

## L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO: ORIGINI E PROSPETTIVE

Roberto Rustichelli (\*)

*Abstract:* Il contributo ripercorre l'evoluzione delle politiche di tutela della concorrenza, nel contesto nazionale e internazionale, illustrando le diverse e ulteriori competenze il cui esercizio è stato affidato, nel corso degli anni, all'Autorità antitrust. L'analisi evidenzia le interazioni sistematiche tra i diversi strumenti di tutela e come la loro applicazione sinergica consenta, da un lato, di contrastare le condotte e i fenomeni che possono compromettere il buon funzionamento dei mercati e, dall'altro, di fornire una protezione efficace dei consumatori. L'azione dell'Autorità ha avuto un importante banco di prova nella fase cruciale dell'emergenza pandemica ed è chiamata oggi a nuove sfide di sistema, dai mercati digitali alla sostenibilità ambientale ed energetica, che sono destinate a incidere profondamente sul tessuto economico e sulla collettività.

*The contribution traces the evolution of competition protection policies, in the national and international context, describing the different and additional competences whose exercise has been entrusted to the Antitrust Authority over the years. The analysis highlights the systematic interactions between the various protection tools and how their synergistic application allows, on the one hand, to counter the conduct and phenomena that can compromise the proper functioning of the markets and, on the other, to provide effective protection of consumers. The Authority's action had an important test bed in the crucial phase of the pandemic emergency and is now called to new system challenges, from digital markets to environmental and energy sustainability, which are destined to have deep impact on the economy and on the collectivity.*

Sommario: 1. *Le origini delle politiche di concorrenza.* – 2. *La concorrenza nell'intervento dell'Autorità e nel contesto internazionale.* – 3. *Tutela del consumatore, altre competenze e raccordo con concorrenza.* – 4. *Le linee di azione nel contesto della pandemia. Verso digitale e sostenibilità.* – 5. *Ruolo dell'Autorità e analisi di impatto.* – 6. *Conclusioni*

### 1. *Le origini delle politiche di concorrenza*

La politica della concorrenza prevede che le imprese e i consumatori siano liberi di scegliere le condotte ritenute più opportune e vantaggiose, affinché la crescita del sistema economico possa indirizzarsi secondo criteri basati sul merito e sull'efficienza. In tale contesto, il diritto della concorrenza, la cui applicazione è demandata in Italia all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ha il compito di garantire il principio generale secondo il quale a ogni soggetto economico deve essere assicurata la possibilità di confrontarsi in un medesimo *level playing field*.

Le origini della politica della concorrenza possono farsi risalire alla fine del XIX secolo nel continente americano, con l'emanazione di normative *antitrust* canadesi (1889) e statunitensi (1890) (1), destinate a contrastare accordi di fissazione dei prezzi tra imprese tramite l'istituto del *trust*, mezzo collusivo finalizzato a concordare le strategie competitive e a monitorare direttamente il comportamento dei concorrenti.

---

(\*) Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato-Agcm.

(1) In argomento, cfr. F. Ghezzi, G. Olivieri, *Diritto antitrust*, Torino, Giappichelli, 2013, 3 ss.

Lo *Sherman Act*, approvato negli Stati Uniti nel 1890, rafforzava le preesistenti regole di *common law*, vietando in modo sistematico gli accordi, le pratiche e le combinazioni in *restraint of trade*, così come i tentativi di monopolizzazione del mercato da parte delle *big companies*.

L'esigenza di disporre di basi giuridiche più solide ed esplicite per impedire i processi di concentrazione fra imprese concorrenti indusse il Congresso a emanare, nel 1914, il *Clayton Antitrust Act*.

Nello stesso anno, il *Federal Trade Commission Act* istituì la *Federal Trade Commission* (Ftc) (2), un'agenzia federale indipendente che regolava le pratiche commerciali sleali e che condivideva con un'agenzia governativa, il Dipartimento di giustizia (*Department of Justice*), la responsabilità di applicare la normativa sulla concorrenza negli Stati Uniti a livello federale. All'atto della nascita della Ftc, si tentò di definirne i rapporti con il potere politico e la struttura governativa. A tal fine, nel contesto del *Ftc Act*, il Congresso stabilì che “*the agency's commissioners would have fixed seven-year terms and that a commissioner could be removed during his or her term only for cause*” (3).

L'impostazione, basata sulla necessità che un'agenzia federale competente in materia di concorrenza dovesse essere *politically independent*, contribuì fortemente a stabilire tale principio fondamentale, ormai universalmente riconosciuto e introdotto dalle legislazioni liberiste, tramite la previsione di una serie di specifiche misure in grado di proteggere i componenti delle relative autorità dall'ingerenza del potere esecutivo e da un'ingiustificata e/o anticipata rimozione dalla carica.

In Europa, a differenza degli Stati Uniti, nel momento in cui era iniziato il periodo di maggiore industrializzazione, ovvero intorno al 1870, non esisteva un “mercato comune” europeo. Occorrerà attendere la sottoscrizione del Trattato di Roma del 25 marzo 1957 per l'istituzione della Comunità economica europea (Cee) e l'introduzione di una specifica disciplina in materia di concorrenza che gli Stati aderenti si impegnavano ad applicare.

A partire dallo stesso periodo, quasi tutti gli Stati europei, ad eccezione della Gran Bretagna, che aveva già adottato una propria legislazione *antitrust* nel 1948 (4), si sono in successione dotati di una disciplina in materia di concorrenza (5).

(2) Infatti, quando il Congresso degli Stati Uniti, nel 1890, aveva adottato la prima normativa federale in materia di concorrenza, ovvero lo *Sherman Act*, non aveva istituito contestualmente un'agenzia specificamente competente ad applicare tale normativa, affidando al *Department of Justice* tale responsabilità attraverso la creazione della “*Antitrust Division*”. Prima ancora di tale ufficio, era stato istituito nel 1903 il *Bureau of Corporations*, strutturato nell'ambito del *Department Bureau of Corporations*, peraltro privo di qualsiasi potere investigativo. In proposito, cfr. *History of the Antitrust Division, U.S. Dep't Just.*, in <[www.justice.gov/atr/about/Division-history.html](http://www.justice.gov/atr/about/Division-history.html)> 18 maggio 2015).

(3) La Corte Suprema degli Stati Uniti si pronunciò sulla costituzionalità di tale previsione nella sentenza *Humphrey's v. Usa*, 602 (1935). In proposito, cfr. R. Shyam Khemani, Mark A. Dutz, *The instruments of competition policy and their relevance for economic development*, in Claudio R. Frischtak (ed.), *Regulatory policies and reform: a comparative perspective*, 1995, 16, 28: “*The competition agency should be independent and insulated from political and budgetary interference*”.

(4) A seguito della promulgazione del *Monopolies and Restrictive Practices Act*, fu istituita nel 1948 la *Monopolies and Restrictive Practices Commission*, di natura prevalentemente investigativa, con competenze relative ai monopoli e all'attività collusiva. Nel 1956 la materia relativa agli accordi tra imprese fu assegnata ad un nuovo organismo, *The Register of Restrictive Practices*, ma solo nel 1965 si assegnò il controllo delle fusioni all'originaria Commissione contro i monopoli, che nel 1973 divenne, con l'emanazione del *Fair Trading Act*, la *Merger and Monopolies Commission* (Mmc), sostituita dal 1° aprile del 1999 dalla *Competition Commission*. Con la stessa legge si creò l'*Office of Fair Trading* (Of), il cui direttore generale, oltre a perseguire le politiche commerciali restrittive, condivideva con il Segretario di Stato un importante ruolo di segnalazione alla *Competition Commission* di posizioni dominanti indesiderate. Attualmente il sistema inglese in materia di concorrenza è affidato alla *Competition and Markets Authority*, competente anche in materia di *price fixing and bid rigging*.

(5) In Francia, le politiche concorrenziali sono gestite da un dipartimento del Ministero degli affari economici, congiuntamente al *Conseil de la Concurrence*, che dal 1986 ha sostituito il precedente organismo, la *Commission de la Concurrence*. In Germania, alla fine degli anni Quaranta, si sviluppano le prime normative contro le pratiche commerciali restrittive e nel 1957 nasce la prima legislazione che persegue i cartelli e gli abusi di posizione dominante, mentre

In Italia, negli anni Cinquanta, l'introduzione di regole sulla concorrenza era considerata esclusivamente come elemento essenziale in una strategia di rafforzamento delle istituzioni di controllo pubblico sui mercati e sugli assetti di controllo societario. Si dovranno, pertanto, attendere ancora diversi anni per l'introduzione nell'ordinamento giuridico nazionale di una disciplina della concorrenza in linea con il dettato comunitario e con le analoghe normative già adottate negli altri Stati membri.

È infatti solo nel 1986 che venne istituita dal Ministro dell'industria Valerio Zanone una prima commissione, presieduta dall'economista di stampo liberista Franco Romani, destinata a predisporre una relazione per la successiva approvazione di una legge in materia di concorrenza (I Commissione Romani). Nel medesimo periodo, il prof. Guido Rossi, che era stato per due anni il presidente della Consob, presentò la propria candidatura politica scegliendo come manifesto l'applicazione anche in Italia di una normativa *antitrust* di stampo dirigista, finalizzata a limitare la concentrazione del potere economico e a disciplinare gli interessi finanziari e industriali.

