

Capitolo I - La politica di concorrenza  
nell'economia italiana.  
Profili evolutivi e linee di intervento





## 1. Il contesto globale. La ripresa economica in un clima di incertezza

La velocità di espansione dell'economia globale sembra aver raggiunto il suo massimo nel corso del 2018, quando ha toccato un tasso di crescita del 3,7%, mentre le stime per gli anni successivi vedono una riduzione che dovrebbe portare lo stesso tasso a un incremento non superiore al 3.5%. La stima relativa ai Paesi OCSE, in particolare, indica una riduzione del tasso di crescita dal 2,5% del biennio 2017-2018 al 2% entro il 2020<sup>1</sup>.

I fattori che nel 2017 lasciavano presagire una definitiva uscita dalla crisi finanziaria ed economica iniziata dieci anni fa, nel corso del 2018 non hanno mantenuto le aspettative e la crescita dell'economia globale non si è ancora consolidata, anche a causa degli andamenti divergenti registrati nelle principali economie nazionali e sovranazionali. Infatti, se, da un lato, l'economia statunitense fornisce segnali di una crescita più strutturale e stabile, altri Paesi, come la Cina e il Giappone, e altri mercati sovranazionali, come quello dell'Unione europea, hanno mostrato una crescita ancora modesta o, comunque, inferiore alle aspettative e alle previsioni. Questi segnali hanno avuto l'effetto di ridurre la fiducia degli investitori internazionali e di contrarre, di conseguenza, l'ammontare degli investimenti realizzati, il cui tasso di crescita risulta ancora inferiore a quello che caratterizzava gli anni immediatamente precedenti alla crisi finanziaria internazionale.

I segnali di rallentamento del tasso di crescita, che si sono ulteriormente aggravati nella seconda parte del 2018<sup>2</sup> e che, secondo alcune previsioni, dovrebbero proseguire anche nel 2019<sup>3</sup>, appaiono legati alle turbolenze che agitano i mercati internazionali. In particolare, un ruolo di primo piano nell'alimentare il clima di incertezza è svolto dalla guerra commerciale in corso fra Cina e Stati Uniti; la ricomparsa su larga scala di strategie commerciali protezioniste basate sull'imposizione di dazi che colpiscono le importazioni di prodotti dall'estero, infatti, ha ridotto la fiducia degli operatori di mercato e ha affievolito anche la crescita del commercio internazionale. Come ulteriore effetto, si osserva un aumento dei prezzi dei beni la cui catena del valore è localizzata in numerosi Paesi e che, per questo, risentono più di altri dei dazi che pesano sul commercio internazionale.

Anche la ricchezza prodotta a livello mondiale nel 2018 ha subito un rallentamento rispetto all'anno precedente, anche se il tasso di crescita

---

<sup>1</sup> OCSE, *Economic Outlook*, Volume 2018, Issue 2.

<sup>2</sup> IMF, *World Economic Outlook*, Update January 2019.

<sup>3</sup> Peterson Institute for International Economics, *Global Economic Outlook 2019-20*, January 4, 2019.

(+4,6%) si mantiene comunque maggiore del tasso medio dell'ultimo decennio; allo stesso modo, si registra una crescita della ricchezza media pro-capite (pari a +3,2% a livello globale), anche se l'incremento non è generalizzato e, accanto a regioni del mondo che hanno mostrato un aumento più marcato (come America del Nord ed Europa) ci sono aree in cui la ricchezza si è complessivamente ridotta (America Latina).

La ricchezza rimane fortemente concentrata in un numero relativamente ridotto di soggetti, con l'1% della popolazione mondiale che ne detiene quasi la metà, anche se i dati sembrano mostrare una lentissima inversione di tendenza rispetto al picco toccato nel 2016<sup>4</sup>.

Si osserva, inoltre, una progressiva modifica della distribuzione geografica dei soggetti più ricchi. I *trend* di lungo periodo mostrano che fra il 1990 e il 2017 il Pil è cresciuto molto più rapidamente nei Paesi in via di sviluppo ed emergenti (dove è quadruplicato), che in quelli avanzati (dove è raddoppiato). Tuttavia, anche nei Paesi emergenti la crescita del Pil nazionale è andata a vantaggio delle classi più abbienti e lo sviluppo economico ha portato alla crescita più che proporzionale del reddito pro-capite dei gruppi più ricchi, mentre ha prodotto effetti molto ridotti sulla parte di popolazione più povera. La distribuzione della ricchezza, pertanto, rimane fortemente concentrata anche in questi Paesi.

Tali dati indicano che la disuguaglianza mondiale si è “internalizzata” e le differenze che un tempo si potevano osservare fra un Paese avanzato e uno in via di sviluppo, oggi si osservano fra le classi più abbienti e quelle meno abbienti all'interno dello stesso Paese<sup>5</sup>.

La distribuzione fortemente asimmetrica della ricchezza alimenta, a sua volta, un processo di concentrazione delle risorse produttive e dei capitali. La concentrazione di risorse produttive viene confermata dai dati che mostrano come, negli ultimi anni, le principali economie globali - in particolare in Europa e in Nord America - siano state caratterizzate dall'incremento dell'indice di concentrazione industriale<sup>6</sup>. Tale fenomeno ha coinvolto sia i settori manifatturieri, che, in maniera più marcata, quelli dei servizi, ed è stata accompagnata da un crescente incremento dei valori medi dei profitti e dei margini sui prezzi<sup>7</sup>.

Il processo di concentrazione dei capitali, invece, ha portato alla nascita di fondi di investimento sempre più grandi che impiegano le proprie risorse su scala sempre più vasta.

<sup>4</sup> In particolare, l'1% della popolazione mondiale detiene il 47,2% della ricchezza, in leggero calo rispetto al 47,5% registrato nel 2016, mentre la ricchezza detenuta dal 5% della popolazione si mantiene stabile intorno all'85% della ricchezza mondiale. Credit Suisse, *Global Wealth Report 2018, October 2018*. I dati si riferiscono ai dodici mesi compresi fra il luglio 2017 e il giugno 2018.

<sup>5</sup> F. Bourguignon, *The Globalization of Equality*, Princeton University Press, Princeton, 2015.

<sup>6</sup> OCSE, *Industry Concentration in Europe and North America*, Oecd Productivity Working Papers, January 2019, n. 18.

<sup>7</sup> OCSE, *Market concentration*, Issue paper by the Secretariat, 6-8 June 2018.

In tale contesto globale, l'economia europea continua il percorso di crescita e, per il sesto anno consecutivo, il Pil dei Paesi dell'Unione europea ha fatto registrare un incremento (intorno al 2,2%). La crisi finanziaria ed economica sembra definitivamente superata, come testimonia il numero di persone che lavorano, prossimo ai 240 milioni di occupati, e il tasso di disoccupazione, vicino all'8%, vale a dire su valori pre-crisi.

Tali segnali testimoniano come l'economia dell'Unione stia attraversando, nel suo complesso, un momento di espansione che, tuttavia, non deve essere sopravvalutato. Le proiezioni relative ai prossimi anni mostrano che il ritmo di crescita, pur restando in territorio positivo, sta infatti rallentando, anche a causa dell'instabilità dell'economia globale prima ricordata<sup>8</sup>. I Paesi più colpiti da questo clima di incertezza sono quelli più orientati all'*export*, come Germania, Italia e Olanda, che nel corso del 2018 hanno visto rallentare la crescita del proprio Pil, il cui aumento si è rivelato più contenuto delle stime dell'anno precedente.

Tuttavia, a questo fattore esogeno se ne aggiungono altri prettamente endogeni, come ad esempio il fatto che il ritmo di crescita dell'economia europea non è ancora omogeneo: non tutti i Paesi dell'Unione, infatti, riescono a beneficiare nello stesso modo della crescita economica, a causa di tassi di disoccupazione e reddito pro-capite non ancora tornati ai livelli pre-crisi. Inoltre, il tasso di crescita della produttività risulta essere ancora generalmente basso, penalizzato dal tasso di diffusione delle tecnologie digitali, che è ancora piuttosto contenuto rispetto ad altre economie occidentali<sup>9</sup>.

In particolare, la crescita della produttività risulta ancora rallentata soprattutto nel comparto dei servizi, dove oggi si crea la maggior parte dei nuovi posti di lavoro; inoltre, poiché le imprese maggiormente produttive sono riuscite, negli ultimi anni, ad aumentare ulteriormente la propria produttività, mentre quelle meno produttive stanno attraversando una fase di stagnazione, si rileva una progressiva accentuazione delle disparità fra le imprese con un diverso livello di efficienza anche all'interno dello stesso comparto.

Diviene quindi opportuno elaborare politiche che permettano di raggiungere una crescita economica più omogenea, diffusa e inclusiva: tali politiche sono necessarie a evitare che la ripresa economica sia l'occasione per aumentare le disparità fra i cittadini e che l'eventuale diffondersi di nuove crisi economiche produca gravi *shock* asimmetrici fra i vari Paesi. In particolare, appare prioritario migliorare l'efficienza allocativa del

<sup>8</sup> Le stime più recenti relative alla crescita del Pil nel triennio 2018-2020 sono state riviste al ribasso rispetto a quelle pubblicate nell'autunno del 2018: in particolare, il calo più consistente riguarda l'incremento del Pil previsto nel 2019, che passa da +1,9% a +1,3% nei Paesi dell'area Euro e da +2% a +1,5% nei Paesi EU27. European Commission, *European Economic Forecast. Winter 2019*, Institutional Paper, February 2019.

<sup>9</sup> Commissione europea, *Analisi annuale della crescita 2019. Per un'Europa più forte di fronte all'incertezza globale*, COM(2018) 770 final.

sistema produttivo ed elevare il tasso di crescita della produttività, allo scopo di incrementare la competitività dell'economia dell'Unione europea, di elevare i salari e aumentare il numero di posti di lavoro, con ricadute positive sul tenore di vita di tutti i cittadini.

Inoltre, risultano altrettanto indispensabili politiche che mirino alla realizzazione di infrastrutture, sia fisiche che digitali, in modo da ridurre l'isolamento delle aree territoriali meno produttive e più in difficoltà ed elevare le connessioni all'interno del tessuto economico-sociale. In questa prospettiva, appare opportuno incrementare sia il numero che la qualità delle infrastrutture di trasporto, che lo *stock* di infrastrutture per la diffusione delle nuove tecnologie, che dovrebbero essere accompagnate da un adeguato programma di formazione e aggiornamento della forza lavoro.

## 2. Il processo di globalizzazione dei mercati, l'economia sociale di mercato e il ruolo dell'Unione europea

12

Come evidenziato, la crescita dell'economia globale non ripartisce i propri effetti in modo uniforme sulla popolazione, ma premia in maniera più accentuata gruppi sempre più ristretti, accentuando le disuguaglianze sociali.

Il processo di sviluppo economico è, inoltre, attraversato da elementi che ne alimentano l'incertezza e il sentiero evolutivo dell'economia globale non sembra più univocamente orientato verso una progressiva e inevitabile integrazione dei mercati. L'introduzione di barriere protezionistiche, la rinuncia da parte degli Stati Uniti alla partecipazione alle contrattazioni multilaterali (che si è rilevata di fondamentale importanza a partire dal secondo dopoguerra) e il riemergere, anche in Europa, di spinte nazionalistiche<sup>10</sup> sono fenomeni che indeboliscono gravemente il processo di integrazione dei mercati internazionali.

Allo stesso tempo, è necessario acquisire la consapevolezza che i mercati in cui si confrontano le imprese si stanno trasformando e che certi fenomeni economici possono essere colti e compresi solo se osservati su scala globale.

L'emergere di gruppi di consumatori con elevata disponibilità e

<sup>10</sup> I. Visco, *Stabilità e sviluppo in un'economia globale*, Intervento all'Accademia dei Lincei, Roma, 14 dicembre 2018.

propensione al consumo in un numero sempre maggiore di Paesi, ad esempio, contribuisce a creare una domanda di beni e servizi di elevata qualità, che può essere intercettata solo da imprese multinazionali che operino a livello mondiale. Inoltre, lo sviluppo dei mezzi di trasporto e dei mezzi di comunicazione facilita il trasferimento delle merci e delle informazioni fra zone anche molto distanti del pianeta. Infine, il processo di disintermediazione delle transazioni finanziarie permette anche il rapido spostamento di ingenti capitali.

Mercati globali necessitano tuttavia di un'attività di vigilanza, controllo e regolazione che, per essere efficace, deve essere svolta a livello globale: in questa prospettiva, diventa urgente che isolati tentativi di regolazione unilaterale lascino il passo a forme di stretta cooperazione internazionale, basate su politiche di compromesso che siano rette da un clima di reciproca fiducia fra gli attori che le condividono<sup>11</sup>.

### ***I vantaggi di un'economia sociale di mercato fortemente competitiva***

Proprio grazie a una politica basata sulla cooperazione e su accordi siglati fra i diversi Paesi che la compongono, l'Unione europea ha costruito la sua rinascita, economica e sociale, dopo gli anni catastrofici della Seconda Guerra mondiale; fin dalla sua costituzione, infatti, ha promosso la sottoscrizione di numerosi accordi di libero scambio con l'obiettivo di ridurre o eliminare le barriere commerciali e di armonizzare le regole a tutela dei consumatori.

In un contesto globale in cui aumentano le disuguaglianze e in cui sembrano prevalere gli elementi di sfiducia e di divisione, incoraggiare un processo di progressiva integrazione sociale ed economica rappresenta l'unica strada per proseguire il percorso di sviluppo prima descritto. In particolare, l'affermarsi, come riferimento internazionale, del modello europeo dell'economia sociale di mercato (così come definito dall'art. 119 del TFUE<sup>12</sup> e dall'art. 3 del TUE<sup>13</sup>) permetterebbe di perseguire uno sviluppo economico inclusivo, in cui gli aspetti di efficienza e di equità sono parimenti importanti.

<sup>11</sup> OCSE, *Policy priorities for international trade and jobs*, Paris, 2012, p. 56.

<sup>12</sup> Come recita, testualmente, l'art. 119, commi 1 e 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea: "1. Ai fini enunciati all'articolo 3 del trattato sull'Unione europea, l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende, alle condizioni previste dai trattati, l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza.

2. Parallelamente, alle condizioni e secondo le procedure previste dai trattati, questa azione comprende una moneta unica, l'euro, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche, che abbiano l'obiettivo principale di mantenere la stabilità dei prezzi e, fatto salvo questo obiettivo, di sostenere le politiche economiche generali nell'Unione conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza."

<sup>13</sup> Come recita, testualmente, l'art. 3, comma 3, del Trattato sull'Unione Europea: "L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico".

Tale modello economico, come noto, si basa sul principio di concorrenza e sul libero confronto delle imprese, bilanciati dalle necessarie compensazioni sociali, affinché tutti abbiano la reale opportunità di partecipare al confronto competitivo e nessuno sia escluso dalla possibilità di essere partecipe dei suoi benefici effetti.

I vantaggi legati allo sviluppo e alla diffusione della concorrenza sono noti. La concorrenza porta a un miglioramento qualitativo dei prodotti e al contestuale abbassamento dei loro prezzi, migliorando le possibilità di scelta dei consumatori. Elevare la qualità dei prodotti significa anche differenziarli da quelli dei concorrenti per renderli maggiormente riconoscibili sul mercato: questo, dal lato dell'offerta, comporta la necessità, per le imprese, di investire in ricerca allo scopo di innovare i propri prodotti, mentre, dal lato della domanda, permette ai consumatori di estendere la propria possibilità di scelta fra un numero sempre maggiore di prodotti.

Inoltre, la necessità di restare competitivi fa sì che le imprese siano costantemente alla ricerca di una maggiore produttività, che si traduce nella possibilità di aumentare la produzione a parità di risorse. In questo modo, si riducono i costi medi per ogni unità prodotta e, se il mercato è efficiente, la riduzione dei costi si traduce in una riduzione dei prezzi e in un aumento delle vendite che, a sua volta, permette alle imprese di sfruttare le economie di scala connesse alle produzioni su larga scala. La concorrenza innesca dunque un processo virtuoso che, passando dal miglioramento qualitativo dei beni e dei servizi, permette alle imprese di ridurre il loro prezzo finale, con ricadute benefiche sui consumatori e sull'intero sistema produttivo.

Tali benefici economici, inoltre, si sono storicamente accompagnati alla diffusione di migliori condizioni igienico-sanitarie, all'innalzamento del tasso di istruzione e al miglioramento delle condizioni culturali in un'area sempre più vasta del pianeta<sup>14</sup>.

Se questi sono i benefici connessi allo sviluppo dei mercati concorrenziali, è noto, allo stesso tempo, che una politica economica basata sul *laissez-faire* può condurre a equilibri non soddisfacenti, dal punto di vista dell'equità sociale.

Le dinamiche concorrenziali producono effetti inclusivi quando garantiscono a tutti la possibilità di partecipare alla contesa dei mercati e offrono a tutti la possibilità di condividere una parte della ricchezza prodotta. In questa prospettiva, il modello di concorrenza che si è diffuso nell'Unione europea fin dalla sua nascita non persegue l'uguaglianza degli esiti finali, che dipenderanno dall'efficienza dei soggetti che si misurano nell'arena competitiva, quanto l'uguaglianza delle opportunità. La legge

---

<sup>14</sup> I. Visco, *Stabilità e sviluppo in un'economia globale*, Intervento all'Accademia dei Lincei, Roma, 14 dicembre 2018.

del libero scambio, infatti, contiene principi di giustizia e permette di ottenere vantaggi reciproci solo laddove i contraenti si trovino in condizioni di partenza non troppo asimmetriche e disequilibrate.

È in questa ottica, ad esempio, che deve essere interpretato il principio della “speciale responsabilità”, attribuita alle imprese in posizione dominante, e solo a quelle, presente nel diritto della concorrenza comunitario e avallato, da ultimo, anche dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia: una regolazione asimmetrica che si giustifica con il fatto che la stessa strategia può avere effetti molto diversi sui mercati, in base al potere di mercato di cui dispone chi la compie<sup>15</sup>.

