia S.p.A.;

RITENUTO, pertanto, di poter chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione;

DELIBERA

a) di rendere obbligatori ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10, comma 2, lettera a), del Regolamento, nei confronti della società Volkswagen Group Italia S.p.A. gli impegni dalla stessa presentati, come descritti nella dichiarazione allegata, che costituisce parte integrante del provvedimento;

b) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'articolo 27, comma 7, del Codice del consumo e dell'articolo 10, comma 2, lettera a), del Regolamento;

c) che la società Volkswagen Group Italia S.p.A. informi l'Autorità dell'avvenuta attuazione degli impegni entro centoventi giorni dalla data di pubblicazione della presente delibera.

Ai sensi dell'articolo 10, comma 3, del Regolamento, il procedimento potrà essere riaperto d'ufficio, laddove:

- a) il Professionista non dia attuazione agli impegni assunti;
- b) si modifichi la situazione di fatto rispetto a uno o più elementi su cui si fonda la decisione;
- c) la decisione di accettazione di impegni si fondi su informazioni trasmesse dalla Parte che siano incomplete, inesatte o fuorvianti.

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del consumo, in caso di inottemperanza alla presente delibera, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 10.000.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza, l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

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

*Autorità garante
della concorrenza e del mercato*

Bollettino Settimanale
Anno XXXV- N. 49 - 2025

Coordinamento redazionale

Giulia Antenucci

Redazione

Angela D'Auria, Valerio Ruocco, Manuela Villani
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
Direzione gestione documentale, protocollo e servizi
statistici
Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma
Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256

Web: <https://www.agcm.it>

Realizzazione grafica

Area Strategic Design