Nell'anno successivo, l'allora Ministro dell'industria Adolfo Battaglia nominò una nuova commissione "Romani", composta da giuristi ed economisti, con l'obiettivo di predisporre un disegno di legge in materia, al fine di introdurre una normativa *antitrust* armonizzata con quella comunitaria e costituire un organo con poteri investigativi nonché di irrogare sanzioni pecuniarie di natura amministrativa, separando l'attività istruttoria in senso stretto da quella giudicante, in pieno contraddittorio di fronte a un giudice. La Commissione "Romani 2", tuttavia, si determinò poi nel senso di istituire un'apposita autorità indipendente dal Governo, con poteri investigativi e di aggiudicazione, stabilendo che i suoi componenti fossero nominati dai presidenti delle due Camere, sottraendo tali nomine all'influenza diretta, tramite il Governo, dei partiti.

Dopo alcuni passaggi parlamentari in Senato e alla Camera, il 10 ottobre 1990 la legge fu presentata in aula e, dopo un'ampia e approfondita discussione, fu approvata all'unanimità.

Con l'approvazione della l. 10 ottobre 1990, n. 287, venne istituita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm), la quale rientra a pieno titolo nella categoria delle autorità amministrative indipendenti, istituzioni dotate di un'elevata *expertise* tecnica sia a livello operativo che di vertice, nonché di un particolare grado di indipendenza, non essendo sottoposte *ope legis* al potere di indirizzo politico del Governo.

A tal fine, appare fondamentale l'impulso proveniente dagli ordinamenti sopranazionali come l'Unione europea, che impongono tale requisito sia sotto il profilo organizzativo sia sotto quello funzionale e di finanziamento (6).

Il principio si trova, da ultimo, ben codificato nella direttiva Ue 2019/1 (direttiva Ecn+) (7) che, oltre a prevedere garanzie su componenti, personale e autonomia di azione delle *authorities*, precisa che le autorità di concorrenza sono indipendenti anche nell'utilizzare la propria dotazione finanziaria.

---

il controllo delle operazioni di concentrazione è stato istituito con un'apposita modifica normativa nel 1973. L'istituzione competente per l'applicazione della legge antimonopolio tedesca è il *Bundeskartellamt* (Ufficio federale dei cartelli), organo amministrativo contro le cui decisioni si ricorre alla Corte di appello e quindi alla Corte di cassazione. Per quanto riguarda gli altri Paesi europei, normative *antitrust* sono state adottate in Olanda e in Belgio sempre verso la fine degli anni Cinquanta. Lussemburgo, Irlanda, Grecia e Portogallo hanno visto la nascita di normative *antitrust* nel decennio 1970-1980. Spagna, Irlanda, Portogallo e Belgio hanno modificato la propria normativa *antitrust* negli anni Novanta, al fine di renderla omogenea alle disposizioni comunitarie in materia.

(6) V., sul punto, S. Cassese, *Il Concerto regolamentare europeo delle telecomunicazioni*, in *Giornale dir. amm.*, 2002, 689.

(7) 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, attuata in Italia con il d.lgs. n. 185/2021.

La collocazione delle *authority* nel panorama ordinamentale è questione da sempre studiata e dibattuta (8). La circostanza che le autorità indipendenti siano sottratte al rapporto di subordinazione intercorrente, di regola, tra pubbliche amministrazioni e Governo – in base all’art. 95 Cost. – e quindi al “circuitto della responsabilità” che lega gli apparati esecutivi al Parlamento (9), non comporta l’assenza di controlli o di responsabilità in capo alle autorità, ma, al contrario, ne rafforza l’importanza.

La legittimazione delle *authority* all’interno dell’ordinamento, si basa su specificità e “contrappesi” (10), individuabili nei seguenti principi: la partecipazione e le garanzie procedurali; il sindacato giurisdizionale sui relativi provvedimenti; la trasparenza in senso ampio (11), obbligo che è assolto tramite strumenti diversi (12); le procedure di consultazione pubblica per gli atti di carattere generale; da ultimo ma, come si vedrà, non per importanza, l’analisi di impatto degli interventi e la rendicontazione dell’efficacia del proprio operato.

Oltre che per il tramite dell’*advocacy*, di cui si tratterà in seguito, il confronto parlamentare si realizza tramite le audizioni e la presentazione della relazione annuale (13), la cui funzione è stata da subito sottolineata dalla Corte costituzionale come connotativa di questo “particolare rapporto” inter-istituzionale (14). La sua valenza risulta peraltro rafforzata dal fatto che, alla trasmissione della relazione annuale è collegata la presentazione alle Camere del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza (15).

## 2. La concorrenza nell’intervento dell’Autorità e nel contesto internazionale

Un punto di forza della l. n. 287/1990 deriva non soltanto da una costruzione delle fattispecie di illecito concorrenziale del tutto speculari a quelle del Trattato, ma anche dal fatto che è lo stesso legislatore a richiedere l’interpretazione della legge nazionale secondo i principi dell’ordinamento comunitario.

È stato in proposito rilevato, infatti, che “nel dare attuazione alle norme della legge n. 287/90, l’Autorità garante ha avuto il terreno spianato dalla felice scelta del legislatore, che ha dettato la norma

(8) La questione è stata sin dall’origine definita un “rompicapo costituzionale” caratterizzato dalla dialettica tra natura amministrativa e indipendenza (E. Cheli, *L’innesto costituzionale delle Autorità indipendenti: problemi e conseguenze*, relazione al Convegno Nexus, 27 febbraio 2006) e dall’annosa domanda su “chi controlla i controllori” (per tutti, cfr. S. Cassese, *I garanti delle regole*, Bologna, il Mulino, 1996). Essa è tuttora ampiamente dibattuta: cfr. A. Patroni Griffi, *Le autorità amministrative indipendenti nell’ordinamento costituzionale: profili problematici ieri e oggi*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2015, 1-2, 1.

(9) R. Barberio, *Autorità indipendenti e accountability*, in F. Luciani (a cura di), *Le autorità indipendenti come istituzioni pubbliche di garanzia*, Napoli, Esi, 2011, 45; in tema, cfr. V. Cerulli Irelli, *Premesse problematiche allo studio delle ‘amministrazioni indipendenti’*, in F. Bassi, F. Merusi (a cura di), *Mercati e amministrazioni indipendenti*, Milano, Giuffrè, 1993, 5.

(10) F. Merusi, M. Passaro, *Le autorità indipendenti*, Bologna, il Mulino, 2003, 111.

(11) In argomento, cfr. C. Raiola, *La trasparenza nelle Autorità indipendenti*, in *Giornale dir. amm.*, 2015, 164

(12) Si ricordi che, a seguito del d.lgs. n. 97/2016, le disposizioni in materia di trasparenza di cui al d.lgs. n. 33/2013 trovano applicazione anche nei confronti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, le quali sono altresì tenute all’adozione di misure di prevenzione della corruzione informate al Pna di cui alla l. n. 190/2012. Per quanto poi riguarda specificamente l’Autorità, la stessa, pur non rientrando nell’ambito di applicazione soggettivo del d.lgs. n. 150/2009, ha previsto nel proprio Regolamento di organizzazione (art. 10) di adottare un proprio piano della *performance*.

(13) V. Cerulli Irelli, *Aspetti costituzionali e giuridici delle autorità*, in F.A. Grassini (a cura di), *L’indipendenza delle autorità*, Bologna, il Mulino, 2001, 49, 54. Cfr. anche M. Clarich, *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, il Mulino, 2005, 30.

(14) Corte cost. n. 482/1995, punto 9.

(15) Ai sensi del c. 2 dell’art. 47, “Entro sessanta giorni dalla data di trasmissione al Governo della relazione annuale [...] il Governo, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, tenendo conto anche delle segnalazioni eventualmente trasmesse agli stessi fini di cui al comma 1 del presente articolo dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato, presenta alle Camere il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza”.

interpretativa dell'art. 1, c. 4, nella quale è sancito il criterio di interpretazione filocomunitaria delle disposizioni della legge" (16).

Il richiamo normativo alla disciplina comunitaria ha di fatto consentito di risolvere le eventuali problematiche di natura interpretativa attraverso il rinvio agli orientamenti comunitari, garantendo alle norme *antitrust* la massima efficacia. Ne sono importanti esempi: la nozione di impresa, rilevante ai fini *antitrust*, intesa come qualsiasi entità che svolga attività economica, a prescindere dalle sue modalità di finanziamento, con la conseguenza, assolutamente innovativa, di sottoporre al controllo *antitrust* anche le attività economiche svolte da liberi professionisti e da strutture di natura formalmente pubblicitaria; l'ampia nozione di intesa o pratica concordata, con particolare riguardo alle pratiche poste in essere dai consorzi e, più in generale, dalle associazioni di imprese.