In questo modo, i tipici principi dell'economia capitalistica vengono temperati e ricondotti a una sorta di capitalismo democratico, che persegue l'equità nei confronti di tutti gli attori del mercato<sup>16</sup> e presta una particolare attenzione alle istanze dei contraenti deboli, quali consumatori e piccole e medie imprese<sup>17</sup>. In questa prospettiva, l'attenzione posta dalle Autorità antitrust al perseguimento di obiettivi di *consumer welfare standard*, in modo da tener conto degli effetti multidimensionali (in termini di prezzi, qualità, differenziazione e livello di innovazione dei beni e dei servizi) prodotti dal dispiegarsi delle dinamiche concorrenziali nei vari mercati, risulta di fondamentale importanza.

È possibile, in sintesi, affermare che nell'economia sociale di mercato perseguita all'interno dell'Unione l'equità e la correttezza dei comportamenti sono così importanti da essere le basi su cui si fonda il concetto stesso di concorrenza<sup>18</sup>.

Affinché tale modello possa diffondersi oltre i confini dell'Europa, appare necessario che l'Unione europea non rinunci a essere un punto di riferimento nei processi di integrazione economica e sociale a livello globale.

In particolare, la promozione di nuovi accordi di libero scambio con Paesi extra-comunitari permetterebbe all'Unione europea di favorire il processo di integrazione economica con le altre aree economiche del pianeta

<sup>15</sup> M. Vestager, *A market that works for consumers*, Studienvereinigung Kartellrecht International EU Competition Law Forum, Brussels, 12 marzo 2018.

<sup>16</sup> “Running your business in a way that is fair to your competitors, fair to your business partners, and above all fair to consumers (...) goes to the core of what competition policy has been about since the European Union was founded over 60 years ago”. M. Vestager, *Responsibility to be fair*, Copenhagen Business School, 3 September 2018.

<sup>17</sup> “In contrast to a pure form of capitalism, the democratic capitalism is a type of political economy that would be conducive to the adoption of economic policies, such as antitrust laws, that limit the power of capital and protect the “little guys”, that is, small and mid-sized firms and the average consumer. This is the effect of the working in democracy on capitalism that incentivizes the political economy to provide public goods rather private benefits”. R. Parakkal, S. Bartz-Marvez, *Capitalism, democratic capitalism and the pursuit of antitrust laws*, in *The Antitrust Bulletin*, vol. 58, n. 4/2013, pp. 705-706.

<sup>18</sup> “Fairness is a rationale that underpins competition law. Indeed, the concept of fairness is inherent in EU competition law. Both Articles 101(3) and 102 TFEU explicitly refer to the term “fair” (...) “The notion of fairness has emerged (...) not as a substitute for painstaking investigation and exact application of legal rules based on thorough economic analysis, but as a rationale that underpins the *raison d'être* of the rules”. J. Laitenberger, *Competition enforcers and the body social*, Autorità, Mercato, Concorrenza, Convegno per salutare Giovanni Pitruzzella, Roma, 4 Ottobre 2018.

e di continuare a giocare un ruolo chiave nel processo di definizione di regole condivise per la disciplina del commercio internazionale<sup>19</sup>. Solo proseguendo la politica di integrazione globale dei mercati, oggi in discussione, l'Unione europea potrebbe sostenere e diffondere il proprio modello economico basato sull'economia sociale di mercato.

Una maggiore integrazione deve essere tuttavia perseguita anche per ciò che concerne il mercato interno all'Unione, a sua volta attraversato da spinte nazionalistiche che rischiano di compromettere i buoni risultati, in termini di pace e prosperità, raggiunti negli ultimi decenni.

Come gli accordi di cooperazione internazionale furono uno degli strumenti che aprirono l'economia dell'Unione europea al resto del mondo, così la nascita del mercato interno le permise di fondare il processo di integrazione su alcuni valori basilari, tra cui la costruzione di un mercato che fosse, per quanto possibile, libero ma giusto<sup>20</sup>.

Anche in questo caso, è indispensabile proseguire questo percorso allo scopo di creare, attraverso l'integrazione dei vari mercati nazionali, un mercato unionale sempre più efficiente e omogeneo, caratterizzato da una sempre più ampia diffusione dei principi concorrenziali.

### ***Le prossime sfide: la trasformazione digitale come nuova forma di esclusione***

I nuovi settori legati allo sviluppo delle tecnologie digitali appaiono essere, oggi, quelli che mostrano le maggiori prospettive di crescita e, contestualmente, quelli in cui lo sviluppo è accompagnato da criticità non trascurabili, sulle quali occorre intervenire tempestivamente.

Fra le maggiori criticità, ci sono quelle legate alle modalità di sviluppo dei mercati *hi-tech*, divenuti in breve tempo di dimensione planetaria: questo implica che chi desidera operarvi debba disporre di capitali sempre più ingenti e di tecnologie sempre più avanzate (come quelle che permettono la rapida elaborazione dei c.d. *big data*). Tali elementi rischiano però di divenire delle insormontabili barriere all'ingresso per i nuovi entranti. In particolare, la presenza sui mercati globali delle c.d. *Big Tech* (Amazon, Google, Facebook e Apple) e, in misura minore, delle c.d. *Fin Tech* (operatori non bancari attivi nell'intermediazione attraverso piattaforme digitali), se non opportunamente vigilata, rischia di portare all'eccessivo consolidamento di posizioni dominanti già esistenti. La cristallizzazione degli assetti di mercato, a sua volta, riduce in modo sensibile o annulla le possibilità di accesso di nuovi operatori nei vari (e sempre più numerosi)

<sup>19</sup>G. Parigi, *Commercio internazionale e rischi di protezionismo*, Testimonianza del Capo del Servizio Economia e Relazioni Internazionali della Banca d'Italia, Senato della Repubblica, Roma, 25, ottobre 2018, pp. 10-11.

<sup>20</sup>M. Draghi, *Europe and the euro 20 years on*, discorso tenuto in occasione della laurea *honoris causa* in Economia presso l'Università Sant'Anna di Pisa, 15 Dicembre 2018.

mercati in cui tali soggetti operano<sup>21</sup>, come dimostra, da ultimo, anche la recente sanzione inflitta dalla Commissione europea a Google per i suoi comportamenti anticoncorrenziali nel mercato dei sistemi operativi per *smartphone*<sup>22</sup>.

Non meno rilevanti risultano essere poi le problematiche sociali connesse a una rapida diffusione, nei processi produttivi, delle nuove tecnologie digitali. Secondo stime elaborate dall'OCSE nei prossimi 15 anni il 14% dei posti di lavoro tradizionali e seriali sarà sostituito da processi automatizzati, mentre si prevede che una parte consistente delle mansioni attuali (fra il 30 e il 40%) dovrà cambiare radicalmente<sup>23</sup>.

L'Unione europea ha già da tempo avviato un programma di sviluppo e di diffusione dell'intelligenza artificiale (IA) all'interno della propria economia, con l'obiettivo di regolare tutti gli aspetti più critici<sup>24</sup>.

Allo scopo di anticipare le evoluzioni e gli sviluppi applicativi dell'IA, è necessario creare un contesto in grado di attrarre gli investimenti in ricerca e sviluppo e di agevolare l'accesso alle tecnologie più avanzate da parte di tutti i potenziali utilizzatori, in particolar modo le piccole e medie imprese attive nei settori tradizionali, che restano le meno digitalizzate<sup>25</sup>.

Contestualmente, è necessario preparare la società nel suo complesso, sia offrendo corsi altamente specializzati in grado di formare adeguatamente una parte della futura forza lavoro, sia preparando forme di protezione sociale per i lavoratori nelle occupazioni più a rischio di trasformazione o di estinzione.

È necessario favorire lo sviluppo di un diffuso clima di fiducia che possa incentivare sia le imprese che i singoli cittadini all'utilizzo dell'IA. In questa ottica, la Commissione si è posta come obiettivo la creazione di un mercato unico digitale, anche attraverso la presentazione di alcune proposte normative come il regolamento sulla libera circolazione dei dati

<sup>21</sup> "Many analysts explain the rise of digital giants by pointing to technological breakthroughs providing first-mover advantages and consolidation opportunities thanks to network effects associated with high switching costs and strong lock-in effects. These features are characteristic of many digital markets, but not unique to them. We can see scale and network effects also in telecoms markets - for instance, when it comes to transmission networks - and in financial services - for instance, in stock and derivative exchanges. So, competition enforcers are not looking at totally new phenomena. It is true, however, that network effects are stronger in digital markets and winner-takes-all effects can be much more pronounced". J. Laitenberger, *Challenges and continuities in competition policy and enforcement*, Helsinki Competition Law 2018, 11 ottobre 2018.

<sup>22</sup> European Commission, *Antitrust: Commission fines Google €4.34 billion for illegal practices regarding Android mobile devices to strengthen dominance of Google's search engine*, Press release, Bruxelles, 18 luglio 2018.

<sup>23</sup> OCSE, *Transformative technologies and jobs of the future*. Background report for the Canadian G7 Innovation Ministers' Meeting, Montreal, Canada, 27-28 March 2018.

<sup>24</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *L'intelligenza artificiale per l'Europa*, COM(2018) 237 final, Bruxelles, 25 aprile 2018.

<sup>25</sup> Solo una piccola parte delle imprese europee ha già adottato le tecnologie digitali, in particolare tra le piccole e medie imprese. Nel 2017 il 25% delle imprese di grandi dimensioni e il 10% delle piccole e medie imprese dell'UE applicava l'analisi di *big data*. Solo una su cinque tra le piccole e medie imprese risultava altamente digitalizzata, e un terzo della forza lavoro non possiede ancora competenze digitali di base. Commissione europea, *Digital Scoreboard 2017: Strengthening the European Digital Economy and Society*, 9 ottobre 2018.

non personali<sup>26</sup>, la proposta di regolamento sull'*e-privacy*<sup>27</sup> e quella per una legge sulla sicurezza informatica, che potranno contribuire a rinforzare la fiducia dei cittadini nei confronti dei mercati *online*<sup>28</sup>.

Un mercato unico digitale ha infatti bisogno di regole certe, comuni e condivise: l'esistenza di regolazioni non omogenee o, addirittura, fra loro confliggenti è - secondo un'indagine condotta presso le principali società europee attive nei settori alimentare, sanitario, idrico e dell'energia - uno dei principali freni agli investimenti finalizzati allo sviluppo delle innovazioni<sup>29</sup>.

L'eccessiva differenziazione delle regolazioni, inoltre, impone rilevanti costi di adeguamento alle imprese che operano in più mercati, con conseguenti aumenti del prezzo dei beni e dei servizi offerti<sup>30</sup>.

Più in generale, la rimozione delle barriere regolatorie inutili e non proporzionate permette di aumentare il livello di concorrenzialità dei mercati attraverso la creazione di un'unica arena competitiva che facilita il confronto fra le imprese. Si muove in questa direzione, ad esempio, il Regolamento (UE) 2018/302 recante misure volte a impedire i blocchi geografici ingiustificati (c.d. *geoblocking*). L'obiettivo perseguito è quello di favorire il commercio intra-comunitario (in particolare, ma non esclusivamente, attraverso strumenti digitali) eliminando ogni artificiale segmentazione del mercato interno basata sulla nazionalità, la residenza o il luogo di stabilimento dei clienti. Tali segmentazioni dei mercati, infatti, permettono alle imprese di mantenere prezzi artificialmente differenziati per gli stessi prodotti, in base al luogo in cui vengono acquistati, come ha di recente rilevato anche la stessa Commissione europea, sanzionando accordi anticoncorrenziali che limitavano le vendite transfrontaliere nel caso *Guess*<sup>31</sup>.

Il Regolamento si applica alle transazioni transfrontaliere aventi a oggetto l'offerta, sia *online* che *offline*, di beni mobili materiali e/o servizi da parte di un "professionista" stabilito all'interno dell'UE o in un Paese terzo in favore di un "cliente" cittadino UE oppure residente o stabilito all'interno dell'UE. Il Regolamento è direttamente applicabile in ogni Stato membro.

<sup>26</sup> Cfr. Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2018/1807 del 14 novembre 2018, relativo a un quadro applicabile alla libera circolazione dei dati non personali nell'Unione europea.

<sup>27</sup> Cfr. la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al rispetto della vita privata e alla tutela dei dati personali nelle comunicazioni elettroniche e che abroga la direttiva 2002/58/CE (regolamento sulla vita privata e le comunicazioni elettroniche), COM(2017) 10 final, Bruxelles, 10 gennaio 2017.

<sup>28</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *L'intelligenza artificiale per l'Europa*, COM(2018) 237 final, Bruxelles, 25 aprile 2018, p. 15.

<sup>29</sup> Rimuovere tali barriere significherebbe sbloccare investimenti per un ammontare compreso fra i 7 e i 14 miliardi di euro entro il 2020, con la possibilità di creare un aumento del numero di posti di lavoro compreso fra il 2% e il 4%. European Commission, *Regulatory Barriers on Innovation*, Final Report, December 2017.

<sup>30</sup> Da un'indagine effettuata presso grandi imprese multinazionali che operano nel settore finanziario, ad esempio, è emerso che le diverge normative impongono costi pari a circa il 5-10% del loro fatturato globale annuo, pari a circa 780 miliardi di dollari. International Federation of Accountants, The Business and Industry Advisory Committee, *Regulatory Divergence: Costs, Risks, Impacts*, February 2018, p. 4.

<sup>31</sup> European Commission, *Antitrust: Commission fines Guess €40 million for anticompetitive agreements to block cross-border sales*, Press release, Bruxelles, 17 Dicembre 2018.

Da ultimo, vale la pena sottolineare che l'utilizzo su larga scala di strumenti capaci di usare l'IA nelle transazioni tra imprese e consumatori deve avvenire nel rispetto della legislazione sulla tutela dei consumatori; in particolare, appare indispensabile aumentare la trasparenza di questo tipo di transazioni a vantaggio dei consumatori, che dovrebbero ricevere informazioni chiare sull'utilizzo, le caratteristiche e le proprietà dei prodotti capaci di usare l'IA.

Solo così è possibile consentire alla persona il controllo della tecnologia, e non viceversa<sup>32</sup>.

Per un progetto così ambizioso, è necessaria la cooperazione di tutti gli Stati membri: in tal modo, infatti, sarà possibile evitare la frammentazione del mercato unico e stimolare l'emergere di *start-up* per l'IA. La collaborazione fra gli Stati, inoltre, renderà possibile condividere le buone pratiche, individuare le sinergie e allineare le azioni per massimizzare l'impatto degli investimenti in IA, allo scopo di rendere l'UE un attore in grado di competere a livello mondiale.

### ***Il ruolo di vigilanza sui mercati delle Autorità per la concorrenza***

In tale contesto, un ruolo importante viene svolto dalle Autorità per la concorrenza nella costruzione di mercati sempre più efficienti.

Una delle principali minacce al corretto funzionamento dei mercati proviene dal comportamento delle imprese che vi operano: la costituzione di cartelli o la creazione di monopoli, infatti, può ridurre la concorrenza, aumentare le rendite di posizione delle imprese e trasferire a loro una parte dei benefici di cui dovrebbero godere i consumatori.

L'obiettivo delle Autorità per la concorrenza è quello di ripristinare il più rapidamente possibile il corretto funzionamento concorrenziale dei mercati, nell'interesse dei consumatori<sup>33</sup>. Da questo punto di vista, i risultati conseguiti negli ultimi anni appaiono molto positivi.

In particolare, l'attività di *enforcement* svolta dalla *DG Competition* di contrasto ai cartelli ha prodotto, nel periodo 2010-2015, benefici complessivi per i consumatori dell'Unione europea stimabili fra i 16 e i 24 miliardi di euro. Inoltre, si stima che gli interventi contro i cartelli e le decisioni relative alle concentrazioni effettuati nello stesso periodo hanno prodotto una crescita del Pil dello 0,4% nei primi cinque anni e dello 0,7% nel

<sup>32</sup> M. Vestager, *When technology serves people*, Brain Bar Budapest, 1° giugno 2018.

<sup>33</sup> "Because our only goal, as competition authorities, is to make sure that consumers get a fair deal. So we need, to be considered in how we use our powers. We need to choose the right way, each time, to get the best for consumers. Sometimes, the best solution is to impose those big fines that deter companies from breaking the law. But those fines aren't always the best way to get good results for consumers. The best way to make sure we find out about cartels is to let companies off fines when they tell us what they've done. And sometimes, when companies are willing to work with us, to agree what they'll do to make competition work, that can be worth much more to consumers than a fine would be. And though it might feel satisfying to impose a big fine, those commitments can give us something much more valuable. The confidence that consumers will get a better deal". M. Vestager, *Making the decisions that count for consumers*, Sofia, Bulgaria European Competition Day, 31 maggio 2018.

lungo periodo, oltre alla creazione di 650.000 nuovi posti di lavoro<sup>34</sup>.

A tali effetti si aggiunge quello di deterrenza nei confronti dei comportamenti anticoncorrenziali delle imprese non scoperti dalle Autorità per la concorrenza: in base ad alcune stime, l'effetto di deterrenza prodotto su questi cartelli produrrebbe benefici per i consumatori pari a un ammontare che oscilla fra le 10 e le 30 volte i danni prodotti agli stessi consumatori dai cartelli scoperti dalle indagini delle Autorità per la concorrenza<sup>35</sup>.

Allo stesso tempo, si stima che ogni anno vengano scoperti circa il 20% dei cartelli realmente esistenti fra le imprese<sup>36</sup> e che i cartelli non scoperti provochino perdite che oscillano fra i 181 e i 320 miliardi di euro (pari a circa il 2% del Pil dell'Unione europea), con incrementi dei prezzi compresi fra il 17% e il 30%<sup>37</sup>.

Per questo motivo, la Commissione europea ha inteso rafforzare i poteri delle Autorità nazionali per la concorrenza - le quali, nel periodo 2004-2014, hanno condotto l'85% delle istruttorie avviate ai sensi della normativa UE sulla concorrenza - attraverso l'adozione, nel gennaio del 2019, della Direttiva (UE) 2019/1 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 *“che conferisce alle autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficace e che assicura il corretto funzionamento del mercato interno”*.

In particolare, tale Direttiva - che dovrà essere recepita da ciascun Stato membro entro due anni dalla sua entrata in vigore - stabilisce alcune norme per garantire che le Autorità nazionali per la concorrenza (ANC) dispongano delle necessarie garanzie di indipendenza, delle risorse e dei poteri di indagine e sanzionatori per poter applicare efficacemente gli articoli 101 e 102 TFUE. Inoltre, tale Direttiva introduce talune norme efficaci in materia di assistenza reciproca al fine di tutelare il corretto funzionamento del mercato interno e del sistema di stretta cooperazione nell'ambito della rete europea della concorrenza (*vedi infra*).