Ancora, di derivazione europea è il riferimento al principio della speciale responsabilità dell'operatore in posizione dominante, che si traduce nella prescrizione di obblighi di trasparenza, equità e non discriminazione. Questo principio, che ha trovato ampia applicazione per consentire un'effettiva apertura dei mercati, a valle dei processi di liberalizzazione, relativamente a condotte riferibili a ex-monopolisti, conserva piena attualità anche con riguardo agli interventi nei confronti di comportamenti delle *big tech*.

Per quanto riguarda il controllo delle operazioni di concentrazione, la fattispecie delineata dalla legge italiana risulta non coincidente con la previsione comunitaria (17) per quanto riguarda, in particolare, il test di dominanza e la valutazione delle imprese comuni concentrative (*full function*). Gli orientamenti espressi in sede europea trovano, pertanto, applicazione in quanto compatibili. Le problematiche che derivano da tali divergenze sono state da ultimo evidenziate dall'Autorità nella segnalazione del marzo 2021 (AS1730) per la legge annuale per il mercato e la concorrenza. Il disegno di legge sulla concorrenza attualmente in fase di discussione parlamentare (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 – AS2469*) (18) appare tendere a una soluzione delle questioni sollevate.

In materia di concorrenza, gli interventi dell'Autorità si articolano, per l'*enforcement*, in tre principali ordini di fattispecie: le intese, gli abusi di posizione dominante e il controllo preventivo delle concentrazioni tra imprese, oltre alle ulteriori competenze in materia di abuso di dipendenza economica di cui alla l. 18 giugno 1998, n. 192.

L'attività istruttoria dell'Autorità è assistita da un incisivo apparato sanzionatorio, in base al quale, infatti, tenuto conto della gravità e della durata dell'infrazione, può disporre l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10% del fatturato dell'impresa interessata (19). Nella lotta ai cartelli, che rappresentano le violazioni più insidiose del diritto *antitrust*, l'Autorità ha trovato un importante strumento di contrasto nell'istituto del programma di clemenza (*leniency*) (20) che consente di "premiare" la condotta di imprese che denuncino i cartelli ai quali partecipano, non imponendo loro la sanzione, o riducendola in base alla tempestività e alla qualità delle informazioni fornite.

Per converso, la normativa consente alle imprese di presentare impegni tali da far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria. L'Autorità è chiamata a valutare l'idoneità degli stessi previa

---

(16) M. Libertini, *La prospettiva giuridica; caratteristiche della normativa antitrust e sistema giuridico italiano*, in *Concorrenza e Autorità antitrust: un bilancio a 10 anni dalla legge* (Atti del convegno, Roma, 9-10 ottobre 2000), Roma, Dip. informazione editoria, 2001, 69 ss.

(17) Cfr. regolamento (Ce) n. 139 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese ("Regolamento comunitario sulle concentrazioni").

(18) Cfr., in proposito, l'audizione dell'Agcm dinanzi alla Commissione industria, commercio e turismo del Senato, in data 24 febbraio 2022.

(19) Cfr. art. 15 della legge istitutiva.

(20) Cfr. Comunicazione sulla non imposizione e sulla riduzione delle sanzioni ai sensi dell'articolo 15 della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

consultazione degli operatori del mercato (c.d. *market test*) e, in caso di esito positivo, a chiudere il procedimento rendendo tali impegni obbligatori per le imprese (21). A tal proposito, si evidenzia che, di norma, viene considerato non opportuno il ricorso ad impegni nei casi in cui il comportamento restrittivo o lesivo della concorrenza appare sufficientemente grave da far ritenere appropriata l'imposizione di una sanzione (22).

Il d.lgs. n. 185/2021, di recepimento della già citata direttiva Ecn+ ha conferito all'Autorità garante della concorrenza strumenti di intervento ancor più efficaci, quali l'ampliamento dei poteri ispettivi e l'incremento delle sanzioni applicabili alle imprese.

Dall'entrata in vigore del regolamento (Ce) n. 1/2003, le autorità nazionali garanti della concorrenza hanno anche il potere di applicare gli articoli 101 e 102 del Tfu attraverso un meccanismo per garantire che tale applicazione sia efficace e coerente (23). Nell'ambito della Rete europea della concorrenza (Ecn), la Commissione e le Anc cooperano tra loro discutendo di questioni di interesse comune informandosi reciprocamente dei nuovi casi, coordinando le indagini e assegnando i casi, assistendosi reciprocamente nelle indagini anche attraverso lo scambio di informazioni.

La sempre più ampia globalizzazione dei mercati e il rischio crescente di decisioni contrastanti da parte di autorità di concorrenza diverse, ha portato alla nascita di una rete internazionale della concorrenza. L'Autorità italiana è una delle 14 autorità fondatrici dell'*International competition network* (Icn) e fa parte del Comitato direttivo (24).

All'Autorità è attribuito anche il potere, assolutamente innovativo nel contesto dell'ordinamento giuridico nazionale, di segnalare al Governo, al Parlamento o alle amministrazioni pubbliche competenti (c.d. potere di *advocacy*) i casi in cui atti normativi già vigenti o in via di formazione e provvedimenti amministrativi introducano restrizioni della concorrenza non giustificate in base a esigenze di interesse generale (artt. 21, 21-bis e 22 l. n. 287/1990).

L'*advocacy*, pertanto, non può essere derubricata a rimedio "minore" in quanto, a fronte di distorsioni competitive originate da criticità regolative, costituisce, come rimarcato dallo stesso giudice amministrativo, "*lo strumento più efficace a ricondurre il mercato di riferimento alle sue corrette dinamiche concorrenziali*" (25).

(21) Cfr. art. 14-ter della legge istitutiva.

(22) Cfr. Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'art. 14-ter della l. 10 ottobre 1990, n. 287.

(23) Lo stesso art. 1, c. 2, l. n. 287/1990 prevede che l'Autorità applichi, "*anche parallelamente in relazione a uno stesso caso, gli articoli 101 e 102 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e gli articoli 2 e 3 della (presente) legge in materia di intese restrittive della libertà di concorrenza e di abuso di posizione dominante*". Già la comunicazione della Commissione sulla cooperazione con le autorità degli Stati membri aveva lo scopo di individuare criteri di coordinamento e collaborazione con la Commissione europea ai fini dell'applicazione delle disposizioni comunitarie in materia di abusi di posizione dominante e di intese restrittive della concorrenza. Al riguardo, cfr. M. D'Alberti, *La "rete europea di concorrenza" e la costruzione del diritto antitrust*, in E.A. Raffaelli (a cura di), *Antitrust fra diritto nazionale e diritto comunitario* (Atti del convegno, Treviso, 13-14 maggio 2004), Bruxelles-Milano, Bruylant-Giuffrè, 2005, 35.

(24) L'Icn – insieme a Ocse e Unctad – rappresenta una delle principali sedi di cooperazione multilaterale tra autorità di concorrenza. L'Icn è stata costituita nel 2001 e oggi conta più di 140 autorità di concorrenza di 130 Paesi, vale a dire la quasi totalità delle autorità pubbliche chiamate ad applicare le regole di concorrenza. L'obiettivo dell'Icn è la promozione di una progressiva convergenza delle normative e delle prassi applicative in materia di concorrenza. A tale scopo, l'Icn elabora documenti e linee guida, sulla base del consenso di tutte le autorità partecipanti. L'Icn è guidata da un comitato direttivo (*Steering Group*), rinnovato nel 2021 e in carica fino al 2023, e articolata in cinque gruppi di lavoro (cartelli, condotte unilaterali, concentrazioni, promozione della concorrenza, efficacia dell'azione *antitrust*) che operano sulla base di piani di lavoro annuali mediante l'adozione di progetti su base consensuale. Ciascun gruppo di lavoro è coordinato, a rotazione, da tre autorità di concorrenza, con un mandato di durata triennale.

(25) Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, n. 1708/2017.

La sua importanza, da ultimo ribadita dalla direttiva Ecn+(26), è da tempo affermata dalla Corte costituzionale, che vede nella concorrenza “*una delle leve della politica economica statale*” da intendersi non soltanto in senso *statico*, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell’accezione *dinamica* che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o a instaurare assetti concorrenziali (27).

Un momento tipico e codificato in cui questo ruolo si registra, è costituito dalla legge annuale per il mercato e la concorrenza. Dalla nascita di questo istituto (28), la legge annuale, prima di ora, è stata adottata una sola volta con la l. n. 124/2017. È da salutare con favore la volontà di restituire centralità a questo strumento, in conformità alle indicazioni del Pnrr. A tal fine, l’Autorità ha pertanto formulato le proprie *Proposte* (29).

L’intervento dell’Autorità è diretto a verificare, tramite l’attività di segnalazione e consultiva (30), le “modalità” concretamente prescelte dalla mano pubblica (legislatore, Governo o amministrazione) per la realizzazione degli interessi pubblici. Fermo restando che la selezione degli interessi da tutelare resta una scelta eminentemente politica.

Detta valutazione si realizza tramite il *test di proporzionalità*, strumento volto a operare il bilanciamento tra interessi di varia natura perseguiti da forme di intervento pubblico, e principi di concorrenza: l’applicazione del test richiede di valutare se una misura regolatoria sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti: tra più misure appropriate, inoltre, dovrà optarsi per quella meno restrittiva della concorrenza e che stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento degli obiettivi stessi (31).

L’attività di segnalazione svolta dall’Autorità nel corso degli anni ha riguardato numerosi settori economici sottoposti a regolazione amministrativa che comportavano restrizioni del libero mercato. Particolarmente coinvolte da tali interventi sono state le procedure concorsuali riguardanti appalti pubblici (in alcuni casi determinando anche il conseguente intervento della magistratura ordinaria e contabile) e gli atti amministrativi di natura autorizzativa e concessoria.

In questo ambito, inoltre, l’attività svolta dall’Autorità ha contribuito significativamente al processo di *deregulation* e di liberalizzazione di settori gestiti in base a norme ormai non più conciliabili con i principi del libero mercato.

Un ancor più incisivo strumento è stato attribuito all’Autorità dall’art. 21-*bis* (32) della legge istitutiva, ai sensi del quale la stessa è legittimata ad agire in giudizio contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti e i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato. Si tratta, infatti, di un potere inedito in termini di deterrenza e, per certi versi, “rivoluzionario”, in quanto riconosce all’Autorità la possibilità di incidere sulla permanenza in vita

(26) Art. 5, c. 2, della direttiva Ue 2019/1 “*le autorità nazionali garanti della concorrenza possono [...] promuovere la sensibilizzazione del pubblico in merito agli articoli 101 e 102 Tfe*”.

(27) Cfr. la giurisprudenza di legittimità costituzionale resa in applicazione dell’art. 117, c. 2, lett. e), Cost. (per tutte, Corte cost. n. 299/2012; n. 325/2010; n. 14/2004). In argomento, cfr. anche Icn, *Advocacy Toolkit*, in cui la promozione della concorrenza è ascritta alle finalità proprie delle autorità di concorrenza in quanto funzionale ad assicurare che “*the business, government bodies and legal communities as well as the general public are made aware of the benefits of competition, competition policies and the outcome of specific cases*” (Part. II: *Effective Communication of a Competition Advocacy Message*, aprile 2011, p. 3).

(28) Previsto dall’art. 47 della l. 23 luglio 2009, n. 99.

(29) Agcm, segnalazione AS1730 del 22 marzo 2021, in *Bollettino*, 2021, 13.

(30) Essa si esprime in pareri e segnalazioni ai sensi degli artt. 21 e 22 della legge istitutiva.

(31) Cfr. Corte cost. n. 56/2020 (cfr. anche sentenze n. 137/2018, n. 272/2015, nn. 270 e 152/2010 e n. 167/2009).

(32) Inserito dall’art. 35 del d.l. n. 201/2011 (recante *Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici*), convertito dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214.

dell'atto ritenuto lesivo dei principi di concorrenza. A dieci anni dall'attribuzione di questa competenza l'Autorità ha adottato 148 segnalazioni *ex art. 21-bis*.

L'Autorità può, inoltre, essere richiesta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri di rendere parere ai fini dell'impugnativa di leggi regionali ritenute in contrasto con l'art. 117, c. 2, lett. e), Cost.

Oltre all'attività di *advocacy* strettamente intesa, la legge prevede il potere dell'Autorità, anche d'ufficio, di procedere a indagini conoscitive di natura generale in settori economici che appaiano caratterizzati da una situazione di alterazione della concorrenza.

La tabella che segue mostra il numero complessivo di istruttorie svolte e di segnalazioni e pareri nel periodo 1991-2021.

#### Attività svolta dal 1991 al 2021

Concorrenza (33)	
Istruttorie di Intese e Abusi di posizione dominante	473
<i>Ammontare sanzioni (in migliaia di €)</i>	<i>6.178.964,94</i>
Istruttorie di Concentrazioni	142
Attività di Segnalazione e Consultiva (artt. 21, 22 e 21 bis l. 287/90)	1.596

[Fonte: elaborazione su dati Agcm]

### 3. Tutela del consumatore, altre competenze e raccordo con concorrenza

Nell'ottica di un opportuno rapporto di complementarità con la tutela della concorrenza, all'Autorità sono state nel tempo attribuite ulteriori, rilevanti funzioni in materia di tutela dei consumatori (34), che vedono oggi tali soggetti quali destinatari primari: la disciplina delle pratiche commerciali scorrette e quella delle clausole vessatorie contribuiscono oggi a comporre un quadro di tutele ancor più sinergico e incisivo (35).

Infatti, la politica europea in materia, nel corso degli anni, si è tradotta in una serie di interventi capillari a tutela di tali soggetti, contribuendo alla introduzione, nel contesto nazionale, di un vero e proprio "diritto dei consumatori", disciplina oggi contenuta nel codice del consumo, che affianca agli strumenti privatistici di tutela contrattuale anche mezzi di tutela di natura pubblicistica.

Al riguardo, si rileva che, fin dal 1992, con il d.lgs. n. 84/1992, all'Autorità è stata attribuita la competenza in materia di repressione della pubblicità ingannevole, diffusa con qualsiasi mezzo sul territorio nazionale.

Le competenze dell'Autorità sono state progressivamente ampliate, integrando la disciplina della pubblicità ingannevole con la tutela del consumatore nei confronti di tutte le pratiche commerciali

(33) Sono conteggiate solo le istruttorie di Concentrazioni e Intese e Abusi di posizione dominante. Per Intese e Abusi è indicato l'ammontare complessivo delle sanzioni irrogate in migliaia di euro, nonché l'attività di *advocacy* in termini di pareri e segnalazioni rese ai sensi degli artt. 21, 22 e 21-bis.

(34) A. Pera, *Tutela della concorrenza e protezione del consumatore: quali complementarità?*, in E.A. Raffaelli (a cura di), *Antitrust between EC law and National law* (Atti del convegno, Treviso, 22-23 maggio 2008), Bruxelles-Milano, Bruylant-Giuffrè, 2009, 325 ss. Sullo stesso tema, cfr. anche i contributi della tavola rotonda, *Tutela della concorrenza e tutela dei consumatori. Due fini confliggenti?*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 2009, 381. V. anche L. Fiorentino, *Autorità garante ed interventi a tutela dei consumatori*, in *Antitrust between EC law and National law*, cit.

(35) In argomento, cfr. F. Cintioli, *Il pensiero giuridico di Giuseppe Morbidelli e le autorità amministrative indipendenti, ieri e oggi*, in <www.federalismi.it>, 16 giugno 2019.

scorrette realizzate dalle imprese, garantita con l'introduzione nel nostro ordinamento del codice del consumo (36).

Il codice del consumo recepisce in tal senso la direttiva 2005/29/Ce, finalizzata ad armonizzare le legislazioni nazionali in materia di pratiche commerciali fra professionisti e consumatori, promuovendo la confluenza di lineamenti distinti dell'azione comunitaria: la tutela della concorrenza e del consumatore (37).

La competenza dell'Autorità è stata successivamente estesa, sempre nel contesto del codice del consumo, alla tutela delle microimprese contro le pratiche commerciali scorrette (38), nonché alla valutazione delle clausole vessatorie nei contratti tra imprese e consumatori (c.d. contratti "B2C" ovvero *business to consumer*, nel linguaggio della normativa europea) (39).

Al fine di armonizzare le discipline dei contratti dei consumatori, i contratti a distanza e fuori dai locali commerciali, oltre che gli specifici profili riguardanti la garanzia legale di conformità, è stata attribuita all'Autorità anche la competenza in materia di diritti dei consumatori (c.d. direttiva *consumer rights*), novellando gli artt. 45 ss. del codice del consumo (40).

Anche in materia di tutela del consumatore e, in particolare, per quanto riguarda l'applicazione della normativa in materia di pratiche scorrette, l'Autorità è dotata di poteri inibitori e sanzionatori, fino a un massimo edittale di cinque milioni di euro. Analogamente all'ambito della concorrenza, l'Autorità, nei casi di minore gravità, può altresì concludere il procedimento accogliendo gli impegni presentati dalle parti (art. 27, c. 7). Infine, le procedure istruttorie consentono all'Autorità di concludere il procedimento ricorrendo all'istituto della *moral suasion* (art. 5, c. 1, lett. d, del regolamento sulle procedure istruttorie di cui alla delibera Agcm 1 aprile 2015, n. 25411).

Tuttavia, diversamente dalla legge *antitrust*, la disciplina sanzionatoria in materia di tutela del consumatore attualmente prevede un massimo edittale non rapportato a una percentuale del fatturato delle imprese coinvolte nelle istruttorie dell'Autorità. Questa circostanza può rappresentare sicuramente un limite all'efficacia deterrente della sanzione pecuniaria, come più volte rilevato dall'Autorità, specialmente nei casi in cui le pratiche commerciali scorrette accertate risultino poste in essere da imprese con rilevanti fatturati, quali gli operatori dei mercati digitali.

(36) La relativa disciplina, introdotta dal d.lgs. 2 agosto 2007, n. 146, di attuazione della direttiva 2005/29/Ce, è poi confluita nel codice del consumo di cui al d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206.

(37) L'Autorità è altresì competente, ai sensi del d.lgs. 2 agosto 2007, n. 145, recante "*Attuazione dell'articolo 14 della direttiva 2005/29/Ce che modifica la direttiva 84/450/Cee sulla pubblicità ingannevole*", in materia di pubblicità ingannevole e pubblicità comparativa illecita tra professionisti.