Si rafforza così l'indipendenza delle varie Autorità nazionali per la concorrenza e si valorizza ulteriormente la loro rete europea, quale luogo privilegiato di coordinamento della loro attività, che risulta basilare nell'azione di tutela della concorrenza in ambito comunitario.

<sup>34</sup> European Commission, *Directive of the European Parliament and of the Council to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market. Impact assessment*, SWD(2017) 114, p. 8.

<sup>35</sup> European Commission, *Directive of the European Parliament and of the Council to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market. Impact assessment*, SWD(2017) 114, p. 10.

<sup>36</sup> P. L. Ormosi, *A tip of the iceberg? The probability of catching cartels*, *Journal of Applied Economics*, Vol. 29, n. 4/2014, p. 549.

<sup>37</sup> Connor, J. M. & Bolotova, Y., *Cartel overcharges: survey and meta-analysis*, *International Journal of Industrial Organisation*, 24, n. 6/2006, pp. 1109-1137; Smuda F., *Cartel Overcharges and the deterrent effect of EU competition law*, *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 10, n.1/2014, pp. 63-86.

### 3. L'orizzonte nazionale

Anche l'Italia, in qualità di Paese fondatore dell'Unione europea, svolge un ruolo fondamentale nel processo di integrazione del mercato unionale e nella progressiva affermazione dell'economia sociale di mercato. Tra l'altro, il suo tessuto produttivo, composto in grande prevalenza da piccole e micro imprese, è uno di quelli che, almeno potenzialmente, potrebbe beneficiare più di altri delle politiche economiche che mirano alla costituzione di mercati sempre più grandi ed efficienti e alla diffusione delle nuove tecnologie nel sistema produttivo<sup>38</sup>.

La bassa produttività è infatti uno dei principali responsabili, insieme alle criticità presenti nel contesto internazionale, che hanno rallentato l'*export*, della bassa crescita fatta registrare dal Pil nell'ultimo periodo. In particolare, è soprattutto la bassa produttività del lavoro che riduce la creazione di valore aggiunto delle imprese nazionali e ne penalizza la *performance* e la competitività<sup>39</sup>.

La Commissione europea considera che gli investimenti nell'innovazione e il supporto all'efficienza delle piccole imprese potrebbero migliorare la produttività, così come integrare considerazioni ambientali negli investimenti settoriali potrebbe contribuire a una crescita duratura, in un'economia inclusiva e sostenibile.

Allo stesso modo, ritiene che un'organizzazione amministrativa snella, chiara e razionale agevoli le imprese nel rispetto delle normative e permetta alle istituzioni di vigilare sui mercati in modo più rapido ed efficiente<sup>40</sup>. In questa ottica, una maggiore diffusione di nuove tecnologie presso le amministrazioni pubbliche sarebbe in grado di velocizzare la loro attività, riducendo i costi e i tempi delle attività di interazione con i privati<sup>41</sup>.

Fra i fattori che penalizzano il livello di competitività del sistema produttivo italiano e ostacolano il fare impresa, il più importante risulta essere ancora l'eccessivo livello di burocrazia percepita dagli operatori di mercato, che appesantisce in modo rilevante la regolazione delle attività economiche<sup>42</sup>; in particolare, fra le procedure ritenute più penalizzanti ci sono quelle relative ai costi e ai tempi per avviare un'attività di impresa<sup>43</sup>.

<sup>38</sup> "To further maximize its innovation potential, Italy could further expand its ICT adoption, while the private sector should be more open to new business models and disruptive ideas and assume a more positive risk-taking attitude". World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report*, 2018, p. 300.

<sup>39</sup> ISTAT, *Misure di produttività. Report*, 6 novembre 2018.

<sup>40</sup> Commission Staff Working Document, *Country Report Italy 2019*, Bruxelles, 27 febbraio 2019, SWD(2019) 1011 final.

<sup>41</sup> OCSE, *Using digital technologies to improve the design and enforcement of public policies*, Oecd digital economy papers, n. 274, Febbraio 2019.

<sup>42</sup> World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report*, 2018, p. 157.

<sup>43</sup> The World Bank, *The Doing Business 2019*, p. 179.

Il sistema produttivo appare dunque in difficoltà, come testimoniano anche i dati più recenti sulla crescita del Pil e sulla produzione industriale.

Appare dunque necessario migliorare il contesto in cui sono chiamate a muoversi le imprese, rendendolo più efficiente e riducendo al minimo i vincoli regolatori, che devono essere retti da un principio di proporzionalità.

A questi fini, la concorrenza può svolgere un ruolo fondamentale per favorire la crescita economica sia come principio da seguire nelle scelte di privatizzazione e liberalizzazione, sia come strumento per garantirne poi l'efficacia. La concorrenza, infatti, permette l'accesso di nuovi entranti e impedisce il consolidamento delle rendite di posizione da parte degli operatori già presenti sul mercato. In questo modo viene favorita l'efficienza a beneficio dei consumatori e incentivato il miglioramento della produzione da parte di tutte le imprese.

Ad esempio, l'introduzione di una nuova tecnologia digitale nel mercato dei servizi di trasporto pubblico non di linea, come quello dei taxi, è in grado di diminuire i tempi di attesa dei consumatori oltre che di ridurre, nel medio periodo, i costi del servizio<sup>44</sup>.

### ***Lo stato di attuazione della Legge annuale per la concorrenza***

Il primo passo da compiere, in questo senso, sarebbe quello di portare a compimento le riforme avviate con la Legge annuale per il mercato e la concorrenza (legge 4 agosto 2017, n. 124, *Legge annuale per il mercato e la concorrenza*), che, come noto, è entrata in vigore il 29 agosto 2017.

L'approvazione di tale legge, pur con qualche criticità, rappresenta un passo in avanti nel processo di diffusione dei principi pro-concorrenziali all'interno del nostro ordinamento<sup>45</sup>. Si devono, tuttavia, rappresentare dei ritardi nello stato di attuazione che incidono in maniera negativa sui processi di liberalizzazione.

Viene, in primo luogo, in rilievo il rinvio al 1° luglio 2020 della definitiva liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas. Il passaggio dal regime della maggior tutela al mercato libero<sup>46</sup> conclude il processo di liberalizzazione avviato a metà degli anni '90 del secolo scorso e permetterà ai consumatori di individuare e selezionare le offerte maggiormente aderenti alle proprie esigenze, che, nel medio periodo, potranno consentire riduzioni di spesa annuale non trascurabili anche rispetto all'attuale sistema di tariffe regolate.

<sup>44</sup> Cfr. *infra* i casi I801A - SERVIZIO DI PRENOTAZIONE DEL TRASPORTO MEDIANTE TAXI - ROMA e I801B - SERVIZIO DI PRENOTAZIONE DEL TRASPORTO MEDIANTE TAXI - MILANO.

<sup>45</sup> Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione annuale sull'attività svolta. Anno 2017*, Roma, 31 marzo 2018, p. 14.

<sup>46</sup> Così come disposto dall'art. 3, comma 1-bis, del d.l. 25 luglio 2018, n. 91, (*Proroga di termini previsti da disposizione legislative*), come convertito dalla l. 108/2018, che ha novellato i commi 59 e 60 dell'articolo 1 della l. 124/2017 *Legge annuale per il mercato e la concorrenza*.

In questa prospettiva, l'Autorità auspica che tale rinvio venga effettivamente impiegato per approntare in modo efficace ed efficiente i vari passaggi necessari a ultimare il processo di liberalizzazione. Dal canto suo, l'Autorità ha effettuato interventi di *enforcement* sia sotto il profilo del diritto della concorrenza, che di tutela del consumatore, al fine di eliminare o ridurre quelle condotte di possibile ostacolo all'ingresso di nuovi operatori nel mercato, tutelando nel contempo la correttezza delle informazioni al consumatore allo scopo di garantire a quest'ultimo una scelta consapevole.

Allo stesso modo, nel settore del credito e delle assicurazioni l'Autorità evidenzia la necessità di definire le disposizioni finalizzate a individuare i prodotti bancari più diffusi, per permettere al consumatore il confronto delle spese attraverso un apposito sito internet (ai sensi dell'art. 1, comma 132, della Legge concorrenza), nonché di individuare i requisiti funzionali minimi dei meccanismi elettronici che registrano l'attività del veicolo (la c.d. "scatola nera" o sistema equivalente) ai fini del calcolo degli sconti tariffari e della determinazione della responsabilità in occasione dei sinistri, in modo da consentire una effettiva riduzione dei prezzi delle polizze assicurative.

Da ultimo, si deve ricordare anche la mancata attuazione di una revisione complessiva della disciplina in materia di autoservizi pubblici non di linea, secondo logiche pro-concorrenziali, sempre previste nella Legge concorrenza (art. 1, comma 179).

Le recenti modifiche introdotte dal legislatore alla legge 15 gennaio 1992, n. 21 (*Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea*)<sup>47</sup> non vanno nel senso auspicato dall'Autorità<sup>48</sup>. La nuova regolamentazione reintroduce vincoli territoriali all'attività degli NCC che mal si conciliano con la diffusione di dispositivi mobili come *smartphone*, *tablet* o *computer* portatili, che permettono di far incontrare la domanda e l'offerta senza vincoli logistici.

Inoltre, l'introduzione di una moratoria al rilascio di nuove autorizzazioni NCC sull'intero territorio nazionale sino alla realizzazione di un archivio informatico pubblico nazionale delle imprese, rischia di aumentare la divergenza fra domanda e offerta di tali servizi, che, soprattutto nelle maggiori città, risulta avere assunto una dimensione già rilevante.

Infine, viene demandato ancora una volta a una successiva disposizione attuativa la disciplina dell'attività delle piattaforme tecnologiche di

---

<sup>47</sup> Cfr. modifiche introdotte dall'art. 10-bis del decreto legge n. 135 del 14 dicembre 2018 (*Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione*), come convertito in legge dalla l. 11 febbraio 2019, n. 12,

<sup>48</sup> *Ex multis*, AS1137 PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA ANNO 2014 in *Boll.* n. 27/2014; AS1222 LEGGE QUADRO PER IL TRASPORTO DI PERSONE MEDIANTE AUTOSERVIZI PUBBLICI NON DI LINEA in *Boll.* n. 39/2015; Camera dei Deputati, Commissioni Trasporti, audizione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sul disegno di legge: *Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2018, n. 143, recante disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea* (1478), Roma, 16 gennaio 2019.

intermediazione della domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea. L'Autorità ha già più volte sottolineato l'urgenza, per consentire lo sviluppo di questi mercati, di una regolamentazione che sia in grado di contemperare l'interesse alla tutela della concorrenza con quello della sicurezza stradale e dei passeggeri, in modo da non pregiudicare l'ingresso di operatori innovativi in questo settore.

### **Legge di Bilancio 2019 e concorrenza**

Diverse disposizioni della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*) presentano criticità che vanno a ridurre il livello di concorrenzialità dei mercati; alcune di tali norme, tra l'altro, sono già state oggetto di una segnalazione da parte dell'Autorità durante l'*iter* di approvazione del disegno di legge<sup>49</sup>, rimasta inascoltata.

Ci si riferisce, in particolare, alle comunicazioni informative in ambito sanitario, per le quali viene espressamente escluso che le stesse possano contenere elementi di carattere promozionale o suggestivo (art. 1, comma 525). La norma vieta sostanzialmente la pubblicità sanitaria, privando le imprese di un'importante leva competitiva e di stimolo al miglioramento della qualità del servizio - si pensi, ad esempio, alle strutture sanitarie - e i pazienti/consumatori di uno strumento in grado di colmare le gravi asimmetrie informative che ancora caratterizzano il settore. Tale nuova disciplina rappresenta dunque un netto passo indietro rispetto al processo di liberalizzazione più volte auspicato dalla stessa Autorità<sup>50</sup>, che aveva portato a delineare un quadro normativo che bilanciava le esigenze di tutela della salute del consumatore con l'interesse generale della tutela della concorrenza<sup>51</sup>.

Allo stesso modo, la norma che, in caso di violazione dei limiti sulle comunicazioni informative in ambito sanitario, attribuisce la competenza ad adottare eventuali provvedimenti sanzionatori all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (art. 1, comma 536 della Legge di Bilancio 2019), contrasta con la competenza esclusiva dell'Autorità in materia di pratiche commerciali scorrette in tutti i settori, compresi quelli regolati<sup>52</sup>, e rischia pertanto di ingenerare un conflitto di competenze tra le due Istituzioni.

<sup>49</sup> AS1553 - LEGGE DI BILANCIO 2019 - OSSERVAZIONI IN MERITO AGLI ARTICOLI 41-BIS E 51 DEL DISEGNO DI LEGGE AC 1334.

<sup>50</sup> Cfr. Indagine conoscitiva IC34 IL SETTORE DEGLI ORDINI PROFESSIONALI, 2009; AS988 e AS1137 PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA anni 2013 e 2014, nonché Indagine conoscitiva IC15 SETTORE DEGLI ORDINI E DEI COLLEGI PROFESSIONALI, 1997; AS316 LIBERALIZZAZIONE DEI SERVIZI PROFESSIONALI, 2005.

<sup>51</sup> Da ultimo, con il d.P.R. n. 137 del 7 agosto 2012, recante la riforma degli ordinamenti professionali a norma dell'articolo 3, comma 5, d.l. n. 138/11.

<sup>52</sup> Tale competenza è stata da ultimo confermata sia dal Legislatore, per mezzo dell'articolo 1, comma 6, lettera a), del d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 21 (*attuazione della direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori*), sia dalla Corte di Giustizia, con la sentenza del 13 settembre 2018 (cause riunite C-54/17 e C-55/17).

Sempre per quanto riguarda l'ambito sanitario, l'Autorità rileva infine che lo stesso art. 1, comma 536, ha introdotto ingiustificate restrizioni all'esercizio dell'attività di direttore sanitario delle strutture sanitarie private, imponendo a quest'ultimo di essere iscritto all'Ordine territoriale nel cui ambito ha sede la struttura in cui opera: tale imposizione rappresenta una ingiustificata restrizione della concorrenza nell'offerta dei servizi professionali in ambito sanitario, che non appare supportata da obiettive esigenze di tutela di altri interessi generali.

Effetti anticoncorrenziali sono prodotti, inoltre, dalle disposizioni della Legge di Bilancio 2019 che introducono ulteriori deroghe all'ambito di applicazione del decreto legislativo. 19 agosto 2016, n. 175 (*Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica*, c.d. TUSPP) e successive modifiche<sup>53</sup>: ci si riferisce, in particolare, alle disposizioni che escludono dal suo ambito di applicazione tutte le società controllate dalle quotate, comprese quelle partecipate anche da altre amministrazioni (art. 1, comma 721), o che sospendono per tre anni - fino al 31 dicembre 2021 - l'obbligo di dismissione delle partecipazioni in società che abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente (art. 1, comma 723).

L'ampliamento delle categorie di società non soggette all'applicazione del TUSPP riduce l'efficacia complessiva della riforma delle partecipazioni pubbliche - più volte auspicata anche dall'Autorità<sup>54</sup> - che ha, fra i suoi obiettivi, quello della razionalizzazione del numero di imprese partecipate, attraverso l'eliminazione, ad esempio, di quelle inattive e quelle meno efficienti<sup>55</sup>.

Un altro ambito nel quale si deve registrare un deciso passo indietro nel processo di liberalizzazione è quello relativo alle concessioni. La proroga di quindici anni prevista dalla Legge in esame per le concessioni demaniali a carattere turistico ricreativo, che va ad aggiungersi a quelle già ripetutamente disposte negli anni passati<sup>56</sup>, eliminando qualsiasi livello di concorrenza, si traduce in un grave disincentivo per gli operatori al miglioramento della qualità del prodotto e del servizio e in un pregiudizio per l'amministrazione stessa, anche in termini di non adeguata remunerazione del bene (art. 1, commi 682, 683 e 684). Discorso analogo può essere fatto per le concessioni di posteggio per il commercio sulle aree pubbliche, la cui disciplina è stata esclusa dal campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE (art. 1, comma 686).

<sup>53</sup> D.lgs. 16 giugno 2017, n. 100.

<sup>54</sup> Cfr. AS1137 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE AI FINI DELLE LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA. ANNO 2014, in *Bollettino* n. 27/2014.

<sup>55</sup> Nel 2016 circa il 22% di esse ha fatto registrare un bilancio in perdita, con perdite complessive pari a 2.156 milioni di euro. ISTAT, *Le partecipate pubbliche in Italia. 2016*, Report del 20 dicembre 2018.

<sup>56</sup> Sul punto, si evidenzia come nel 2016 la Corte di Giustizia ha ritenuto non conformi al diritto UE le proroghe *ex lege* ripetutamente disposte dall'Italia in materia. In particolare, la Corte, con sentenza del 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14, ha stabilito che il diritto UE (articolo 49 TFUE) non consente che le concessioni per l'esercizio delle attività turistico-ricreative nelle aree demaniali marittime e lacustri siano prorogate in modo automatico in assenza di qualsiasi procedura di selezione dei potenziali candidati.

L'Autorità è intervenuta numerose volte in materia di concessioni demaniali marittime<sup>57</sup>, da ultimo anche recentemente, per ribadire con forza come la necessità del ricorso al regime concessorio debba essere verificata con estrema attenzione e limitata ai casi in cui risulti assolutamente indispensabile, e per sollecitare l'introduzione di criteri di selezione dei concessionari basati su principi di concorrenza, imparzialità, trasparenza e pubblicità.

È necessario, in particolare, disciplinare con estrema cura gli aspetti legati all'ampiezza, alla durata e alle modalità di subentro al concessionario già presente, allo scopo di limitare al massimo gli effetti restrittivi nei mercati che accompagnano inevitabilmente il ricorso a tale istituto.

Analoghe problematiche concorrenziali pone la possibilità di deroga delle procedure a evidenza pubblica prevista per tutte le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*), che operano in piccoli comuni, per l'affidamento della gestione dei servizi di tesoreria e di cassa (art. 1, comma 908).

La norma, peraltro, prevedendo la possibilità di affidamento diretto a Poste Italiane S.p.A., introduce una discriminazione fra gli operatori di mercato a vantaggio di detta società - la quale fornisce i servizi di cassa e di tesoreria per le amministrazioni pubbliche in qualità di operatore privato in concorrenza con altre imprese - con effetti negativi sul livello concorrenziale dei mercati e, da ultimo, sulla crescita delle imprese e sullo sviluppo economico del settore.