(38) Ai sensi dell'art. 7, c. 2, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (c.d. "Cresci Italia"), per microimprese si intendono le entità, società o associazioni, che, a prescindere dalla forma giuridica, esercitano un'attività economica (anche a titolo individuale o familiare), occupando meno di dieci persone e realizzando un fatturato o un totale di bilancio non superiori ai due milioni di euro all'anno. (art. 18, c. 1, lett. d-*bis* del codice del consumo). Ai sensi dell'art. 19, c. 1, del codice del consumo, per le microimprese la tutela in materia di pubblicità ingannevole e di pubblicità comparativa illecita è assicurata in via esclusiva dal d.lgs. 2 agosto 2007, n. 145, recante "*Attuazione dell'articolo 14 della direttiva 2005/29/Ce che modifica la direttiva 84/450/Cee sulla pubblicità ingannevole*".

(39) In base all'art. 37-*bis* del codice del consumo, introdotto dall'art. 5, c. 1, del citato d.l. "Cresci Italia", l'Autorità può accertare la vessatorietà di clausole contrattuali inserite nei contratti con i consumatori, anche in via preventiva, nei confronti delle imprese che lo richiedano. L'art. 37-*bis* è stato successivamente integrato con la previsione secondo cui l'Autorità "*è designata, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (Ue) 2017/2394, quale autorità competente responsabile dell'applicazione della direttiva 93/13/Cee del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori*", con la specificazione che "*In materia di accertamento e di sanzione delle violazioni della citata direttiva 93/13/Cee, si applica l'articolo 27 del [presente] codice*" del consumo (art. 37 della l. 23 dicembre 2021, n. 238, recante "*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2019-2020*").

(40) Direttiva 2011/83/Ue (c.d. *consumer rights*), recepita dal d.lgs. n. 21/2014.

La recente direttiva Ue 2019/2161 (c.d. direttiva *modernizzazione*), in fase di recepimento tramite la legge di delegazione europea 2021 (41), reca talune modifiche alla disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette, di clausole vessatorie, di indicazione del prezzo per unità di misura e di diritti dei consumatori, tendendo a introdurre rilevanti novità riguardanti il regime sanzionatorio applicabile alla violazione delle disposizioni di tutela del consumatore, con particolare riferimento alle infrazioni diffuse, che interessano dunque una pluralità di giurisdizioni, in merito alle quali gli ordinamenti nazionali dovranno prevedere sanzioni pecuniarie efficaci, proporzionate e deterrenti, il cui massimo edittale sia determinato in funzione del fatturato realizzato dall'autore della violazione negli Stati membri interessati.

La tabella che segue mostra il numero complessivo di istruttorie svolte in materia di tutela dei consumatori e di clausole vessatorie nel periodo 1992-2021.

#### Attività svolta dal 1992 al 2021

Tutela del consumatore (42)	
Istruttorie di Tutela del consumatore	6.367
ammontare sanzioni (in migliaia di €)	579.444,55
Clausole vessatorie	64

[Fonte: elaborazione su dati Agcm]

In applicazione del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (43) l'Autorità ha assunto l'ulteriore competenza in materia di *rating* di legalità delle imprese. Tale normativa si basa su un'impostazione premiale, che ha l'obiettivo ultimo, come espressamente codificato, di "*promuovere l'introduzione di principi etici nei comportamenti aziendali*" (44), tramite un sistema di "certificazione" delle imprese che risulta rilevante sia per le pubbliche amministrazioni, in sede di concessione di finanziamenti pubblici, che per gli *istituti di credito* ai fini dell'accesso al credito bancario.

Dall'anno di introduzione della normativa in materia di *rating* di legalità nell'ordinamento nazionale, l'Autorità ha progressivamente aumentato i casi analizzati, fino a raggiungere, nel 2021, il numero di 5.183 procedimenti in materia, al netto delle archiviazioni delle istanze improcedibili (45).

All'Autorità sono state attribuite anche funzioni nell'ambito della normativa riguardante i conflitti di interessi eventualmente esistenti in capo ai titolari di cariche di governo, in applicazione della l. n. 215 del 20 luglio 2004 (c.d. legge "Frattoni") (46). L'Autorità ha interpretato e attuato questa nuova competenza in linea con i principi concorrenziali la cui cura le è primariamente demandata dal legislatore.

(41) AS2481 recante "*Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2020-2021*".

(42) Sono conteggiate solo le istruttorie di Tutela del consumatore (*Consumer Rights*, Pratiche scorrette, Pubblicità Ingannevole e Comparativa illecita, Pubblicità B2B), per le quali è indicato anche l'ammontare complessivo delle sanzioni comminate in migliaia di euro, nonché le Clausole vessatorie (competenza attribuita dal d.l. n. 1/2012, convertito dalla l. n. 27/2012).

(43) Recante "*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*", convertito con modificazioni dalla l. 24 marzo 2012, n. 27.

(44) Cfr. d.l. n. 1/2012 (art. 5-ter).

(45) Con riferimento ai procedimenti conclusi con esito favorevole, 1.905 imprese hanno conseguito per la prima volta il *rating*, mentre 2.939 imprese hanno ottenuto nuovamente il riconoscimento (a titolo di "rinnovo" in 1.381 casi e di "attribuzione successiva" nei 1.558 casi rimanenti). Fonte: sito internet Agcm.

(46) In base all'art. 3 della legge, sussiste situazione di conflitto di interessi "*quando il titolare di cariche di governo partecipa all'adozione di un atto, anche formulando la proposta, o omette un atto dovuto, trovandosi in situazione di incompatibilità [...], ovvero quando l'atto o l'omissione ha un'incidenza specifica e preferenziale sul patrimonio del*

#### 4. Le linee di azione nel contesto della pandemia. Verso digitale e sostenibilità

Alla luce di quanto detto, attraverso quella che viene definita un'ampia "cassetta degli attrezzi", l'Autorità può intervenire in maniera dinamica nei confronti di tutti quei fenomeni che, nel contesto di una economia capitalistica, determinano e continueranno a determinare la fisiologica, continua evoluzione del libero mercato.

Un banco di prova importante di questa impostazione è stato il contesto dell'emergenza epidemiologica, rispetto al quale l'Autorità ha fatto ricorso a tutti gli strumenti di intervento a propria disposizione.

La pandemia Covid-19 ha segnato profondi cambiamenti economici e sociali. A partire dal 2020 tutti gli attori istituzionali e del mercato sono stati chiamati a confrontarsi con problematiche inattese e spesso inedite, nel tentativo di individuare e contribuire ad arginare, o quantomeno ad alleviare, le molte criticità emerse.

L'Autorità si è trovata in prima linea, con l'obiettivo di tenere conto dei molti stravolgimenti mantenendo però saldi e promuovendo i valori e i benefici della concorrenza, nella ferma convinzione che essi potessero contribuire a una più rapida e solida ripresa dei mercati.

A tal fine, ha esercitato le proprie competenze in modo sinergico a servizio di cittadini, consumatori, imprese e istituzioni pubbliche. Si è operato, quindi, su più livelli, valorizzando ciascuno dei diversi strumenti di intervento a disposizione: da un lato, l'*enforcement* a tutela della concorrenza e dei consumatori, per reprimere condotte vietate; dall'altro, l'*advocacy*, al fine di affiancare le istituzioni pubbliche nella complessa attività decisionale e gestionale da porre in essere nel contesto dell'emergenza sanitaria; da ultimo, ma non per importanza, il *rating* di legalità, essendo la dimensione etica e la responsabilità sociale delle imprese ancor più cruciali e significativi in tale fase storica.

Si è posta l'esigenza di tutelare nuove "fragilità" indotte dalla pandemia, sia con riguardo ai consumatori – resi più vulnerabili – sia rispetto alle imprese, spesso in condizioni di difficoltà nel fronteggiare le nuove sfide imposte dal mercato dell'emergenza.

In linea con le iniziative intraprese in sede europea e internazionale, sia nella materia della concorrenza (47) che nella tutela dei consumatori (48), le modalità di intervento si sono adeguate all'eccezionalità del contesto.

L'Autorità ha, ad esempio, adottato un'apposita *Comunicazione sugli accordi di cooperazione e l'emergenza Covid-19*, al fine di tener conto della necessità per le imprese di cooperare per garantire la fornitura di prodotti divenuti essenziali per i consumatori. La comunicazione è stata applicata per un progetto avente a oggetto la cooperazione per la distribuzione di mascherine chirurgiche monouso e con riguardo all'adozione di uno schema comune di moratoria per il credito al consumo.

Nondimeno, rigoroso è stato l'intervento nei confronti di condotte anticompetitive idonee ad aggravare le conseguenze dell'attuale congiuntura, prestando particolare attenzione ai settori strategici per la crescita, la digitalizzazione e la sostenibilità.