## 4. Il ruolo dell'Autorità attraverso una sintesi dei suoi interventi

L'Autorità, nel corso del 2018, ha esercitato le competenze attribuitele dalla legge effettuando numerosi interventi volti a rimuovere le condotte degli operatori che ostacolano il corretto funzionamento dei mercati.

L'obiettivo dell'Autorità è infatti quello di garantire agli operatori di mercato di poter competere a parità di condizioni, in modo che le dinamiche

<sup>57</sup> AS1468 - REGIONE LIGURIA - LEGGE N. 25/2017 IN MATERIA DI QUALIFICAZIONE E TUTELA DELL'IMPRESA BALNEARE E LEGGE N. 26/2017 SULLA DISCIPLINA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME PER FINALITÀ TURISTICO RICREATIVE; AS1395 - REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA - DISPOSIZIONI IN MATERIA DI DEMANIO MARITTIMO REGIONALE E DEMANIO STRADALE REGIONALE; AS1457 - RILASCIO CONCESSIONE DEMANIALE MARITTIMA NEL PORTO DI LIVORNO PER TERMINAL MULTIPURPOSE. In tema di concessioni di posteggio per il commercio sulle aree pubbliche, si vedano anche AS1492 - OSTACOLI TECNICI ED ONERI ECONOMICI ECCESSIVI E NON PROPORZIONALI ALLE FINALITÀ DELL'OBBLIGO DI PRESENZA DI PIÙ TIPOLOGIE DI CARBURANTI NEGLI IMPIANTI DI DISTRIBUZIONE DI CARBURANTI; AS1425 - REGIONE MARCHE - PROCEDURE DI SELEZIONE PER L'ASSEGNAZIONE DI POSTEGGI SU AREE PUBBLICHE; AS1335 - AFFIDAMENTO DELLE CONCESSIONI DI POSTEGGIO PER IL COMMERCIO SU AREE PUBBLICHE; S2551 - LEGGE REGIONE TOSCANA N. 31/2016-DISPOSIZIONI URGENTI IN MATERIA DI CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME.

concorrenziali consentano di far emergere le imprese più efficienti, con ricadute benefiche sia sulle stesse imprese, che saranno incentivate a migliorarsi e innovarsi, sia sui consumatori, che potranno godere di servizi e prodotti migliori a prezzi inferiori.

In questo senso, ad esempio, nell'istruttoria sui finanziamenti auto (vedi *infra*) l'interruzione del cartello fra le principali imprese che forniscono finanziamenti per l'acquisto di autovetture nuove permette di ottenere una maggiore differenziazione dei tassi di finanziamento, con possibili riduzioni di costo per i consumatori<sup>58</sup>.

Allo stesso modo, nel mercato dei farmaci, l'intervento di *enforcement* nel caso Aspen (vedi *infra*) contro pratiche abusive messe in atto dall'impresa in posizione dominante, ha permesso di ridurre il prezzo di vendita dei farmaci, con ricadute benefiche sia sui consumatori (e, in particolare, su una fascia particolarmente debole di consumatori, rappresentata dalle persone non in salute) che sul Sistema Sanitario Nazionale<sup>59</sup>.

Nel corso nel 2018 l'Autorità ha concluso 19 istruttorie per intese, abusi di posizione dominante o per analizzare gli effetti di operazioni di concentrazione. La maggior parte delle istruttorie per intesa ha interessato i mercati dei servizi (di trasporto, finanziari, professionali e delle TLC), così come la maggioranza delle istruttorie per abuso di posizione dominante (servizi energetici e di trasporto).

In 6 casi complessivi l'istruttoria si è conclusa con una violazione di legge e una sanzione comminata nei confronti delle imprese oggetto di istruttoria, per un totale di oltre 820 milioni di euro di sanzioni complessivamente irrogate nel corso dell'anno (con un incremento pari all'85% rispetto all'anno precedente). In particolare, circa 681 milioni di euro di sanzioni sono state irrogate nei confronti di imprese che hanno partecipato a intese restrittive della concorrenza (l'83% del totale), mentre ammontano a circa 139 milioni di euro le sanzioni irrogate nei confronti di imprese che hanno abusato della propria posizione dominante (17% del totale). In altri due casi, l'istruttoria si è conclusa con una violazione di legge, ma senza sanzione per le imprese.

In altri 5 casi l'istruttoria si è conclusa con l'accettazione degli impegni presentati dalle Parti. In ulteriori 2 casi, infine, l'istruttoria si è conclusa con un non luogo a provvedere.

L'Autorità, nel corso del 2018, è stata chiamata a valutare 73 operazioni di concentrazione fra imprese, ai sensi dell'art. 16 della legge 10 ottobre 1990, n. 287 (*Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*), allo scopo di verificare la loro idoneità a costituire o rafforzare una posizione dominante in grado di eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la

<sup>58</sup> Cfr. il caso I811 - FINANZIAMENTI AUTO.

<sup>59</sup> Cfr. il caso A480B - INCREMENTO PREZZO FARMACI ASPEN-INOTTEMPERANZA, nonché il caso A480 - INCREMENTO PREZZO FARMACI ASPEN, per il quale si rimanda a: Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, *Relazione sull'attività svolta nel 2016*, p.88.

concorrenza nel mercato nazionale; in 4 casi, ha autorizzato le concentrazioni subordinatamente all'adozione di alcune misure correttive. Il numero di concentrazioni esaminate è aumentato del 14% rispetto all'anno precedente (in cui le operazioni valutate erano state 64); tale incremento è, almeno in parte, dovuto alla modifica al comma 1 dell'art. 16 della l. 287/1990, introdotta dalla legge 4 agosto 2017, n. 124 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*), in base alla quale il fatturato dell'impresa acquisita che fa scattare l'obbligo di notifica dell'operazione di concentrazione all'Autorità è passato da 50 a 30 milioni di euro annui.

Tale modifica è stata apportata, nel 2018, anche alla comunicazione sui "Criteri per l'applicazione dell'art. 36 del 'Salva Italia'" (c.d. "divieto di *interlocking*"), adottata in data 13 giugno 2012 da Banca d'Italia, Consob e IVASS: l'Autorità ha infatti espresso parere positivo alla proposta di modifica avanzata da Banca d'Italia, Consob e IVASS, in base alla quale adesso il divieto di *interlocking* opera laddove sia superata la soglia dei 30 milioni in entrambe le imprese *interlocked*, in coerenza con la soglia per la notifica delle operazioni di concentrazione.

Nell'ottica di favorire la diffusione di una cultura pro-concorrenziale fra le imprese e nell'intento di prevenire la violazione delle norme antitrust, l'Autorità nel corso del 2018 ha adottato, previa procedura di consultazione degli operatori di mercato, le Linee Guida sulla *compliance* antitrust<sup>60</sup>. Tali linee guida forniscono indicazioni alle imprese in merito ai contenuti di un adeguato programma di *compliance*, alle modalità per richiedere la valutazione del programma stesso e ai criteri adottati dall'Autorità ai fini dell'eventuale riconoscimento dell'attenuante, per ottenere una riduzione della sanzione amministrativa.

In particolare, per ciò che concerne i possibili benefici sanzionatori, nel caso in cui il programma di *compliance* sia adottato prima dell'avvio dell'istruttoria la riduzione della sanzione può arrivare, a seconda dei casi, fino alla misura massima del 15%, mentre nel caso in cui il programma sia adottato successivamente all'avvio dell'istruttoria, le imprese possono beneficiare di una riduzione fino al 5% della sanzione.

Per ciò che concerne l'attività di *advocacy*, rivolta a segnalare al legislatore e alle varie amministrazioni competenti la presenza di norme o regolamenti che producono effetti anticoncorrenziali sui mercati, l'Autorità nel corso del 2018 ha effettuato 84 interventi, di cui 43 ai sensi dell'art. 22 della l. 287/90; 19 interventi ai sensi dell'art. 21 della l. 287/90; un intervento ai sensi degli articoli 21 e 22 della l. 287/90; 21 interventi, infine, ai sensi dell'art. 21-bis della l. 287/90. In particolare, in 8 casi di intervento ai sensi dell'art. 21-bis, a fronte dell'esito negativo del parere, l'Autorità ha

<sup>60</sup> Cfr. *Linee Guida sulla compliance antitrust*, adottate con provvedimento n. 27356 del 25 settembre 2018, in *Bollettino* n. 37/2018.

deciso di impugnare l'atto amministrativo presso il Tar competente.

Gli interventi di *advocacy* hanno riguardato, in prevalenza, leggi o atti amministrativi relativi al settore dei servizi turistici (13 casi) e al comparto dei servizi pubblici, con particolare riferimento ai servizi di trasporto (9 casi), di gestione dei rifiuti (6 casi), dei servizi energetici (5 casi), delle telecomunicazioni (5 casi) e dei servizi postali (4 casi).

L'Autorità ha continuato a svolgere, anche nel corso del 2018, l'attività di monitoraggio dell'esito dei propri interventi di *advocacy*, consolidando i risultati relativi al biennio 2016-2017; in particolare, il tasso di ottemperanza degli interventi è stato pari al 53% (vedi infra, CAP. II); a questi si aggiungono il 35% di casi negativi e il 12% di casi non valutabili<sup>61</sup>.

Per ciò che riguarda, invece, la tutela dei consumatori, l'Autorità nel 2018 ha concluso 90 procedimenti; in 63 casi si è riscontrata l'infrazione delle norme del Codice del Consumo (decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206), in altri 21 casi il procedimento si è concluso con l'accettazione degli impegni, mentre in ulteriori sei casi l'Autorità ha rilevato la non violazione di legge o la sua inapplicabilità.

A parte le istruttorie avviate d'ufficio, la maggior parte delle segnalazioni proviene dai consumatori e dalle associazioni di consumatori.

A queste attività si sommano 63 interventi di *moral suasion* nei confronti delle imprese, con cui l'Autorità ha chiesto e ottenuto la rimozione o l'interruzione di pratiche che costituivano possibili violazioni del Codice del Consumo e del decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145.

Le sanzioni complessivamente irrogate ammontano a circa 65 milioni di euro, di cui circa la metà a danno di imprese attive nei settori delle comunicazioni, della finanza e assicurazioni e dei servizi postali.

Infine, anche nel 2018, sono stati numerosi, e in ulteriore crescita rispetto al 2017, gli interventi relativi al rilascio del *rating* di legalità alle imprese.

In particolare, nel corso del 2018 l'Autorità ha attribuito il *rating* a 2846 nuove imprese (+15% rispetto all'anno precedente), cui vanno aggiunti 691 rinnovi e 227 casi in cui il *rating* è stato incrementato. In 29 casi il *rating* è stato revocato o annullato e in 94 casi negato o non rinnovato. Il totale degli interventi assomma dunque a 3887 casi, con un incremento del 22,4% rispetto al 2017.

La maggior parte delle imprese che, dal 2013 al 2018, ha ottenuto il *rating* di legalità, ha sede nel nord-est (28,7%), seguite da quelle che risiedono nel nord-ovest (23,8%), al sud (22,6%), al centro (19,1%) e nelle isole (5,7%). La regione più rappresentata è invece la Lombardia, dove risiedono il

<sup>61</sup> Gli esiti sono classificati come positivi, parzialmente positivi e negativi, facendo riferimento rispettivamente all'aderenza totale, all'aderenza parziale o al mancato adeguamento alle raccomandazioni espresse dall'Autorità, mentre la voce di classificazione non valutabile si riferisce a quei casi che, per diverse ragioni, non sono suscettibili di valutazione, perché, ad esempio, le procedure di modifica sono in corso.

15% delle imprese che hanno ottenuto il *rating*, seguita dall'Emilia Romagna (13%), dal Veneto (11%), dalla Puglia e dal Lazio (9%).

Sempre in tema di *rating* si segnala, da ultimo, che nel 2018 l'Autorità ha svolto una consultazione pubblica relativa ad alcune modifiche del Regolamento attuativo in materia di *rating* di legalità, adottato con delibera del 14 novembre 2012. La consultazione è stata avviata il 9 marzo ed è stata aperta per 30 giorni, durante i quali l'Autorità ha ricevuto osservazioni da parte di dieci soggetti.

Le modifiche apportate al Regolamento sono prevalentemente volte alla semplificazione, allo snellimento e alla chiarificazione delle procedure per l'attribuzione, la modifica, il rinnovo, la revoca e l'annullamento del *rating* di legalità e sono state adottate in via definitiva con provvedimento del 15 maggio 2018 recante “*Modifiche al regolamento attuativo in materia di rating di legalità*”<sup>62</sup>.

### **L'attenzione per i mercati digitali**

In linea con l'interesse e le attenzioni sollevate anche a livello internazionale, l'Autorità nel 2018 ha visto fra i suoi principali ambiti di intervento i mercati dei servizi offerti dalle nuove tecnologie digitali. L'approccio è stato duplice: da un lato, l'Autorità ha tutelato i consumatori portando a conclusione casi nei confronti di operatori del mondo digitale che offrono servizi gratuiti e che traggono i loro profitti dallo sfruttamento economico dei dati dei propri utenti; dall'altro, ha proseguito lo studio e l'analisi delle caratteristiche di tali nuovi e complessi mercati attraverso la prosecuzione dell'indagine conoscitiva sui *big data*.

In particolare, per ciò che concerne la tutela del consumatore, l'Autorità ha concluso un procedimento accertando due pratiche commerciali scorrette commesse dalla società Facebook Ireland Ltd. e della sua controllante Facebook Inc.<sup>63</sup>, e consistenti nella raccolta, nello scambio con terzi e nell'utilizzo dei dati dei propri utenti a fini di profilazione e commerciali, incluse le informazioni sui loro interessi *online*. Tale procedimento, che prosegue il percorso avviato nel 2017 con il precedente caso WhatsApp<sup>64</sup> che mira a far ricomprendere nella nozione di attività economica ai sensi del diritto europeo anche quei servizi offerti *online* senza il pagamento di un corrispettivo monetario, si è concluso con una sanzione complessiva pari a dieci milioni di euro.

Per ciò che concerne, invece, l'attività di studio dei nuovi mercati, l'Autorità ha proseguito nel corso del 2018 l'indagine conoscitiva avviata nel 2017<sup>65</sup>, di concerto con l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

<sup>62</sup> AGCM, *Bollettino* n. 20 del 28 maggio 2018, pp. 29-30.

<sup>63</sup> PS11112 - FACEBOOK-CONDIVISIONE DATI CON TERZI.

<sup>64</sup> PS10601 - WHATSAPP-TRASFERIMENTO DATI A FACEBOOK.

<sup>65</sup> AGCM (2018), *Relazione annuale sull'attività svolta*, relativa all'anno 2017.

e l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali, per approfondire lo studio dei mercati che raccolgono e utilizzano i *big data* e analizzarne le caratteristiche nella triplice prospettiva della tutela della concorrenza, della tutela della *privacy* e della garanzia di pluralità delle fonti di informazione. Lo scopo dell'indagine è quello di ottenere una conoscenza più dettagliata dei fenomeni in questione ed elaborare eventuali suggerimenti per le diverse Autorità di Garanzia che dovranno tutelare e bilanciare i numerosi interessi in gioco.

In particolare, nel corso del 2018 l'Autorità, insieme alle altre due Autorità coinvolte, ha fornito un'informativa preliminare sulle evidenze emerse a poco più di un anno dall'avvio dell'indagine conoscitiva.

Nel corso della prima fase dell'indagine sono stati raccolti dati e informazioni attraverso audizioni o l'invio di dettagliate richieste di informazioni che hanno coinvolto le principali imprese attive nel campo dell'economia digitale, i c.d. *Over-The-Top* (OTT), le aziende operanti in alcuni settori fortemente interessati dal fenomeno dei *big data* (quali, ad esempio, imprese editoriali, aziende di *credit scoring*, gruppi bancari e compagnie di assicurazione), nonché esperti e studiosi della materia.

L'attenzione delle Autorità si è rivolta, in particolare, all'approfondimento di più ambiti di ricerca, quali i cambiamenti derivanti dalla raccolta e dall'uso dei *big data* che coinvolgono gli utenti che forniscono i dati, le imprese che li utilizzano e, ultimamente, i mercati.

### *Gli utenti come fornitori di dati*

Il rapporto che si instaura tra gli utenti e le imprese risulta sempre più fondamentale nei mercati dei *big data*: infatti, se i primi forniscono i propri dati personali, le seconde forniscono in cambio i propri servizi digitali, che saranno tanto più personalizzati tanto maggiori e più affinati saranno i dati trasmessi dagli utenti.

L'indagine conoscitiva si è perciò soffermata sull'analisi di questo rapporto utente/impresa, rilevando alcune informazioni da un campione di utenti di servizi *online* relative a tre questioni: i) il grado di consapevolezza degli utenti delle piattaforme digitali in relazione alla cessione e all'utilizzo dei propri dati individuali; ii) la disponibilità degli utenti a cedere i propri dati personali come forma di pagamento dei servizi *online*; iii) la portabilità dei dati da una piattaforma all'altra.

Dall'indagine è emerso che circa 6 utenti su 10 sono consapevoli del fatto che le loro azioni *online* generano dati che possono essere utilizzati per analizzare e prevedere i loro comportamenti, e appaiono altresì informati dell'elevato grado di pervasività che il meccanismo di raccolta dei dati può raggiungere (ad esempio, sulla geo-localizzazione e sull'accesso di diverse *app* a funzionalità come la rubrica, il microfono e la videocamera) nonché

delle possibilità di sfruttamento dei dati da parte delle imprese che li raccolgono.

Inoltre, è emerso che sussistono spazi di miglioramento per accrescere la consapevolezza degli utenti: infatti la maggioranza degli utenti ha dichiarato di leggere solo in parte (54%) o di non leggere affatto (33%) le informative e, più in generale, di dedicare alla loro lettura un tempo limitato; inoltre, un'ampia maggioranza del campione ha affermato che le informazioni fornite possono risultare poco chiare.

L'acquisizione, l'utilizzazione e la cessione dei propri dati personali è spesso consentita anche da parte di quegli utenti che non sono del tutto consapevoli della stretta relazione esistente tra cessione dei dati e gratuità del servizio. Gli utenti che invece negano il consenso lo fanno soprattutto in ragione dei timori di un improprio utilizzo dei propri dati, come ad esempio l'utilizzo a fini pubblicitari (46,7%) o l'utilizzo per altre finalità (50,2%).

Dall'indagine è emerso anche che 4 utenti su 10 sono consapevoli della stretta relazione esistente tra la concessione del consenso e la gratuità del servizio; inoltre, oltre i 3/4 degli utenti intervistati hanno dichiarato che sarebbero disposti a rinunciare ai servizi e alle *app* gratuite per evitare che i propri dati fossero acquisiti, elaborati ed eventualmente ceduti, mentre solo la metà degli utenti ha dichiarato che sarebbe disposto a pagare per servizi/*app* oggi forniti gratuitamente al fine di evitare lo sfruttamento dei propri dati (pubblicitario o di altro tipo).

Infine, dall'indagine è emerso che solo una stretta minoranza di utenti (circa il 10%) è consapevole dei propri diritti in materia di portabilità dei dati, anche se circa la metà degli utenti mostra interesse a ottenere una copia dei propri dati. Il tema della portabilità dei dati riscuote ancora poco interesse fra gli utenti per diversi motivi: la scarsa propensione a utilizzare altre piattaforme/applicazioni (41,1%); una limitata sensibilità sulla rilevanza di tali dati (36,1%); la percezione di un'elevata complessità degli strumenti tecnologici (30,4%).

#### *L'utilizzo dei dati a fini commerciali*

L'indagine si è poi rivolta all'approfondimento di alcuni aspetti legati all'utilizzo dei dati da parte delle imprese attive nei mercati *data-driven* nel settore digitale e da parte di quelle che operano in alcuni settori tradizionali, quali quello assicurativo e bancario, da sempre caratterizzati da un utilizzo intenso dei dati.

In particolare, i *big data* rappresentano per le imprese bancarie e assicurative un'importante opportunità sotto diversi profili: in primo luogo, il loro utilizzo permette di accrescere la conoscenza della clientela, arricchendo la comprensione delle preferenze e delle abitudini dei consumatori con una più efficace individuazione del profilo di rischio del singolo cliente, al fine di sviluppare prodotti e servizi personalizzati; in secondo luogo, i *big data*

permettono di ottimizzare i processi interni, con ricadute positive in termini di efficienza e riduzione dei costi; in terzo luogo, una maggiore disponibilità di informazioni consente di contrastare in modo più efficace le frodi.

Oltre a rilevare i benefici potenziali, l'indagine ha messo in rilievo anche alcune possibili criticità, come la possibilità di ottenere effetti potenzialmente discriminatori attraverso la profilazione e la valutazione del rischio dei singoli clienti, nonché problemi di *cyber security*, particolarmente delicati in virtù della natura delle informazioni di carattere finanziario, oltre che personale.

È emerso altresì che le imprese stanno mettendo in atto due tipi di risposte alle sfide poste dalla rivoluzione digitale e dai *big data*: da un lato, la consapevolezza di un certo ritardo nello sfruttamento dei dati a disposizione le incentiva ad attrezzarsi per far fronte ai profondi cambiamenti del contesto competitivo, anche attraverso la richiesta dell'intervento dei *policy maker* e delle autorità di settore affinché sia garantita l'uniformità delle regole e delle condizioni del confronto competitivo (*level playing field*). Dall'altro, l'indagine ha rilevato una ricerca di "protezione" da parte degli operatori già presenti sui mercati interessati, al fine di conseguire l'accesso ai dati a disposizione delle grandi piattaforme, considerate potenziali concorrenti in grado di assumere rapidamente posizioni di rilievo grazie alla capacità di elaborazione dei *big data* di cui dispongono.

La conclusione dell'indagine è prevista nel 2019.

### **L'attività di enforcement**

#### **Abusi e Intese**

#### **Gare pubbliche**

La lotta ai cartelli negli appalti pubblici (*bid rigging*) rappresenta da tempo una priorità nell'attività dell'Autorità. La rilevanza degli interventi in tale ambito è data dal fatto che, attraverso la propria azione di *enforcement*, l'Autorità, oltre a ristabilire le condizioni per un corretto confronto competitivo fra le imprese, a beneficio della concorrenza, contribuisce anche al perseguimento di altri benefici, quali il risanamento e il contenimento della spesa pubblica.

Da un lato, quindi, la repressione delle pratiche collusive nell'ambito delle gare pubbliche tutela lo svolgimento delle dinamiche competitive nei diversi mercati e permette al processo selettivo di individuare le imprese più efficienti dall'altro, riduce la spesa pubblica e consente alle amministrazioni di utilizzare le risorse risparmiate per politiche redistributive volte alla riduzione delle disuguaglianze o per incentivare processi di sviluppo economico.

In questa prospettiva, nel corso del 2018 l'Autorità ha avviato 3 istruttorie nei confronti di imprese sospettate di aver costituito cartelli

finalizzati a influenzare l'esito di procedure a evidenza pubblica.

Una prima istruttoria, nel settore della vigilanza privata<sup>66</sup>, è volta ad accertare se le imprese coinvolte, in sede di partecipazione a varie gare d'appalto relative ai servizi di vigilanza per la pubblica amministrazione, abbiano tenuto comportamenti collusivi per evitare il confronto diretto in gara servendosi, in maniera del tutto ingiustificata, del Raggruppamento Temporaneo di Imprese (RTI)<sup>67</sup>.

Una seconda istruttoria è stata avviata nei confronti di una pluralità di società<sup>68</sup> con l'obiettivo di verificare se le stesse abbiano coordinato il loro comportamento nella presentazione delle offerte nella gara indetta da Consip S.p.A. per la prestazione di servizi di gestione integrata della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro per le Pubbliche Amministrazioni, con l'obiettivo di ripartirsi i servizi oggetto di procedura<sup>69</sup>.

Una terza istruttoria è stata avviata dall'Autorità al fine di verificare se le società<sup>70</sup> fornitrici di servizi per AMA S.p.A., azienda che si occupa della raccolta e dello smaltimento dei rifiuti nella città di Roma, abbiano posto in essere un'intesa collusiva al fine di alterare la normale dialettica concorrenziale nelle gare per la fornitura dei servizi di trasporto e smaltimento/recupero di determinate tipologie di rifiuti<sup>71</sup>.

La mancata presentazione di offerte per le procedure di gara bandite nel corso del 2018 ha avuto come effetto quello di costringere AMA ad acquistare i medesimi servizi a condizioni economiche più onerose: la società ha infatti fatto ricorso a una procedura a trattativa privata che l'ha portata a concludere contratti di fornitura a prezzi più elevati con le stesse società che, in RTI o individualmente, già fornivano i servizi oggetto di gara.

L'ambito delle gare pubbliche, oltre a essere messo a rischio dal comportamento anticoncorrenziale di imprese che vi partecipano con l'obiettivo di indirizzare l'esito finale a loro vantaggio, può essere interessato anche da comportamenti abusivi messi in atto dalla società uscente allo scopo di impedire o rinviare lo svolgimento della procedura a evidenza pubblica.

In questa ottica, l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti della Società SAD, concessionaria del trasporto pubblico locale extra-urbano a Bolzano, per accertare se essa abbia posto in atto comportamenti che

<sup>66</sup> Le società Parti del procedimento sono: società Coopservice S.coop.p.a., Allsystem S.p.A., Istituti di Vigilanza Riuniti S.p.A. e le sue controllanti SKIBS S.r.l. e Biks Group S.p.A., Italpol Vigilanza S.r.l. e la sua controllante MC Holding S.r.l., Sicuritalia S.p.A. e la sua controllante Lomafin SGH S.p.A.

<sup>67</sup> I821 - AFFIDAMENTI VARI DI SERVIZI DI VIGILANZA PRIVATA.

<sup>68</sup> Le società oggetto di istruttoria sono: società Com Metodi S.p.A., Deloitte Consulting S.r.l., Sintesi S.p.A., Adecco Formazione S.r.l., Archè s.c.a.r.l., CSA Team S.r.l., Nier Ingegneria S.p.A., Projit S.r.l., Igeam S.r.l., Igeamed S.r.l., Igeam Academy S.r.l., STI S.p.A., Exitone S.p.A., Informa S.r.l. e GIOne S.p.A.

<sup>69</sup> I822 - CONSIP/GARA SICUREZZA E SALUTE 4.

<sup>70</sup> In particolare, si tratta delle società Herambiente S.p.A. e la sua controllante Hera S.p.A., Linea Ambiente S.r.l. e la sua controllante Linea Group Holding S.p.A., A2A S.p.A., Rea Dalmine S.p.A., Sogliano Ambiente S.p.A. e CORE - Consorzio Recupero Energetici S.p.A.

<sup>71</sup> I831 - GARE AMA SERVIZIO SMALTIMENTO RIFIUTI.

possano essere ricondotti a un abuso di posizione dominante<sup>72</sup>.

In particolare, SAD avrebbe posto in essere una strategia continuata, volta a ritardare o impedire - non inviando informazioni indispensabili - il completamento da parte della Provincia Autonoma di Bolzano degli elaborati di gara per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale extra-urbano su gomma.

In considerazione del fatto che l'ostacolo allo svolgimento della procedura di aggiudicazione avrebbe potuto comportare un ritardo nell'apertura del confronto competitivo nel mercato rilevante, arrecando un danno ai potenziali concorrenti di SAD e ai consumatori finali, in termini di qualità del servizio offerto, l'Autorità, contestualmente all'avvio dell'istruttoria, ha disposto anche l'avvio del procedimento cautelare ritenendo sussistere, nel caso di specie, i presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora* ai sensi dell'articolo 14-bis della legge n. 287/90.

A seguito dell'avvio dell'istruttoria, SAD ha trasmesso le informazioni necessarie all'espletamento della gara, facendo venir meno l'esigenza di adozione di misure cautelari.

L'Autorità, infine, ha avviato un'istruttoria anche nel settore del trasporto ferroviario, allo scopo di verificare se la società Ferrovie dello Stato S.p.A. (FS), e le sue controllate (Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. e Trenitalia S.p.A.), abbiano posto in essere un abuso di posizione dominante in relazione all'affidamento diretto a Trenitalia dei servizi ferroviari di trasporto pubblico passeggeri di interesse regionale e locale da parte della Regione Veneto<sup>73</sup>.

L'istruttoria è tesa a verificare se le società in questione abbiano adottato, tra il 2015 e il 2017, una strategia complessa finalizzata a sfruttare indebitamente la posizione di monopolio legale, detenuta da RFI sulla rete ferroviaria, al fine di preservare la posizione di *incumbent* detenuta da Trenitalia; in particolare, quest'ultima ha beneficiato, nel 2016, di un affidamento diretto dei servizi ferroviari di trasporto regionale e locale da parte della regione Veneto, dopo che la stessa Regione, nel 2013, aveva avviato la procedura di disdetta del contratto di servizio con Trenitalia per affidare il servizio con gara.

L'importanza delle gare è stata sottolineata più volte dall'Autorità anche in occasione della propria attività di *advocacy*: se da un lato, infatti, occorre vigilare affinché le imprese non vanifichino, con il loro comportamento, i benefici legati al processo selettivo delle procedure a evidenza pubblica, dall'altro occorre che anche le amministrazioni pubbliche ripongano fiducia in tale strumento e facciano ampio ricorso alle gare per individuare le imprese più efficienti sul mercato.

---

<sup>72</sup> A516 - GARA AFFIDAMENTO SERVIZI TPL BOLZANO.

<sup>73</sup> A519 - AFFIDAMENTO DIRETTO DEL SERVIZIO DI TRASPORTO PUBBLICO FERROVIARIO NEL VENETO.

L'Autorità ha ribadito, attraverso una segnalazione<sup>74</sup>, l'invito alle amministrazioni pubbliche a fare ricorso alle procedure a evidenza pubblica, in luogo degli affidamenti diretti, per selezionare le imprese cui viene affidata in concessione la gestione di beni e servizi. In particolare, l'Autorità ha sottolineato come l'ampiezza e la durata delle concessioni debbano essere connesse alle esigenze di natura tecnica ed economica e strettamente commisurate al tipo e alla durata degli investimenti realizzati dal gestore; inoltre, ha messo in evidenza la necessità di evitare il ricorso a criteri di selezione basati sull'anzianità acquisita o, più in generale, a criteri che attribuiscono una preferenza al gestore uscente; allo stesso tempo, ha stigmatizzato il ricorso a proroghe o a procedure di rinnovo automatico. Poiché, infatti, la concessione è un istituto tipico di mercati in cui è possibile solo la concorrenza "per il mercato", attribuire una posizione privilegiata a una sola impresa - benché selezionata con gara - per periodi eccessivamente lunghi, rischia di pregiudicare lo sviluppo di imprese concorrenti e, da ultimo, il buon funzionamento del mercato, a danno sia dei consumatori che delle stesse amministrazioni.

Per questo motivo, l'Autorità ha concluso la segnalazione formulando alcune proposte di modifica della normativa vigente e alcune raccomandazioni alle amministrazioni concedenti, allo scopo di garantire un maggior confronto concorrenziale tra le imprese e di migliorare la qualità del servizio reso ai cittadini.

#### *Abuso di prezzo nel settore farmaceutico*

Un altro ambito di intervento con rilevanti ricadute sulla collettività - e, in particolare, su una parte della collettività che si trova in condizioni di elevata vulnerabilità, come nel caso dei soggetti affetti da patologie - è stato quello relativo al settore farmaceutico.

In particolare, nel corso del 2018 l'Autorità ha concluso un procedimento nei confronti di Aspen Pharma Trading Ltd<sup>75</sup> - società di diritto irlandese appartenente all'omonimo gruppo sudafricano e titolare delle autorizzazioni all'immissione in commercio dei farmaci a marchio Aspen distribuiti in Europa - per inottemperanza a un precedente provvedimento del settembre 2016<sup>76</sup>. In quell'occasione, la multinazionale farmaceutica era stata sanzionata dall'Autorità, per abuso di posizione dominante, con una multa da oltre 5 milioni di euro, per aver fissato prezzi iniqui con rincari fino al 1500% per alcuni farmaci salvavita e insostituibili, destinati ai pazienti onco-ematologici, soprattutto bambini e anziani.

All'esito del procedimento di inottemperanza, nel mese di aprile 2018 Aspen e AIFA hanno raggiunto un nuovo accordo finalizzato alla definizione

<sup>74</sup> AS1550 - CONCESSIONI E CRITICITÀ CONCORRENZIALI.

<sup>75</sup> A480B - INCREMENTO PREZZO FARMACI ASPEN-INOTTEMPERANZA.

<sup>76</sup> A480 - INCREMENTO PREZZO FARMACI ASPEN.

dei prezzi dei farmaci antitumorali. L'Autorità ha valutato che i prezzi di alcuni farmaci antitumorali distribuiti in Italia da Aspen, definiti sulla base della regolazione vigente, sono stati ridotti da un minimo del 29% a un massimo dell'82% e che l'applicazione di tali prezzi avrà efficacia retroattiva a partire dalla data in cui è stata accertata la natura abusiva dei vecchi prezzi (29 settembre 2016), decidendo di chiudere il procedimento con l'accertamento dell'ottemperanza alla sua decisione.

Ad avviso dell'Autorità, il caso Aspen è emblematico nel dimostrare come l'attuale disciplina del processo di negoziazione del prezzo dei farmaci (Delibera CIPE 3/2001) venga a creare uno squilibrio fra AIFA e le società farmaceutiche, a tutto favore di queste ultime. Anche laddove, infatti, la trattativa fra AIFA e l'impresa farmaceutica non giunga a un accordo, il farmaco viene comunque inserito nella fascia di prezzo libero (c.d. fascia C), facendo salva la posizione commerciale sul mercato italiano dell'impresa farmaceutica (ancorché senza rimborso da parte del SSN). Allo stesso tempo, gli oneri economici dell'acquisto finiscono per gravare interamente sui pazienti, ovvero su fondi regionali non rientranti nel fondo sanitario nazionale.

A ciò si aggiunge che l'attuale quadro regolamentare favorisce la sussistenza di una marcata asimmetria informativa, a vantaggio dell'industria farmaceutica, nella definizione delle variabili di costo rilevanti; tale asimmetria può essere utilizzata dalle case farmaceutiche per incrementare in modo del tutto ingiustificato il prezzo di un farmaco già in commercio (o per definire un nuovo prezzo di un farmaco in fase di prima immissione), a scapito dei pazienti.

In questa prospettiva, l'Autorità ha valutato positivamente alcune disposizioni contenute nella legge di bilancio 2019, che mirano a riequilibrare le asimmetrie di potere contrattuale fra AIFA e le case farmaceutiche. Il riferimento è, in particolare, alla norma che prevede l'adozione di un decreto ministeriale che detti nuovi criteri di negoziazione dei prezzi dei farmaci (art. 1, comma 553), e a quella che, contestualmente, ha previsto la possibilità per l'AIFA di riavviare la negoziazione con l'azienda titolare di un farmaco - prima della scadenza dell'accordo esistente con la stessa - in relazione a possibili aumenti dei ricavi totali dovuti all'incremento dell'utilizzo del farmaco, ovvero a un peggioramento del rapporto costo/beneficio rispetto ad altri farmaci presenti sul mercato (art. 1, comma 554).

L'Autorità auspica che la futura disciplina sia in grado di rimuovere le distorsioni sopra richiamate, con conseguenti benefici per il Sistema Sanitario Nazionale e per i consumatori.

#### *Abusi e mercati in via di liberalizzazione*

L'Autorità si è da sempre mostrata particolarmente attenta ai mercati in fase di liberalizzazione; più volte, infatti, l'Autorità è dovuta intervenire

con i propri strumenti di *enforcement* laddove il delicato passaggio da un contesto monopolistico, o oligopolistico, a uno più aperto alla concorrenza è stato rallentato o impedito dal comportamento anticoncorrenziale degli *incumbent*. Se, infatti, i processi di liberalizzazione, da un lato, producono benefici per i consumatori e per i concorrenti nuovi entranti, dall'altro comportano l'erosione delle rendite di posizione delle imprese che si trovavano in precedenza in posizione dominante e che, per questo motivo, cercano di opporsi a tali processi.

Uno dei mercati che recentemente è stato maggiormente toccato da processi di liberalizzazione è quello della vendita di energia elettrica; tale processo, come già anticipato, porterà, nel 2020, alla fine del mercato di maggior tutela, interessando diversi milioni di persone. Per questo motivo, l'Autorità ha posto nel 2018, un'attenzione particolare alle dinamiche concorrenziali fra gli operatori di mercato di questo settore.