Tramite lo strumento delle pratiche commerciali scorrette, sono state poi perseguite condotte ingannevoli e aggressive che erano volte a sfruttare indebitamente le molte nuove vulnerabilità e paure indotte dalla pandemia, essendo i consumatori divenuti più sensibili e condizionabili al momento di assumere decisioni di acquisto di beni o servizi. Peraltro, la novità di alcune esigenze di consumo (si pensi alle

---

titolare, del coniuge o dei parenti entro il secondo grado, ovvero delle imprese o società da essi controllate, secondo quanto previsto dall'articolo 7 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con danno per l'interesse pubblico".

(47) Cfr. il *Joint Statement* pubblicato dalla rete europea della concorrenza (Ecn) e la comunicazione dell'*International Competition Network*.

(48) Posizione comune Cpc del 20 marzo 2020 sulla repressione delle truffe e delle pratiche ingannevoli legate all'emergenza Covid-19.

“mascherine” o ai *kit* di prevenzione) ha reso carente la componente “esperienziale” del consumatore, che di norma costituisce un utile antidoto alla disinformazione.

I settori del commercio *online*, farmaceutico, agroalimentare, del credito, del turismo e dei trasporti sono stati quelli maggiormente bisognosi di interventi: così per la commercializzazione di prodotti presentati come utili nel prevenire, diagnosticare o contrastare il virus in assenza di riscontri scientifici o per gli ostacoli all’esercizio dei diritti di recesso e di rimborso dei consumatori per l’annullamento di pacchetti turistici o servizi di trasporto. Un’indagine di mercato ha riguardato l’andamento dei prezzi medi di vendita al dettaglio e dei costi medi di acquisto di prodotti alimentari e di prima necessità registrati durante il periodo del c.d. *lockdown*.

Ampio è stato il ricorso da parte dell’Autorità allo strumento cautelare, con l’obiettivo di arginare tempestivamente gli effetti, per consumatori e imprese, di condotte opportunistiche generate dall’emergenza.

Un sempre più diffuso intervento dello Stato nell’economia ha indotto l’Autorità ad assumere numerose iniziative di *advocacy* all’indirizzo del legislatore, del Governo e delle amministrazioni pubbliche, segnalando l’opportunità di evitare, nel pur meritevole obiettivo di tutelare nuovi bisogni e interessi socio-economici, l’adozione di restrizioni concorrenziali non necessarie o di eccessiva durata.

Alcuni interventi hanno riguardato proprio atti normativi adottati per fronteggiare l’emergenza pandemica, allo scopo di ribadire l’importanza, pur in detto contesto, del rispetto dei valori della concorrenza e della tutela rafforzata dei consumatori (49). Nelle proprie segnalazioni, quando possibile, l’Autorità ha anche fornito un supporto consultivo attivo, indicando soluzioni ugualmente idonee a soddisfare l’interesse pubblico, ma meno restrittive dal punto di vista concorrenziale.

La pandemia non ha arrestato le tendenze di mercato né le linee di azione delle *policy* pubbliche. Anzi, per certi versi ne ha comportato l’accelerazione. Ci si riferisce ai temi del digitale e della sostenibilità.

La pandemia, complici le limitazioni logistiche imposte alla collettività, ha costituito un forte dettatore dei processi di digitalizzazione. I servizi digitali sono diventati per tutti irrinunciabili e le imprese stesse hanno dovuto accelerare il processo di conversione o sviluppo del digitale. Ancor più centrale è divenuto il ruolo delle piattaforme digitali e la necessità di garantire che le loro politiche gestionali non penalizzino le imprese che vendono sul *marketplace* e, in ultima analisi, i consumatori.

L’innovazione e la digitalizzazione sfidano le *policy* di concorrenza sia nella visione strategica che nel potenziamento degli strumenti di intervento. Esse, inoltre, impattano sia sull’attività di *enforcement* e di *advocacy*, sia per la materia della concorrenza, sia nella tutela dei consumatori. Interessano, inoltre, una molteplicità di mercati, perché in tutti i settori, al cambiare delle abitudini di fruizione di beni e servizi, cambiano le esigenze di tutela.

Dal punto di vista infrastrutturale, a fronte dell’esigenza di preservare al massimo la concorrenza, occorre non frustrare la riduzione dei costi che può derivare dalla sinergia e collaborazione tra operatori: cruciale è favorire i processi di sviluppo connessi alle reti 5G attraverso la definizione di un quadro regolamentare certo, trasparente e non discriminatorio e la semplificazione dei procedimenti per l’ottenimento dei permessi di installazione degli impianti e la gestione delle frequenze.

Quanto agli strumenti, centrale è la proposta di regolamento in materia di mercati digitali equi e contendibili. Il *Digital Markets Act* (Dma) (50) mira a introdurre una regolazione *ex ante* all’indirizzo delle

---

(49) Cfr.: AS1684, Osservazioni in merito alle disposizioni contenute nel decreto Rilancio (1° luglio 2020); AS1670, Problematiche di carattere concorrenziale emerse nel mercato dell’editoria scolastica a seguito dell’emergenza Covid-19 (20 maggio 2020); AS1665, Misure alternative al rimborso in caso di annullamento di pacchetti turistici causa emergenza Covid-19 (27 maggio 2020).

(50) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale (legge sui mercati digitali) (2020). La proposta di legge è stata presentata dalla Commissione Ue il 15

piattaforme *online* di grandi dimensioni (c.d. *gatekeepers*), prevedendo taluni divieti e obblighi di comportamento che prendono le mosse dalle esperienze applicative delle autorità di concorrenza.

L’Autorità – che segue da vicino i lavori in corso – auspica l’adozione di un modello che attribuisca alla Commissione e agli Stati membri la competenza condivisa nell’applicazione delle nuove norme. Le autorità nazionali di concorrenza sono, infatti, soggetti che vantano un’esperienza di *enforcement* delle regole *antitrust* che è preziosa anche per l’applicazione delle nuove regole sui mercati digitali.

L’evoluzione digitale rende centrale anche il tema dei *big data* e, dal punto di vista *antitrust*, la necessità di evitare che l’utilizzo di tali dati non generi criticità concorrenziali, quali rendite di posizione o occasioni di collusione. Sotto il profilo consumeristico, essi assumono un valore economico idoneo a configurare anche un rapporto di consumo (51), rendendo indispensabile che gli utenti possano effettuare in maniera pienamente informata le loro scelte in merito all’utilizzo dei propri dati personali.

Il tema della sostenibilità si basa su uno dei principi, da sempre, fondanti le politiche di armonizzazione dell’Unione europea e rinvenibile nei suoi trattati (52).

La sostenibilità è in cima all’agenda di sviluppo dell’Unione europea, conformemente agli obiettivi di sviluppo sostenibile adottati nel 2015 dalle Nazioni Unite (*2030 Agenda for Sustainable Development*): il *Green Deal* e il *Next Generation EU* richiedono che il sistema economico concili la competitività con l’inclusione e che i Paesi membri promuovano un utilizzo delle risorse coerente con una transizione verde.

Risparmiare risorse ambientali che sono limitate, produrre beni finali meno inquinanti e prodotti alimentari più salubri, ridurre imballaggi superflui e plastiche non riciclabili sono istanze con le quali anche le politiche della concorrenza dell’Ue sono chiamate a confrontarsi.

I temi della sostenibilità sono, infatti, da tempo all’attenzione dell’Autorità, nella convinzione che la concorrenza possa contribuire a cogliere questi obiettivi integrando gli strumenti regolatori di incentivo e di disincentivo già esistenti (53) e favorendo il processo di transizione verso un modello di crescita sostenibile.

La concorrenza deve indurre a utilizzare le scarse risorse del nostro pianeta in modo efficiente (54). Mercati competitivi incoraggiano l’efficienza produttiva, favoriscono una migliore allocazione dei fattori di produzione, incluse le risorse naturali, premiano le imprese più virtuose che adottano tecnologie più efficienti dal punto di vista energetico (55), migliorano i processi produttivi e la creazione di nuovi prodotti improntati sull’utilizzo di energia proveniente da fonti rinnovabili.

---

dicembre 2020, insieme al *Digital services Act* (Dsa). Il *Digital markets Act* (Dma) è uno degli atti normativi a cui l’Europa lavora da due anni per stabilire un riequilibrio nell’ambito dei rapporti con le c.d. *Big Tech*. L’obiettivo che si prefiggono entrambe le normative è di limitare i fenomeni abusivi presenti sul mercato digitale, quali la diffusione delle c.d. *fake news* e il monopolio di potere delle piattaforme rispetto ai dati degli utenti digitali. Per quanto riguarda il Dma, nel momento in cui il presente contributo viene redatto, risulta che la riunione del trilatero tra i negoziatori del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione Ue (24 marzo 2022) si sia conclusa con il raggiungimento di un accordo in materia.

(51) Cfr. Cons. Stato n. 2631/2021.

(52) Cfr. art. 11 Tfeue: “*Le esigenze connesse con la tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche e azioni dell’Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile*” e art. 3, c. 3, Tfeue: “*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*”.

(53) Ne è un esempio la leva fiscale o finanziaria che viene sempre più spesso utilizzata come strumento per incentivare (es. *ecobonus*) o disincentivare (es. *sugar tax* o *plastic tax*) determinate produzioni di beni o servizi.

(54) J. Nowag, *Sustainability and Competition Law and Policy*, in <www.oecd.org>, 1 dicembre 2020.