In questa ottica, l'Autorità ha sanzionato le imprese del gruppo Enel<sup>77</sup> e quelle del gruppo ACEA<sup>78</sup> per condotte abusive restrittive della concorrenza nel mercato della vendita di energia elettrica nelle aree nelle quali detti gruppi di imprese ne gestivano anche la fase della distribuzione.

La gestione della rete locale di distribuzione attribuiva, a tali gruppi di imprese, il compito di fornire nelle stesse aree anche il servizio di maggior tutela, vale a dire il servizio di vendita di energia elettrica a condizioni regolate che, a partire dal 1° luglio 2020, sarà sostituito con un unico mercato nazionale della vendita di energia elettrica completamente liberalizzato. Proprio la possibilità di fornire il servizio di maggior tutela a un determinato gruppo di clienti ha permesso alle imprese del gruppo Enel e del gruppo ACEA di implementare una dichiarata politica di “traghettaggio” di tale clientela verso contratti del libero mercato, attraverso lo sfruttamento illegittimo di prerogative irreplicabili da parte dei concorrenti. Sia nel caso di Enel che in quello di ACEA, tale politica si è basata sull'acquisizione, da parte delle imprese del gruppo che vende energia sul mercato libero, di dati relativi ai soggetti già serviti in maggior tutela, allo scopo di selezionare quelli più appetibili in termini di consumi, caratteristiche di affidabilità creditizia e altre informazioni sensibili, non accessibili ai concorrenti; i clienti così selezionati sono stati poi oggetto di offerte per il passaggio sul mercato libero.

Lo scopo di tali condotte è stato quello di escludere dal mercato i venditori non integrati, i quali, pur non possedendo le stesse prerogative, necessitano anch'essi di accedere al bacino della clientela tutelata, che rappresenta ancora oltre la maggioranza dei clienti domestici e dei clienti non domestici in bassa tensione.

<sup>77</sup> A511 - ENEL/CONDOTTE ANTICONCORRENZIALI NEL MERCATO DELLA VENDITA DI ENERGIA ELETTRICA.

<sup>78</sup> A513 - ACEA/CONDOTTE ANTICONCORRENZIALI NEL MERCATO DELLA VENDITA DI ENERGIA ELETTRICA.

Tali attività sono state ritenute dall'Autorità in grado di annullare i benefici del processo di liberalizzazione che porterà i clienti del mercato tutelato sul mercato libero, caratterizzato dalla presenza di una pluralità di fornitori e di offerte.

Per rafforzare l'efficacia del proprio intervento, l'Autorità, nel corso del 2018 ha affiancato all'attività di *enforcement* antitrust nel mercato della vendita di energia elettrica, anche interventi in applicazione delle norme di tutela dei consumatori.

In particolare, l'Autorità ha sanzionato le società Switch Power s.r.l.<sup>79</sup> e Union s.r.l.<sup>80</sup>, attive nella fornitura di energia elettrica, oltre all'impresa individuale Prima Consulenza<sup>81</sup>, che forniva presunti servizi di consulenza nel settore energetico, per aver posto in essere comportamenti volti alla conclusione di contratti a distanza, mediante *teleselling*, in assenza di consenso da parte dei consumatori e sulla base di informazioni ingannevoli od omissive in ordine all'identità della società e alla natura dei servizi offerti (vedi *infra*).

Un altro intervento di *enforcement* dell'Autorità in mercati che si stanno progressivamente aprendo alla concorrenza, è quello che ha permesso di accertare l'esistenza di un abuso di posizione dominante posto in essere dalla Società Italiana degli Autori ed Editori (di seguito, SIAE) nei mercati nazionali dei servizi di intermediazione dei diritti d'autore e della tutela dal plagio<sup>82</sup>.

L'Autorità ha verificato nel corso dell'istruttoria che SIAE, in posizione dominante nei suddetti mercati, ha posto in atto una serie di condotte anticoncorrenziali nei confronti dei titolari dei diritti d'autore, degli utilizzatori delle opere tutelate dal diritto d'autore e nei confronti delle *collecting* estere.

Infine, un altro comparto ancora caratterizzato da dinamiche concorrenziali rallentate dalla presenza di imprese in monopolio o, comunque, in posizione dominante, è quello dei trasporti marittimi. L'Autorità pone pertanto una particolare attenzione allo sviluppo delle dinamiche competitive nei mercati che attengono al trasporto marittimo di merci e persone, allo scopo di disincentivare le imprese in posizione dominante dall'attuazione di pratiche anticoncorrenziali che potrebbero minare lo sviluppo concorrenziale.

In questa prospettiva, l'Autorità ha concluso un'istruttoria per abuso di posizione dominante nei confronti di Moby S.p.A. (Moby) e Compagnia Italiana di Navigazione S.p.A. (CIN), società entrambi appartenenti a Onorato Armatori S.p.A. (quindi considerate come un unico attore sul mercato)

<sup>79</sup> PS10998 - SWITCH POWER-ATTIVAZIONI NON RICHIESTE.

<sup>80</sup> PS11172 - UNION-ATTIVAZIONI NON RICHIESTE.

<sup>81</sup> PS11140 - PRIMA CONSULENZA-ADDEBITO PRESTAZIONI NON RICHIESTE.

<sup>82</sup> A508 - SIAE/SERVIZI INTERMEDIAZIONE DIRITTI D'AUTORE.

e attive nel mercato dei servizi di linea di trasporto marittimo di merci su alcune tratte che collegano il Nord Sardegna con il Nord Italia, il Nord Sardegna con il Centro Italia e il Sud-Sardegna con il Centro-Italia<sup>83</sup>.

Nel corso del procedimento, l'Autorità ha accertato che le due società Moby e CIN - in posizione dominante sulle linee commerciali prima citate - hanno posto in essere una multiforme strategia aggressiva costituita da condotte di boicottaggio diretto e indiretto nei confronti delle imprese di logistica loro clienti, con la finalità di escludere i nuovi entranti Grimaldi Euromed S.p.A. e Grandi Trasporti Marittimi S.p.A. nei mercati rilevanti dei trasporti marittimi sulle rotte interessate; tale esclusione, ad avviso dell'Autorità, ha avuto come effetto, fra gli altri, quello di impedire o comunque limitare la riduzione dei prezzi del servizio di trasporto di merci sulle rotte interessate dai comportamenti abusivi.

### *Il ruolo delle associazioni di categoria nelle collusioni*

Nel più generale ambito delle collusioni e dei cartelli, può verificarsi che l'associazione di categoria cui appartengono le stesse imprese svolga un ruolo di coordinamento delle strategie sanzionate dall'Autorità. In due istruttorie concluse nel 2018, l'Autorità ha avuto modo di accertare tale coinvolgimento.

Il primo dei due casi riguarda un'intesa restrittiva della concorrenza che ha coinvolto nove *captive banks* e due associazioni di categoria<sup>84</sup> (Assofin e Assilea) volta a distorcere fortemente le dinamiche concorrenziali nell'ambito della vendita di automobili dei relativi Gruppi di appartenenza, attraverso finanziamenti dalle stesse banche<sup>85</sup>.

L'istruttoria avviata dall'Autorità ha svelato l'esistenza di un'intesa orizzontale segreta, basata su un intenso scambio, bilaterale e multilaterale e anche in sede associativa, di informazioni concorrenzialmente sensibili che, per un lungo periodo, ha permesso alle Parti di eliminare, nella sostanza, l'incertezza in merito alla determinazione della strategia commerciale di ciascuna delle società coinvolte.

Il cartello ha beneficiato dell'attività svolta dalle associazioni di categoria, che hanno raccolto e divulgato informazioni sensibili sotto il profilo antitrust allo scopo di aumentare ulteriormente la trasparenza nel mercato della vendita di auto attraverso i finanziamenti erogati dalle *captive banks*.

Il secondo caso di intesa che ha visto coinvolta un'associazione di imprese è stata l'istruttoria avviata nei confronti della Federazione

<sup>83</sup> A487 - COMPAGNIA ITALIANA DI NAVIGAZIONE - TRASPORTO MARITTIMO DELLE MERCI DA/PER LA SARDEGNA.

<sup>84</sup> In particolare, le Parti oggetto del procedimento sono state: Banque PSA Finance S.A., Banca PSA Italia S.p.A., BMW Bank GmbH, FCA Bank S.p.A., FCE Bank Plc., General Motor Financial Italia S.p.A. (ora Opel Finance S.p.A.), Mercedes Benz Financial Services Italia S.p.A., RCI Banque S.A., Toyota Financial Services Plc., Volkswagen Bank GmbH e Daimler, nonché le associazioni Assofin e Assilea.

<sup>85</sup> I811 - FINANZIAMENTI AUTO.

Italiana Giuoco Calcio (FIGC); quest'ultima è stata appunto qualificata come associazione di imprese, ai fini antitrust, per aver adottato una serie di disposizioni regolamentari, ritenute restrittive della concorrenza, in relazione all'esercizio dell'attività di determinate categorie professionali operanti nel settore (quali i direttori sportivi, i collaboratori della gestione sportiva, gli osservatori calcistici e i *match analyst*)<sup>86</sup>.

L'Autorità ha ritenuto che le infrazioni accertate fossero in grado di restringere la concorrenza attraverso il contingentamento del numero di operatori che possono ambire a svolgere le attività professionali in questione, senza che sussistessero giustificazioni oggettive, con l'effetto di ostacolare l'accesso di nuovi operatori nel mercato, precludendo una maggiore differenziazione dell'offerta.

Nel corso del 2018, l'Autorità è intervenuta anche nel settore delle telecomunicazioni, avviando un'istruttoria finalizzata a verificare se i principali operatori telefonici abbiano, anche tramite l'associazione di categoria Assotelecomunicazioni - Asstel, coordinato la propria strategia commerciale relativa alla cadenza dei rinnovi e alla fatturazione delle offerte sui mercati della telefonia fissa e mobile, a seguito dell'introduzione dei nuovi obblighi regolamentari e normativi introdotti dall'articolo 19-quinquiesdecies del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (*Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili*, convertito dalla l. n. 172/2017)<sup>87</sup>.

In particolare, le Parti avrebbero comunicato, quasi contestualmente, ai propri clienti che la fatturazione delle offerte e dei servizi sarebbe stata effettuata su base mensile anziché su quattro settimane, prevedendo, al contempo, una variazione in aumento del canone mensile.

Al fine di evitare il prodursi, nelle more della conclusione del procedimento, di un danno grave e irreparabile per la concorrenza e, in ultima istanza, per i consumatori, l'Autorità ha adottato misure cautelari urgenti, intimando agli operatori di sospendere l'attuazione dell'intesa oggetto di indagine e di definire la propria offerta di servizi in modo autonomo rispetto ai propri concorrenti. Le misure cautelari, dopo il confronto con le Parti, sono state confermate

### *L'offerta di servizi attraverso le nuove tecnologie*

L'Autorità vigila con particolare attenzione sui mercati di servizi che beneficiano della diffusione delle nuove tecnologie digitali; in tali mercati, infatti, l'attuazione di strategie anticoncorrenziali da parte degli *incumbent*, che mirano a mantenere la propria rendita di posizione, può limitare l'ingresso di nuovi e più efficienti operatori e restringere le opzioni

<sup>86</sup> 1812 - F.I.G.C. REGOLAMENTAZIONE DELL'ATTIVITÀ DI DIRETTORE SPORTIVO, COLLABORATORE DELLA GESTIONE SPORTIVA, OSSERVATORE CALCISTICO E MATCH ANALYST.

<sup>87</sup> 1820 - FATTURAZIONE MENSILE CON RIMODULAZIONE TARIFFARIA.

di scelta dei consumatori.

Uno dei nuovi mercati in cui l'Autorità è intervenuta nel corso del 2018 è quello della fornitura di servizi di raccolta e smistamento della domanda del servizio taxi, vale a dire quell'attività che mette in contatto gli utenti del servizio di trasporto taxi con i fornitori di tale servizio. In particolare, l'Autorità ha concluso due istruttorie nei confronti delle principali cooperative e società di radiotaxi attive a Roma<sup>88</sup> e Milano<sup>89</sup>, in relazione alla presenza di clausole di non concorrenza negli atti disciplinanti i rapporti tra le predette società e i tassisti a loro aderenti<sup>90</sup>.

Tali clausole, vincolando ciascun tassista a destinare tutta la propria capacità (in termini di corse) a una singola piattaforma chiusa, hanno prodotto un consistente e duraturo effetto cumulativo di blocco nel mercato della raccolta e smistamento della domanda del servizio taxi a Roma e a Milano, ostacolando la concorrenza effettiva e potenziale. In particolare, tali clausole hanno disincentivato l'ingresso nel mercato rilevante di un nuovo operatore, quale Mytaxi, riducendo la concorrenza tra piattaforme chiuse e aperte. In questo modo è stato ostacolato lo sviluppo di assetti di mercato più efficienti e concorrenziali, a danno dei tassisti e dei consumatori finali.

Una terza istruttoria è stata avviata successivamente nei confronti della Società Cooperativa Taxi nella città di Torino ed è ancora in corso<sup>91</sup>.

Anche in questo caso, il procedimento è finalizzato a verificare se la Società Cooperativa Taxi Torino abbia abusato della sua posizione dominante, inserendo nel suo statuto il divieto, per gli iscritti alla cooperativa, di avvalersi simultaneamente di piattaforme concorrenti (come quella della segnalante MyTaxi) per l'incrocio domanda/offerta di taxi. La violazione del divieto viene sanzionata con l'esclusione del socio o dell'utente.

In considerazione della gravità dei comportamenti posti in essere, idonei a ostacolare il lancio e lo sviluppo dell'app MyTaxi nel Comune di Torino, l'Autorità ha, altresì, disposto l'adozione di misure cautelari al fine di impedire il protrarsi delle condotte ritenute abusive.

La crescente importanza assunta dai canali di vendita digitali<sup>92</sup> ha portato l'Autorità a concludere, nel corso del 2018, un'istruttoria nei confronti di alcune società del gruppo MCZ<sup>93</sup>, attive nel settore della

<sup>88</sup> I801A - SERVIZIO DI PRENOTAZIONE DEL TRASPORTO MEDIANTE TAXI - ROMA.

<sup>89</sup> I801B - SERVIZIO DI PRENOTAZIONE DEL TRASPORTO MEDIANTE TAXI - MILANO.

<sup>90</sup> Nel caso di Roma (I801A), l'istruttoria è stata avviata nei confronti delle società Radiotaxi 3570 Società Cooperativa ("Radiotaxi 3570"), Cooperativa Pronto Taxi 6645 Società Cooperativa ("Pronto Taxi 6645"), Samarcanda Società Cooperativa ("Samarcanda"); nel caso di Milano (I801B), l'istruttoria è stata avviata nei confronti delle società Taxiblu Consorzio Radiotaxi Satellitare Società Cooperativa ("Taxiblu"), Yellow Tax Multiservice S.r.l. ("Yellow Tax") e Autoradiotaxi Società Cooperativa ("Autoradiotaxi").

<sup>91</sup> A521 - ATTIVITÀ DI INTERMEDIAZIONE DELLA DOMANDA DI SERVIZI TAXI NEL COMUNE DI TORINO.

<sup>92</sup> Secondo i dati forniti da Confcommercio, nel 2017 l'e-commerce in Italia ha raggiunto un valore pari a 24 miliardi di euro, con una crescita media del 19% annuo fra il 2005 e il 2017, tanto da arrivare a rappresentare il 6% del totale delle vendite *retail* (con punte del 31% nel settore del turismo). Confcommercio, *Il negozio nell'era di internet*, Roma, 12 aprile 2018.

<sup>93</sup> Si tratta, in particolare, delle società Zanette Group S.p.A., MCZ Group S.p.A. e Cadel S.r.l.

distribuzione *online* di apparecchiature per il riscaldamento e la cottura a legna e a pellet<sup>94</sup>.

L'istruttoria è stata avviata per verificare l'eventuale esistenza di intese restrittive della concorrenza, in relazione alle politiche commerciali adottate dalle società in questione, consistenti, in particolare, nell'imposizione di prezzi minimi di vendita (c.d. RPM) e di altre restrizioni di natura territoriale slegate da giustificazioni di natura qualitativa.

Nel corso del procedimento le Parti hanno presentato impegni<sup>95</sup>, ai sensi dell'art. 14-ter della l. 287/1990, ritenuti soddisfacenti dall'Autorità che, pertanto, ha deciso di chiudere l'istruttoria senza l'accertamento dell'infrazione.

Sempre con riferimento alla distribuzione *online*, è stata avviata un'istruttoria nei confronti della società TicketOne S.p.A. per presunto abuso di posizione dominante nel mercato dei servizi di *ticketing* per eventi di musica *live* (concerti *pop* e *rock*)<sup>96</sup>. In particolare, TicketOne S.p.A. avrebbe attivato una strategia escludente per vincolare alla propria piattaforma di *ticketing* i più importanti organizzatori di eventi di musica *live* in Italia, precludendo, in questo modo, alle piattaforme di *ticketing* concorrenti l'accesso ai biglietti per i concerti.

Ad avviso dell'Autorità, la strategia abusiva potrebbe danneggiare anche i consumatori finali, in quanto, ostacolando la presenza sul mercato degli operatori concorrenti, TicketOne S.p.A. può praticare prezzi per la pre-vendita dei biglietti degli eventi di musica *live* superiori a quelli concorrenziali e limitare le possibilità di scelta dei consumatori tra i diversi fornitori dei servizi di *ticketing*.

Nell'ambito dello sviluppo delle reti per la diffusione di nuove tecnologie nel settore delle telecomunicazioni, l'Autorità ha concluso con l'accettazione degli impegni un procedimento avviato nei confronti di Telecom Italia S.p.A. e Fastweb S.p.A.<sup>97</sup>, in relazione a un accordo di co-investimento, sottoscritto dalle Parti, per la costruzione di una rete di telecomunicazioni fisse in fibra ottica (FTTH) destinata alla copertura di 29 tra le principali città italiane, mediante la società comune Flash Fiber S.r.l..

Ad avviso dell'Autorità, l'accordo, in quanto stipulato fra i due principali operatori verticalmente integrati operanti nel settore, avrebbe potuto consentire loro di coordinare le proprie strategie relative alle reti fisse a banda larga e ultralarga, riducendo così l'intensità della competizione statica e dinamica all'interno dell'intero settore.

<sup>94</sup> I813 - RESTRIZIONE ALLE VENDITE ON LINE DI STUFE.

<sup>95</sup> In estrema sintesi, le Parti si sono impegnate a non imporre e, per un periodo di due anni, a non consigliare alla propria rete di distributori il rispetto di prezzi di vendita per i propri prodotti; non limitare ingiustificatamente la promozione e la vendita *online* dei propri prodotti al solo territorio italiano; non applicare, in chiave discriminatoria e anticoncorrenziale, le garanzie convenzionali riconosciute.

<sup>96</sup> A523 - TICKETONE/CONDOTTE ESCLUDENTI NELLA PREVENDITA DI BIGLIETTI.

<sup>97</sup> I799 - TIM-FASTWEB-REALIZZAZIONE RETE IN FIBRA.

Con gli impegni accolti dall'Autorità, Telecom Italia S.p.A. e Fastweb S.p.A. hanno modificato diverse parti dell'accordo sottoscritto e hanno introdotto alcune misure tese a impedire lo scambio di informazioni commercialmente sensibili tra le Parti mediante Flash Fiber S.r.l..

### *Altri interventi*

L'Autorità, nel corso del 2018, è intervenuta anche nel mercato dei servizi di rifornimento di carburante per aeromobili presso l'aeroporto di Bergamo, avviando un procedimento per presunto abuso di posizione dominante nei confronti della società Sacbo - Società per l'Aeroporto civile di Bergamo Orio al Serio S.p.A. e di Levorato Marcevaggi S.r.l..<sup>98</sup>

In particolare, secondo quanto ipotizzato nel provvedimento di avvio, Sacbo, da un lato, avrebbe riservato a Levorato Marcevaggi, titolare del deposito, l'utilizzo in via esclusiva del deposito stesso e, conseguentemente, il monopolio delle attività connesse, mentre, la stessa Levorato Marcevaggi, dall'altro, avrebbe posto in essere un abuso della propria posizione dominante attraverso ripetuti rifiuti alle richieste di accesso al deposito formulate dai concorrenti, allo scopo di mantenere la propria posizione di sostanziale monopolio anche nel mercato a valle dell'*into plane*.

Nel corso dell'istruttoria, Levorato Marceviaggi e Sabco hanno presentato impegni che l'Autorità ha ritenuto complessivamente idonei a porre rimedio alle preoccupazioni concorrenziali espresse in sede di avvio del procedimento; l'istruttoria si è pertanto conclusa senza l'accertamento dell'infrazione.

Un'altra istruttoria è stata avviata nei confronti delle tre società (GE, Siemens, Philips) attive in Italia nella produzione di apparecchiature di diagnostica per immagini. In particolare, il procedimento è volto a verificare se le tre società abbiano posto in essere delle condotte finalizzate a ostacolare l'ingresso e la permanenza nell'attività di manutenzione di soggetti indipendenti, precludendo, in tal modo, la possibilità di risparmiare alle strutture sanitarie e, in particolar modo, al Servizio Sanitario Nazionale.

Nel settore finanziario, l'Autorità ha avviato un'istruttoria per presunte condotte abusive della società Monte Titoli, appartenente al gruppo London Stock Exchange Group Holdings Italia, finalizzata a verificare se la società abbia posto in essere condotte abusive nel settore del *post-trading* finanziario dove, attraverso le attività di regolamento (*settlement*) svolte dalla Monte Titoli sulla piattaforma europea Target 2 Securities (T2S), si perfezionano gli scambi di strumenti finanziari effettuati sulle borse valori.

In particolare, la politica di prezzo applicata ai servizi di *settlement* da Monte Titoli parrebbe favorire la stessa società nell'offerta a valle dei propri servizi della custodia finanziaria, svantaggiando gli analoghi servizi

<sup>98</sup> A507 - SERVIZIO RIFORNIMENTO CARBURANTE AVIO AEROPORTO DI BERGAMO.

offerti da altri istituti finanziari.

Infine, si evidenzia che l'Autorità ha concluso un procedimento istruttorio, avviato su istanza del consorzio Bancomat, volto all'ottenimento della modifica degli impegni assunti in un precedente procedimento avente a oggetto la definizione delle commissioni interbancarie multilaterali (MIF - *Multilateral Interchange Fee*), applicabili alle operazioni di pagamento c.d. *Bill Payments*<sup>99</sup>.

I nuovi impegni presentati da Bancomat hanno previsto l'applicazione di MIF dedicate ai *Bill Payments* (ossia il pagamento tramite carta di moduli e/o ricevute, quali, ad esempio, i bollettini, emessi da un soggetto terzo creditore) che hanno portato a sensibili riduzioni delle commissioni interbancarie applicabili alle operazioni di pagamento interessate. Detti impegni sono stati valutati positivamente dall'Autorità, che li ha resi pertanto vincolanti.

### **Controllo delle concentrazioni**

L'Autorità ha, fra le proprie competenze, quella di valutare se le operazioni di concentrazione che le vengono notificate, ex art. 6 della l. 287/90, portano alla costituzione o al rafforzamento di una posizione dominante in grado di eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza nel mercato nazionale. Tale compito risulta essere assai delicato, in quanto se, da un lato, è necessario evitare che le operazioni di concentrazione conducano a una struttura in cui elevate quote di mercato si concentrino nelle mani di pochi operatori, dall'altro è importante che in un tessuto produttivo caratterizzato dalla massiccia presenza di piccole e micro imprese, quale quello italiano, le aziende abbiano la possibilità di accrescere la propria dimensione anche attraverso vie esterne.

L'Autorità, pertanto, tende a limitare al massimo il numero dei propri interventi in materia di concentrazioni, prescrivendo condizioni o vietando le operazioni solo nei casi in cui sia indispensabile per tutelare lo sviluppo della concorrenza nei mercati interessati.

In particolare, da uno studio condotto dal Chief Economist dell'Autorità, è emerso che, nel periodo 2007 - 2017, le operazioni di concentrazione autorizzate con rimedi sono state pari a 24, a fronte di un numero complessivo di operazioni che hanno richiesto un approfondimento istruttorio pari a 46<sup>100</sup>. In cinque operazioni su 24, il tipo di rimedio previsto è stato strutturale, in altri sei casi è stato comportamentale, mentre nei restanti undici casi sono stati previsti sia rimedi strutturali che

<sup>99</sup> I733D - CONSORZIO BANCOMAT - COMMISSIONI BILL PAYMENTS.

<sup>100</sup> Ai 24 casi in cui l'operazione di concentrazione è stata autorizzata con impegni, si aggiungono 5 casi in cui l'operazione di concentrazione è stata vietata, 6 casi in cui l'operazione è stata autorizzata senza impegni, 9 casi in cui l'Autorità ha deliberato la modifica a misure precedentemente imposte, un caso in cui l'operazione è stata ritirata in fase istruttorio e un ulteriore caso in cui l'operazione, benché autorizzata dall'Autorità con condizioni, non è stata poi perfezionata dalle Parti.

comportamentali che, in otto casi, hanno permesso di realizzare un effetto sinergico, quantomeno parziale (laddove una o più misure comportamentali erano volte a risolvere la medesima preoccupazione concorrenziale oggetto delle misure strutturali).

Complessivamente, nell'ambito delle 24 operazioni oggetto dell'analisi *ex post*, sono state prescritte 147 misure, con una media di circa 6 misure per decisione. A livello settoriale, il comparto della distribuzione al dettaglio e il settore assicurativo sono quelli che hanno visto imposto il maggior numero di rimedi (16 misure per decisione, in media) seguiti da quello bancario (con una media di circa 10 misure per operazione).

Quanto al tipo di misure prescritte, nel periodo analizzato i rimedi strutturali sono risultati lievemente superiori rispetto a quelli comportamentali, essendo rispettivamente pari a 73 (49,7% del totale) e 69 (46,9%), mentre quelli di tipo para-strutturale hanno un peso decisamente più basso rispetto ai precedenti (5 misure su 147, pari a circa il 3,4%). Mentre i rimedi di natura strutturale e para-strutturale sono stati tutti prescritti nell'ottica di affrontare criticità concorrenziali di tipo orizzontale, i rimedi comportamentali sono stati imposti per rimuovere anche effetti di natura verticale e conglomerale.

Fra le misure strutturali, quella imposta più di frequente è stata la cessione di alcuni punti vendita (71% dei casi), seguita dalla cessione di partecipazioni finanziarie (11% dei casi), dalla cessione di altri rami d'azienda (quali marchi, pacchetti di clienti, impianti di produzione, imposta nell'11% dei casi) e dalla cessione di interesse società (7% dei casi).

In media, le imprese hanno avuto circa 15 mesi e mezzo per adempiere alle richieste dell'Autorità e, in oltre la metà dei casi (56%), i tempi di esecuzione delle misure strutturali è stato compreso fra i 12 e i 24 mesi.

Per ciò che concerne, invece, i rimedi comportamentali, in oltre la metà dei casi l'Autorità li ha imposti senza un termine temporale<sup>101</sup> (52% dei casi), mentre in un terzo dei casi la loro durata era limitata nel tempo (33% dei casi); in un numero minore di casi, infine, gli impegni comportamentali hanno avuto una durata indeterminata<sup>102</sup> (7% dei casi), puntuale<sup>103</sup> (6% dei casi) o non qualificabile (2%).

La categoria più rilevante (pari a circa il 41% dei casi) di rimedi comportamentali imposti dall'Autorità è rappresentato da quelli che vietano i legami gestionali esistenti tra le Parti e i concorrenti attivi sul mercato, come nel caso del ricorso al c.d. divieto di cumulo di ruoli e incarichi degli amministratori - che non possono sedere contestualmente nei C.d.A. dell'entità *post merger* e di altri operatori attivi sul mercato - o allo

<sup>101</sup> È il caso, ad esempio, di diverse concentrazioni in cui sono state imposte misure di *unbundling*.

<sup>102</sup> Hanno durata indeterminata gli impegni che prevedono che le parti siano tenute alla loro attuazione fino al permanere di una certa condizione che potrebbe in futuro venire meno.

<sup>103</sup> Come, ad esempio, la risoluzione di un patto parasociale.

scioglimento di *joint venture* tra detti soggetti.

L'implementazione delle misure imposte dall'Autorità ha richiesto, in media, circa tre mesi e mezzo, mentre il 48% di tali misure è stato implementato contestualmente alla chiusura dell'istruttoria.

Anche nel 2018, l'Autorità ha autorizzato quattro operazioni di concentrazione (su un totale di 73 concentrazioni fra imprese complessivamente notificate ai sensi dell'art. 16 della l. 287/1990) subordinatamente all'adozione di alcune misure correttive.

La prima operazione di concentrazione autorizzata con condizioni è stata quella relativa all'acquisizione del controllo delle società La Gardenia Beauty S.p.A. e Limoni S.p.A. da parte della società CVC Capital Partners SICAV-FIS S.A., a capo del gruppo Douglas e in particolare della società Profumerie Douglas S.p.A.: infatti, tale operazione, secondo l'Autorità, avrebbe determinato la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante, in una pluralità di mercati locali, della distribuzione selettiva al dettaglio di prodotti cosmetici e profumi di lusso, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza sugli stessi<sup>104</sup>.

L'operazione è stata esaminata dall'Autorità, pur essendo di dimensione eurounitaria, in virtù del rinvio operato dalla Commissione, ai sensi dell'art 4, paragrafo 4, del Regolamento n. 139/2004/CE (vedi *infra*).

Un'altra operazione che l'Autorità ha autorizzato con condizioni è relativa all'acquisizione da parte della società Noah 2 S.p.A. del controllo esclusivo della Mondial Pet Distribution S.p.A. mediante il trasferimento delle azioni detenute da quest'ultima<sup>105</sup>. Anche in questo caso, l'operazione era stata ritenuta in grado di determinare la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante, in una pluralità di mercati locali, della distribuzione al dettaglio di articoli per l'alimentazione e la cura di animali domestici, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza sui medesimi mercati (vedi *infra*).

Una terza operazione di concentrazione autorizzata con condizioni è stata quella relativa all'acquisizione del controllo di Nedgia S.p.A. da parte di 2i Rete Gas S.p.A.<sup>106</sup>. In particolare, l'Autorità ha avviato un'istruttoria ritenendo che l'operazione fosse suscettibile di determinare la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nei mercati delle gare future per il servizio di distribuzione del gas naturale in dodici Ambiti Territoriali Minimi (di seguito, ATEM)<sup>107</sup>, in cui entrambe le Parti erano significativamente presenti in termini di punti di riconsegna del gas serviti (vedi *infra*).

È stata autorizzata dall'Autorità con condizioni anche l'operazione

<sup>104</sup> C12109 - PROFUMERIE DOUGLAS/LA GARDENIA BEAUTY-LIMONI.

<sup>105</sup> C12139 - NOAH 2/MONDIAL PET DISTRIBUTION.

<sup>106</sup> C12125 - 2I RETE GAS/NEDGIA.

<sup>107</sup> In particolare, negli ATEM di Agrigento, Foggia 1, Bari 2, Catania 1, Frosinone 2, Catania, Isernia, Salerno 3, Messina 2, Palermo 2, Brindisi, e Taranto.

con cui Barberini S.p.A. - produttrice di lenti in vetro *plano* di elevata qualità per occhiali da sole e attiva anche nella produzione di sbocchi in vetro, materia prima per la produzione delle lenti - è entrata a far parte del gruppo EssilorLuxottica, operatore *leader* a livello mondiale nel settore dell'occhialeria e attivo in tutte le principali fasi della catena produttiva<sup>108</sup>.

L'Autorità, a seguito dell'istruttoria, ha concluso che la concentrazione avrebbe realizzato la costituzione o il rafforzamento della posizione dominante di Luxottica S.p.A. nei mercati della produzione di sbocchi di vetro per lenti *plano*, della produzione di lenti *plano* in vetro e della produzione e distribuzione di occhiali da sole, pregiudicandone in maniera sostanziale e durevole le dinamiche concorrenziali.

La società Barberini si qualificava come un operatore da sempre all'avanguardia nella ricerca e sviluppo di nuovi prodotti/effetti/trattamenti per rendere le lenti in vetro più resistenti e leggere e, proprio per i costanti investimenti nello sviluppo di innovazioni, è diventata il fornitore principale, se non esclusivo, di tutti i produttori di occhiali da sole con lenti in vetro (fra cui, i concorrenti di Luxottica).

Attraverso tale concentrazione, pertanto, Luxottica acquisiva l'unico produttore di lenti *plano* in vetro al mondo attivo nell'innovazione e nel miglioramento di tale *input*. In tal modo, si sarebbe determinata la posizione dominante di Luxottica nel mercato della produzione di lenti *plano* in vetro, nonché un rafforzamento della sua posizione quale unico operatore verticalmente integrato presente in tutti i livelli della filiera della produzione e vendita di occhiali da sole,

I concorrenti di Luxottica, venendo meno la "terzietà" di Barberini, sarebbero stati disincentivati a rivolgersi a tale fornitore e, soprattutto, a condividere con Barberini i loro progetti innovativi. Analizzando la concorrenza in una prospettiva dinamica, ciò avrebbe potuto determinare l'arresto nella costante crescita di tali operatori, il loro inesorabile indebolimento e, almeno per alcuni, l'uscita dal mercato. La riduzione del numero dei *competitors* e, conseguentemente, l'attenuazione degli stimoli a proseguire il processo di innovazione e di sviluppo di lenti sempre più performanti - in termini, ad esempio, di minor peso e spessore - da parte di Luxottica, avrebbe finito per rallentare il processo di crescita e sviluppo di tutto il settore degli occhiali da sole.

Nel medio termine, quindi, l'operazione avrebbe comportato un pregiudizio evidente ai consumatori sia in termini di riduzione dei vincoli competitivi all'aumento dei prezzi, sia in termini di eliminazione delle spinte innovatrici derivanti dalla sinergia produttiva sviluppata fra Barberini e i vari operatori del settore degli occhiali da sole, con conseguente minore varietà e qualità di prodotti offerti sul mercato.

L'Autorità ha, pertanto, ritenuto necessario condizionare l'autorizzazione dell'operazione all'attuazione da parte di Luxottica di una serie di misure volte, nel breve-medio periodo, a garantire ai concorrenti l'accesso alle lenti e agli sbocchi di vetro di Barberini (ritenuti *input* strategici per la concorrenza nella produzione e vendita di occhiali da sole) e, nel medio-lungo periodo, a consentire l'ingresso nel mercato di un concorrente di Barberini, nella produzione di lenti di vetro di alta qualità. Tra tali misure si segnala, in particolare, quella che assicura un tempestivo accesso alle eventuali evoluzioni tecnologiche collegate ai prodotti di Barberini, in modo da evitare la discriminazione tra Luxottica e gli altri clienti di Barberini.

## 5. Le sfide poste dallo sviluppo dei mercati innovativi e adeguatezza degli strumenti antitrust, in particolare del controllo delle concentrazioni

L'Autorità, al pari delle consorelle a livello globale, si trova oggi ad affrontare sfide di crescente difficoltà e ampiezza legate a uno sviluppo accelerato dei mercati sotto l'impulso dell'innovazione e della rivoluzione digitale, unitamente al loro continuo allargamento oltre i confini nazionali. L'affermarsi dei giganti dell'era digitale (Google, Facebook, Amazon) e la concentrazione in mano a pochi detentori di quantità massive di dati (*big data*) delineano scenari che richiedono la massima attenzione.

Entro questo contesto si colloca il dibattito a livello globale (EU Merger Working Group e International Competition Network) circa la necessità di un maggiore e più efficace *enforcement* antitrust, in particolare in materia di controllo delle concentrazioni, e dell'adeguatezza della disciplina antitrust a fare fronte a tutte le problematiche "intersezionali" emergenti nei mercati delle nuove tecnologie e alla necessità di un approccio "multidimensionale" dal punto di vista della competenza a intervenire.

La disciplina in materia di concorrenza, di per sé di tipo sostanzialistico e non formale, può consentire all'interprete margini di flessibilità per adattare le prassi alle nuove esigenze emergenti. Grazie a una "cassetta degli attrezzi" ben fornita e sperimentata, l'Autorità ha pertanto cercato, con gli strumenti a disposizione, di rispondere nell'immediato alle sfide provenienti dai mercati altamente innovativi.