(55) Nordic competition Authorities, *Competition Policy and Green Growth. Interaction and challenges*, in <www.konkurransetilsynet.no>, 20 settembre 2018.

L'eco-sostenibilità dei prodotti può, inoltre, diventare essa stessa un'importante leva competitiva e di confronto qualitativo tra produttori, con evidenti riflessi sul benessere dei consumatori e della collettività (56). Si assiste, infatti, ogni giorno alla nascita di nuovi e innovativi segmenti di mercato e all'emersione di nuovi operatori economici.

Alcuni studi dimostrano come una maggiore sostenibilità ambientale sia stata raggiunta proprio a seguito di interventi delle autorità di concorrenza (57).

Dal punto di vista evolutivo, anche in questo contesto, le *policy* di concorrenza devono aprirsi alla possibilità del dialogo tra imprese, finalizzato a intraprendere iniziative produttive e distributive comuni tramite accordi di filiera e standardizzazione di prodotti e processi. È compito delle Autorità di concorrenza accompagnare questo processo, in sinergia con le indicazioni che la Commissione europea fornirà con riguardo ai c.d. *sustainable agreements*.

Visione d'insieme, innovazione e sostenibilità sono il fulcro di questo processo e sempre più spesso si incrociano in una sinergia che, se virtuosamente condotta e attentamente monitorata, potrà davvero costituire un volano per un rilancio dell'economia.

##### 5. Ruolo dell'Autorità e analisi di impatto

L'evoluzione del quadro normativo, le spinte giurisprudenziali e le modalità stesse con le quali l'Autorità, negli anni, ha interpretato il proprio ruolo, hanno portato alla progressiva espansione del perimetro degli interessi e delle istanze che trovano tutela nella sua azione.

Dall'origine, fondata sul pilastro della l. n. 287/1990, alcune istanze si sono progressivamente mosse dalla "periferia" al centro del sistema.

Così è stato per il consumatore che, da beneficiario *indiretto* del buon funzionamento dei mercati, che si vogliono liberi e concorrenziali, ne è divenuto egli stesso attore, quale destinatario *diretto* delle relative tutele.

La funzione stessa della concorrenza è profondamente mutata nel tempo. Da un primo e, allora, isolato monito della Corte di cassazione, secondo cui "*la legge antitrust non è la legge degli imprenditori soltanto, ma è la legge dei soggetti del mercato*" (58), si è giunti nel tempo alla codificazione, a opera della Corte costituzionale, della visione di concorrenza che può ormai dirsi incontestata: strumento di tutela della libertà di iniziativa economica, ma anche diretta alla "*protezione della collettività*" e funzionale alla "*protezione degli interessi dei consumatori*" (59).

Questo è accaduto, a prescindere dalle diverse e ulteriori disposizioni adottate negli anni, che vedono oggi una tutela diretta del consumatore. Nondimeno, il fatto che anche queste competenze siano state affidate alla cura dell'Autorità ha contribuito a comporre un quadro di tutele ancor più sinergico e incisivo.

La nozione stessa di *contraente debole* è mutata nel tempo (60) e vede un presidio non soltanto nella tutela delle micro-imprese ma anche nell'abuso di dipendenza economica, cui l'Autorità ha dato, in tempi recenti, più ampia applicazione e verosimilmente oggetto di ulteriore potenziamento a opera del disegno di legge sulla concorrenza, già citato.

---

(56) C. Volpin, *Sustainability as a quality dimension of competition: protecting our future (selves)*, in *Competition Policy International*, 2020.

(57) J. Nowag, *op. cit.*; L. Nesta, F. Vona, F. Nicoletti, *Environmental policies, competition and innovation in renewable energy*, in *Journal of Environmental Economics and Management*, 2014, 3, 396.

(58) Cass., S.U., n. 2207/2005, secondo cui "*la legge antitrust non è la legge degli imprenditori soltanto, ma è la legge dei soggetti del mercato*" (p. 15).

(59) Cfr., per tutte, Corte cost. n. 270/2010, ma anche n. 105/2016, ai sensi della quale il miglioramento dei servizi offerti ai consumatori "*rientra tra le finalità alle quali la concorrenza è rivolta*".

(60) In argomento, cfr. A. Pera, *Antitrust e tutela della parte debole*, in *Concorrenza e mercato*, 2013, 855.

Allo stesso tempo, anche il rapporto tra Autorità e *amministrazioni pubbliche* è andato evolvendo e la centralità dell'*advocacy* nelle *policy* a tutela della concorrenza è divenuto un dato acquisito (61).

In alcune circostanze le indicazioni espresse dall'Autorità costituiscono un utile indirizzo in situazioni in cui l'iniziativa normativa o l'azione amministrativa ambiscono a perseguire una pluralità di interessi pubblici, a propria volta non pienamente conciliabili tra loro (62): in questi casi, infatti, le risultanze dell'analisi svolta possono venire a costituire, dal punto di vista tecnico, l'ago della bilancia decisionale pubblica.

Anche al "regolatore" è stato richiesto un più saldo ancoraggio ai principi di concorrenza. L'analisi di impatto della regolamentazione (Air) (63) impone, infatti, già nella fase di regolazione, di tenere conto della necessità di assicurare il corretto funzionamento concorrenziale del mercato.

Ne è corollario la previsione dell'obbligo di richiedere all'Autorità parere sui disegni di legge governativi e sui regolamenti che introducono restrizioni all'accesso e all'esercizio di attività economiche (64). Si tratta di uno strumento tuttora poco utilizzato, ma che ha in sé grandi potenzialità perché inserisce a pieno titolo l'Autorità nel processo di "negoziato legislativo" ai fini della diffusione di una vera e propria "cultura" della concorrenza (65), nell'accezione dinamica sopra ricordata, che incide in ultima analisi sulla qualità della regolazione.

Sempre più frequentemente, soprattutto nelle segnalazioni e pareri relativi a disposizioni di riordino complessivo di un ambito o settore di mercato, l'Autorità esprime indicazioni generali di orientamento volti a promuovere, non soltanto nel merito ma anche nel metodo, il rispetto dei principi della concorrenza (66).

---

(61) Così R.D. Anderson, W.E. Kovacic, A.C. Müller, *Ensuring integrity and competition in public procurement markets: a dual challenge for good governance*, in S. Arrowsmith, R.D. Anderson (eds.), *The WTO Regime on Government Procurement*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011: "there is, in fact, a growing recognition that such work is of critical importance, co-equal in many circumstances with the competition law enforcement function".

(62) Così N.A. Gazaro, *Competition within EU public procurement regulation and practice: When EU Competition Law remains silent, EU competition policy speaks*, in *Romanian Journal of European Affairs*, 2016, 1, 44: "regulators, when exercising their public powers to pass rules, are, on one hand, vested with a high degree of sovereignty and, on the other hand, they are required to balance public interests with other social interests that may be deemed worth to be pursued". In materia di *public procurement*, ad esempio, questa tensione è frequente: "Procurement also faces potential conflicts between supporting the delivery of different policy objectives. For example, ensuring due diligence and governance [...] can potentially conflict with the procurement of innovation, where risk and uncertainty are high" (European Parliament, Directorate general for Internal Policies, Department A, *Green Public Procurement and the EU Action Plan for the Circular Economy*, giugno 2017, 43).

(63) Di cui alla l. n. 246/2005 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005, art. 14, c. 1), al d.p.c.m. n. 169/2017 e alla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 2018 (*Approvazione della Guida all'analisi e alla verifica dell'impatto della regolamentazione, in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 settembre 2017, n. 169*).

(64) Cfr. art. 34, c. 5, d.l. n. 201/2011. Si noti che il d.p.c.m. 15 settembre 2017, n. 169 (*Regolamento recante disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione*) ha previsto, all'art. 9, c. 4, che il parere reso dall'Autorità ai sensi dell'art. 34, c. 5, d.l. n. 201/2011, debba essere allegato alla relazione Air.

(65) Per un'analisi del livello di diffusione della "cultura" della concorrenza a livello internazionale, cfr. Icn-Advocacy Working Group, *Competition Culture Project Report*, 29 aprile-1° maggio 2015.

(66) Cfr. i casi: Cfr. AS1605 (2019); AS1567 (2019); AS1611 (2019); AS1561 (2019); AS1682 (2020); AS1669 (2020); AS1683 (2020); AS1692 (2020); AS1714 (2020); AS1664 (2020); AS1690 (2020).

La necessaria collaborazione interistituzionale, funzionale alla vigilanza su mercati sempre più interconnessi, ha richiesto di disciplinare i rapporti dell'Autorità con organismi omologhi e altre istituzioni pubbliche, tramite la stipula di numerosi protocolli di intesa (67).

Con l'attribuzione, nel tempo, di nuove competenze, nuovi *stakeholder* sono entrati nell'"orbita" di intervento dell'Autorità. Così è accaduto, come visto, per il *rating* di legalità di cui già si è detto.

Per converso, anche gli *stakeholder* tradizionali sono stati maggiormente responsabilizzati e resi parte attiva nella tutela del mercato: si pensi alla *compliance antitrust* di cui alle recenti linee guida adottate dall'Autorità (68), che riconoscono il "valore della concorrenza come parte integrante della cultura e della politica aziendale e l'impegno, continuo e duraturo, al suo rispetto".