Per acquisire un'approfondita conoscenza di questi mercati l'Autorità ha avviato, congiuntamente con Agcom e Garante Privacy, l'indagine

conoscitiva sui *big data* di cui si è detto sopra, avente a oggetto l'analisi del funzionamento dei mercati dei *big data* dal punto di vista della concorrenza, della *privacy* e del pluralismo informativo, per poter cogliere al meglio le influenze e interrelazioni reciproche delle varie questioni sottese al fenomeno.

Nei modelli tipici di *business* dell'economia digitale, le transazioni possono determinare significative ricadute concorrenziali nei mercati rilevanti, ancora prima che gli *asset* acquisiti possano generare un fatturato. L'ancoraggio della soglia al fatturato realizzato dalle imprese sul territorio nazionale potrebbe non consentire di scrutinare concentrazioni in mercati innovativi dal potenziale dirompente: si pensi alle chiusure miliardarie di operazioni autorizzate da entrambi le autorità, europea e statunitense, che pure riguardavano società che fatturavano al momento del controllo qualche decina di milioni di euro (Google/DoubleClick 2007 e Facebook/Whatsapp 2014). Analogo ragionamento può valere con riferimento ad altri settori a forte contenuto innovativo, ad esempio quello farmaceutico.

Viene, pertanto, messa ancora una volta in discussione la tradizionale disciplina in materia di concentrazioni, tanto che il dibattito aperto, in tutte le sedi antitrust, compresa la Commissione europea, è se alle ordinarie soglie di fatturato si debbano affiancare criteri alternativi, quali il valore dell'operazione. Tale soluzione è stata già adottata da altri Paesi, quali Germania e Austria, che ai criteri del tradizionale sistema di notifica basato sulle soglie di fatturato hanno aggiunto anche il valore della transazione. Prendere in considerazione il valore della transazione richiede comunque l'individuazione di criteri certi ai fini della notifica, facili da usare e rispettare per le imprese e da valutare per le Autorità di concorrenza. In questo contesto, un sistema che combini le soglie di fatturato con il valore della transazione potrebbe garantire un bilanciamento tra certezza del diritto e prevedibilità dell'obbligo di notifica con l'interesse pubblico al controllo delle operazioni di concentrazione. Il dibattito comunque è ancora aperto.

Per quanto riguarda l'Italia, ai sensi della l. 287/90, l'obbligo di notifica scatta al superamento cumulativo di due soglie di fatturato realizzato dalle imprese interessate sul territorio: 492 milioni di euro dall'insieme delle imprese interessate e 30 milioni di euro individualmente da almeno due delle imprese interessate. Queste soglie, frutto di modifiche normative (d.l. 1/2012 e l. 124/2017, la prima che ha reso cumulativi i criteri e la seconda che ha abbassato il livello della soglia di fatturato), alla luce delle richiamate caratteristiche dei mercati innovativi, appaiono comunque ancora troppo elevate per consentire di intercettare e valutare operazioni di concentrazioni che potrebbero avere un impatto concorrenziale.

Una riflessione su una possibile futura modifica potrebbe riguardare una riduzione dei livelli di entrambe le soglie, in modo da tenere conto del tessuto produttivo del nostro Paese, caratterizzato dalla prevalente

presenza di piccole e medie imprese. Inoltre, potrebbe essere opportuno ancorare la soglia più elevata al fatturato mondiale; o, ancora, potrebbero essere introdotte soglie di fatturato specifiche in relazione a operazioni che interessano determinati settori, come nel caso dell'esperienza francese, per quanto riguarda la vendita e il commercio al dettaglio.

In merito al profilo relativo alla valutazione delle concentrazioni, l'Autorità applica lo standard della dominanza, valutando se l'operazione comporti la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nel mercato nazionale tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza, ai sensi dell'art. 6 della l. 287/90. Il *test* della dominanza è stato abbandonato dalla Commissione, con il Regolamento CE 139/2004, per uno standard che fa invece leva sul criterio dell'impedimento significativo della concorrenza effettiva (SIEC - "*Substantial impediment to effective competition*"). La maggior parte degli Stati membri ha uniformato il criterio di valutazione delle concentrazioni a quello della Commissione; sarebbe pertanto opportuno che anche l'Italia si adeguasse, al fine di evitare il rischio sul Mercato Unico di un ingiustificato trattamento discriminatorio tra operazione e operazione sulla base della nazionalità degli operatori. Comunque, la prassi dell'Autorità nell'applicazione del test di dominanza non si discosta di molto dalla valutazione dell'impedimento significativo della concorrenza effettiva.

Dal quadro sin qui delineato emerge che la disciplina in materia di controllo delle concentrazioni è in divenire, sotto la spinta dell'affermarsi dei mercati innovativi. L'Autorità è direttamente coinvolta nei tavoli di lavoro degli organismi europei (ECN, Merger WG) e internazionali (ICN, OCSE) e contribuisce a individuare idonei strumenti di analisi e a condividere la propria esperienza per una maggiore convergenza ed efficacia degli interventi nei mercati considerati.

## 6. Efficacia dell'applicazione sinergica della disciplina in materia di concorrenza e di tutela del consumatore

A fronte delle criticità sopra rilevate, che sembrano più che altro derivare da disposizioni normative in parte superate, l'Autorità si misura con le sfide poste dai mercati complessi sopra delineati già disponendo di strumenti per intervenire efficacemente. L'Autorità può, infatti, usare in maniera sinergica, le norme in materia di concorrenza, da un lato, e le norme in materia di tutela del consumatore, dall'altro, per assicurare

la correttezza e la trasparenza delle condotte delle imprese e consentire ai consumatori di selezionare le offerte più adeguate alle loro esigenze, massimizzando le possibilità di scelta offerte dal mercato.

Tale assetto, vale sottolinearlo, pone l'Autorità in una posizione di assoluto rilievo nel panorama internazionale e in linea con l'approccio olistico prevalente negli stessi organismi internazionali, tra cui l'OCSE<sup>109</sup>, che tende a recepire i contributi derivanti dalle diverse aree del diritto e dell'economia, con una metodologia di lavoro trasversale e intersezionale.

Particolarmente positiva, da questo punto di vista, è l'esperienza applicativa proprio nell'ambito dell'economia digitale. Come accennato sopra, nel 2018, l'Autorità ha pubblicato i primi risultati dell'indagine conoscitiva sui *big data* e contestualmente, consolidando il percorso avviato l'anno precedente con i casi Whatsapp per pratiche scorrette e clausole vessatorie, ha sanzionato le società del gruppo Facebook per aver posto in essere pratiche commerciali scorrette e aggressive, consistenti nella raccolta di dati personali e nella profilazione degli utenti per finalità commerciali, senza fornire un'adeguata informativa ai clienti.

In tal modo, l'Autorità ha messo in evidenza che la cessione dei dati personali per la fruizione di contenuti digitali da parte degli utenti, dietro un'apparenza di gratuità, ha in realtà un valore economico e i principali operatori del mondo digitale possono trarre profitto dallo sfruttamento economico degli stessi. Lo stesso tema ricorre anche nei primi risultati dell'indagine conoscitiva sui *big data*. Le due prospettive, dunque, si integrano e completano vicendevolmente, travalicando il caso di specie, che assume una portata più ampia di orientamento del mercato e dei comportamenti degli stessi operatori e consumatori.

Inoltre, la conoscenza e l'approfondimento delle caratteristiche e delle dinamiche concorrenziali dei mercati tecnologici è stata messa a frutto anche in altre istruttorie, quali quelle nei confronti delle società Apple<sup>110</sup> e Samsung<sup>111</sup>, che hanno posto in essere pratiche scorrette consistenti nell'obsolescenza programmata di telefoni cellulari mediante il *download* di aggiornamenti *software* dannosi per gli stessi, senza fornire adeguate informative ai consumatori.

Anche il caso della vendita dei prodotti energetici (energia elettrica e gas) è paradigmatico dell'efficacia della doppia prospettiva che l'Autorità assume nell'osservare lo sviluppo delle dinamiche concorrenziali, soprattutto quando sono in gioco mercati interessati da processi di liberalizzazione. Emergono con evidenza, in quest'ambito, i benefici connessi alla complementarità delle due competenze attribuite all'Autorità in materia

<sup>109</sup> Vedi *infra* Capitolo II, sezione *Rapporti internazionali*.

<sup>110</sup> PS11039 - APPLE-AGGIORNAMENTO SOFTWARE.

<sup>111</sup> PS11009 - SAMSUNG-AGGIORNAMENTO SOFTWARE.

di concorrenza, che, tutelando la possibilità di ingresso nel mercato di nuovi operatori, garantisce prodotti e servizi migliori a prezzi più bassi, e in materia di tutela dei consumatori, che permette alla domanda di selezionare le offerte più adeguate alle proprie esigenze. In particolare, in tale ambito, nel 2018 l'Autorità è intervenuta, da un lato, con lo strumento della disciplina in materia di concorrenza, per reprimere e sanzionare condotte abusive sul mercato volte a “traghetare” i clienti storici degli operatori dominanti dal mercato tutelato al mercato in via di liberalizzazione (casi ACEA e ENEL); dall'altro, con la normativa in materia di tutela del consumatore, in prosecuzione di un filone consolidato, per reprimere e sanzionare condotte scorrette e aggressive da parte dei principali operatori del settore nei confronti degli utenti, quali l'attivazione e l'addebito di forniture non richieste e non volute, la gestione non adeguata dei reclami, le fatturazioni di addebiti non dovuti sulla base di normative in materia di concorrenza (l. 124/2017, che ha ridotto a due anni i termini di prescrizione).

È anche facendo tesoro di tale duplice esperienza applicativa, infine, che l'Autorità ha pubblicato il *Vademecum “La liberalizzazione dell'energia e del gas, dalla maggior tutela al mercato libero: scegliere consapevolmente”*. Il *Vademecum*, redatto in forma divulgativa, con uno stile agile, condensa i benefici dell'imminente liberalizzazione, ricorda le competenze dell'Autorità in materia e fornisce orientamenti pratici al consumatore che si trova a fare la scelta nel passaggio dal mercato tutelato al mercato libero.

Nella prospettiva qui considerata, altri esempi significativi tratti dalla prassi applicativa iniziata già da qualche tempo sono quello del trasporto pubblico locale e del *secondary ticketing*: nel primo settore, l'Autorità è tradizionalmente intervenuta con gli strumenti dell'*enforcement* e di *advocacy* in materia di concorrenza (con casi per intesa e con plurime segnalazioni e pareri nei confronti delle amministrazioni, oltre che con un'indagine conoscitiva), e, più recentemente, anche per sanzionare comportamenti lesivi dei diritti dei consumatori in relazione alla soppressione di corse programmate e alla informativa non adeguata fornita al riguardo agli utenti del servizio (PS10666); nel secondo settore, l'Autorità è intervenuta con provvedimenti sanzionatori per pratiche commerciali scorrette e per inottemperanza (PS8035 e altri) e, più di recente, con l'avvio di un procedimento per abuso di posizione dominante nel mercato della vendita di biglietti *online* per eventi musicali.

Da ultimo, si può richiamare il parere dell'Autorità inviato nel 2018, su richiesta, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in merito al disegno di legge in materia di pacchetti turistici<sup>112</sup>. Tale intervento unisce la prospettiva

---

<sup>112</sup> AS1500 - SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO DI RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA UE RELATIVO AI PACCHETTI TURISTICI E AI SERVIZI TURISTICI COLLEGATI.

della concorrenza e quella della tutela del consumatore (come già avvenuto in un altro parere sui poteri in materia di clausole vessatorie<sup>113</sup>), in quanto reso ai sensi di uno strumento tipico di *advocacy* concorrenziale (art. 22 della l. 287/90), ma avente a oggetto uno schema di decreto legislativo in materia di tutela del consumatore nel settore considerato. Nel parere l'Autorità ha evidenziato dubbi interpretativi e di tipo sistematico sollevati dalla coesistenza, nell'atto esaminato, di un duplice regime sanzionatorio, peraltro di difficile applicazione data la sovrapposibilità di numerose fattispecie contemplate.

## 7. La tutela del contraente debole: piccole e micro imprese, pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare e abuso di dipendenza economica

Altro fronte su cui l'Autorità sta intervenendo è quello del riequilibrio delle disparità che possono determinarsi nei rapporti commerciali tra una parte in grado di esercitare un potere contrattuale a detrimento di un contraente debole. Tale attività si basa primariamente sulla disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari; analogo obiettivo è sotteso alla disciplina volta a contrastare l'abuso di dipendenza economica. L'azione dell'Autorità nei mercati si estende, pertanto, dai grandi colossi dei mercati tecnologici, alle microimprese, in relazione a queste ultime contrastando comportamenti che altrimenti potrebbero determinarne l'uscita dal mercato.

L'articolo 62 del decreto-legge. 24 gennaio 2012, n.1 (*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*) convertito, con modificazioni, dalla l. 27/2012, ha attribuito all'Autorità la competenza in materia di relazioni commerciali tra operatori della filiera agroalimentare, qualificando come illeciti amministrativi una serie di condotte abusive poste in essere nel contesto di rapporti contrattuali di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari. La *ratio* della disciplina si ravvisa nella tutela delle piccole e medie imprese fornitrici di prodotti agroalimentari, dal lato dell'offerta, nei confronti di una controparte dotata di un maggior potere negoziale, dal lato della domanda.

Sulla base di tale disciplina, su segnalazione della principale associazione nazionale dei panificatori Assipan-Confcommercio Imprese

<sup>113</sup> AS1445 - POTERI D'INTERVENTO DELL'AUTORITÀ IN MATERIA DI CLAUSOLE VESSATORIE.

per l'Italia, l'Autorità ha avviato 6 istruttorie nei confronti dei principali operatori nazionali nel settore della GDO (Coop Italia, Conad, Esselunga, Eurospin, Auchan e Carrefour) volta ad accertare eventuali pratiche sleali in violazioni dell'art. 62 del d.l. 1/2012. In particolare, la condotta contestata consiste nell'imposizione, ai propri fornitori di pane fresco, dell'obbligo di ritirare e smaltire a proprie spese l'intero quantitativo di prodotto invenduto a fine giornata. La differenza di valore tra il pane consegnato a inizio giornata e quello reso a fine giornata viene poi riaccredita al compratore della GDO sugli acquisti successivi. La condotta si inquadra in una situazione di significativo squilibrio contrattuale tra le catene della GDO e le imprese di panificazione (imprese artigiane con pochi dipendenti). In tale contesto, l'obbligo di ritiro dell'invenduto rappresenta una condizione contrattuale posta a esclusivo vantaggio delle catene della grande distribuzione e determina un indebito trasferimento sul contraente più debole del rischio commerciale di non riuscire a vendere il quantitativo di pane ordinato e acquistato. La prassi descritta costringe i panificatori a farsi carico, oltre che del ritiro della merce, anche del suo smaltimento quale "rifiuto" alimentare, in quanto l'interpretazione comunemente attribuita alla normativa vigente impedisce qualsiasi riutilizzo del pane invenduto a fini commerciali e persino la sua donazione a fini umanitari con un elevatissimo spreco di prodotto, con ripercussioni anche sotto il profilo economico e ambientale.

Più di recente, l'Autorità ha altresì aperto un'istruttoria in relazione ai prezzi del latte sardo di pecora, destinato alla produzione di pecorino romano DOP, per verificare se il Consorzio per la Tutela del Formaggio Pecorino Romano e trentadue imprese di trasformazione a esso aderenti, tutte con sede in Sardegna, abbiano imposto agli allevatori un prezzo di cessione del latte al di sotto dei costi medi di produzione, in violazione dell'art. 62 del d.l. 1/2012. L'istruttoria verificherà anche se sia ravvisabile una situazione di significativo squilibrio contrattuale tra i caseifici e gli allevatori, questi ultimi parte debole del rapporto in ragione della natura altamente deperibile del latte e delle caratteristiche dimensionali e organizzative delle imprese di allevamento.

Pertanto, la disciplina italiana anticipa quanto previsto nella proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio, pubblicata nell'aprile 2018, sulle pratiche commerciali scorrette nelle relazioni inter-imprenditoriali della filiera agro-alimentare, che si pone a tutela del contraente debole rispetto a condizioni considerate inique (vedi *infra* Capitolo III).

Analoghe finalità di tutela del contraente debole è sottesa alla normativa in materia di abuso di dipendenza economica, ai sensi dell'art. 9 della l. 192/1998. Tale disposto normativo configura un abuso di dipendenza economica quando un'impresa venga ritenuta in grado di determinare, nei rapporti commerciali con una o più imprese clienti o fornitrici, un eccessivo

squilibrio di diritti e di obblighi. La dipendenza economica è valutata tenendo conto anche della reale possibilità, per la parte che abbia subito l'abuso, di reperire sul mercato alternative soddisfacenti. L'abuso può anche consistere nel rifiuto di vendere o nel rifiuto di comprare, nella imposizione di condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose o discriminatorie, nella interruzione arbitraria delle relazioni commerciali in atto.

In tale ambito, nel 2018, l'Autorità ha avviato un'istruttoria nei confronti della M-Dis Distribuzione Media S.p.A. (M-Dis) e della sua controllata TO-Dis S.r.l. (TO-Dis) in qualità di distributori di giornali e periodici a livello nazionale, al fine di verificare un presunto abuso di dipendenza economica, pregiudizievole per la concorrenza, consistente nella scelta delle citate due società di interrompere la fornitura di quotidiani e periodici a un distributore locale. Tale interruzione di fornitura ha comportato la mancanza per quest'ultimo di oltre il 60% della gamma dell'editoria quotidiana o periodica a tutto vantaggio di altra società controllata dai distributori stessi.

L'Autorità ha ritenuto che le condotte in esame potrebbero integrare un abuso di dipendenza economica, in quanto l'interruzione delle forniture riguarda un insieme di titoli editoriali (quotidiani e periodici) di circa il 60% di quello distribuito nell'area della Grande Genova. Detti titoli editoriali non possono essere acquisiti presso altri distributori nazionali, posto che gli editori affidano la distribuzione a M-Dis e To-Dis. Inoltre, senza tali quotidiani e periodici, la fornitura alle edicole da parte della distribuzione locale diviene incompleta, oltre che antieconomica. I comportamenti posti in essere dalle imprese di distribuzione nazionale potrebbero, inoltre, condizionare l'intero mercato rilevante della distribuzione locale di stampa quotidiana e periodica nell'area geografica interessata.