La recente disciplina sul *private enforcement* di cui al d.lgs. n. 3/2017, nel rivolgersi a *chiunque* abbia subito un danno a causa di una violazione del diritto della concorrenza e nel riconoscere specifici effetti – nel processo civile – alle decisioni *antitrust*, ha evidentemente amplificato la rilevanza esterna degli interventi dell'Autorità, ora di interesse diretto per una più ampia platea di soggetti, e con essa la sua "responsabilità" istituzionale (69).

Si tratta di un mosaico le cui tessere restituiscono, a chi osserva, l'immagine di istituti integrati e complementari che, nell'ordinamento italiano, vedono l'Autorità garante al centro.

Tutto quanto detto impone alcune considerazioni.

Come si è rilevato, la legittimazione delle autorità indipendenti, la loro *accountability*, riposa anche sulla misurazione e rendicontazione dell'efficacia dei loro interventi. Si tratta di una componente fondamentale dalla quale discende la credibilità di questa tipologia di soggetti (70) e, in ultima istanza, il fondamento stesso della loro esistenza.

Nel caso dell'Autorità, questa si rileva in rapporto agli effetti delle sue decisioni non soltanto sui mercati ma anche, come visto, sui diversi *stakeholder* che possono ritenersi, oggi, destinatari della sua azione: imprese, consumatori, ma anche amministrazioni pubbliche. In conclusione, la collettività tutta.

In termini di analisi di impatto, gli ambiti ai quali riferirsi sono non soltanto gli interventi di *enforcement* e cioè di applicazione in sede istruttoria delle regole a tutela della concorrenza, ma anche quell'insieme di azioni più ampiamente riconducibili alla c.d. *advocacy* nonché le funzioni legate al *rating* di legalità.

Sotto il primo aspetto, l'Autorità effettua, sulla base della metodologia suggerita dall'Ocse (71) e in coerenza con le migliori pratiche in uso in sede europea, una stima dei vantaggi per la collettività (*customer savings*) determinati dagli interventi di contrasto alle condotte restrittive della concorrenza.

I vantaggi consistono nei risparmi conseguiti dagli acquirenti – consumatori e/o imprese – dei prodotti e dei servizi interessati dai casi oggetto degli interventi dell'Autorità. L'ambito oggettivo dell'indagine

(67) Cfr., al riguardo, i protocolli stipulati con: la Banca d'Italia, la Consob, l'Agcom, l'Arera, l'Art, l'Anac, l'Ivass, l'Agenzia per la cybersicurezza nazionale, l'Aifa, l'Ocf, le Procure della Repubblica di Roma e Milano e la Guardia di finanza.

(68) Adottate dall'Autorità con provv. n. 27356 del 25 settembre 2018.

(69) Cfr. F. Cintioli, *Le prospettive della tutela amministrativa della concorrenza in Italia*, in G.A. Benacchio, M. Carpagnano (a cura di), *Aspetti istituzionali e prospettive applicative del private antitrust enforcement nell'Unione europea* (Atti del convegno, Trento 6-8 aprile 2017), Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 169 ss., 188.

(70) L. Paganetto, *Per una accountability di standard europeo*, in C. Calabrò et al., *Authorities. Imparzialità e indipendenza*, Roma, Donzelli, 2007, 3 ss.

(71) La stima dell'impatto degli interventi dell'Autorità, realizzata da ultimo nel 2021, è stata effettuata sulla base della metodologia suggerita dall'Ocse. Si tratta di una metodologia assai prudentiale, che sottostima i benefici, essendo realizzata senza considerare né l'effetto deterrenza né i benefici che possono realizzarsi in forma non monetaria bensì "qualitativa": maggiore efficienza, più semplice accesso al servizio, incentivi a maggiori investimenti e innovazione. Cfr., al riguardo, Oecd, *Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities*, aprile 2014.

è quello delle istruttorie chiuse, anche con impegni, in materia di intese restrittive e abusi di posizione dominante nonché di quelle in materia di concentrazione tra imprese.

L'analisi dell'impatto dell'azione dell'Autorità, relativa al periodo che va dal 2015 al 2020, mostra *customer savings* pari a 5.122,7 milioni di euro. Poco più della metà dell'impatto complessivo è risultato riferibile agli interventi di contrasto alle intese restrittive. Operando un'estrazione delle medie mobili triennali, si registra per il triennio 2018-2020 una stima pari a più di 1.000 milioni di euro.

Per quanto riguarda l'efficacia degli interventi di *advocacy*, l'Autorità svolge con cadenza annuale il monitoraggio del tasso di rispondenza delle amministrazioni pubbliche alle segnalazioni o pareri alle stesse indirizzati.

L'ultimo monitoraggio, svolto nel 2021 – riferito al biennio 2019-2020 (72) – ha fatto emergere un esito positivo nel 61% dei casi. È un dato in crescita rispetto a quanto emerso dal monitoraggio svolti negli anni precedenti. Quando il parere è reso su richiesta di una pubblica amministrazione, il tasso di successo raggiunge l'85%.

In alcuni casi, nelle more dell'adeguamento normativo alle segnalazioni e ai pareri dell'Autorità, le indicazioni fornite possono avere quantomeno l'effetto di produrre una riflessione, nella parte pubblica, sulle criticità segnalate e la conseguente diffusione di atti di indirizzo o criteri interpretativi “concorrenzialmente orientati” (73).

In merito, si evidenzia che secondo la *Global Competition Review*, l'Autorità risulta aver migliorato il proprio posizionamento rispetto agli anni precedenti, figurando tra le prime dieci autorità di concorrenza al mondo con il giudizio di “*very good*” (quattro stelle), che ha mantenuto anche nel 2020.

Per quanto riguarda il *rating* di legalità, anche in considerazione del crescente numero di imprese che ne siano già titolari o che ne richiedano il rilascio, l'Autorità ha intrapreso nel 2021 un percorso di analisi dei benefici – attesi e conseguiti – mediante la certificazione. Lo studio empirico ha voluto sondare le motivazioni che inducono le imprese a richiedere l'attribuzione del *rating* e i benefici percepiti dalle imprese stesse a valle della sua attribuzione. Si tratta di uno studio agli esordi che, tuttavia, ha già consentito di riscontrare come le imprese riconoscano al *rating* un'utilità elevata per il conseguimento di benefici reputazionali, collegati soprattutto al miglioramento dell'immagine di affidabilità dell'impresa, oltre che in ambito pubblico.

Vale la pena ora accennare ad alcuni aspetti che, in prospettiva, appaiono meritevoli di attenzione.

Il ricordato d.lgs. n. 185 dell'8 novembre 2021, di recepimento nel diritto nazionale della direttiva Ecn+, ha operato una significativa modernizzazione del quadro normativo che sostiene l'esercizio dei poteri dell'Autorità. Altre misure di segno analogo sono attese con l'adozione della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021.

Nondimeno, esistono taluni profili che, alla luce dell'esperienza trentennale maturata dall'Istituzione, potrebbero essere resi ancora più efficienti, al fine di conferire maggiore efficacia all'intervento.

Un profilo riguarda la durata del procedimento per la valutazione delle concentrazioni, che oggi impone – a seguito dell'eventuale apertura di un'istruttoria dell'Autorità nei confronti delle imprese interessate dalla concentrazione (c.d. “fase II”) – di concludere entro 45 giorni l'istruttoria avviata. Si tratta di un termine poco compatibile con la complessità di alcune operazioni, complessità sempre crescente

---

(72) Il monitoraggio ha avuto a oggetto n. 162 interventi di segnalazione e consultiva, di cui n. 140 ritenuti valutabili in termini di “esito”.

(73) Cfr. AS1589 (2019) e AS1589B (2019), con destinatari rispettivamente il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili e il Collegio nazionale degli agrotecnici e agrotecnici laureati; AS1625 (2019), che ha visto interessato il Mise; AS1610 (2019); AS 1655 (2020); AS 1656 (2020), tutte all'indirizzo di Agcom; AS1713 (2020), rivolta ad Anac.

per diversi mercati e molto più ridotto rispetto a quanto previsto dagli ordinamenti dei principali Stati membri e nella stessa sede europea (74).

Estendere anche in Italia detto termine ad almeno 90 giorni dall'avvio dell'istruttoria fornirebbe un tempo più coerente con l'analisi richiesta, nonché con l'esame dell'adeguatezza dei rimedi di carattere strutturale e/o comportamentale. Ciò, inoltre, risulta fondamentale anche al fine di garantire la necessaria uniformità di azione e un coordinamento efficace all'interno della rete europea che certamente beneficerebbe di un'armonizzazione, nella tempistica, nel senso indicato (75).

Nel diverso ambito dell'*advocacy*, sarebbe auspicabile il più rigoroso rispetto della disposizione, sopra ricordata, che prevede il parere obbligatorio dell'Autorità sui disegni di legge governativi e sui regolamenti che introducono restrizioni all'accesso e all'esercizio di attività economiche. Al fine di sensibilizzare sul punto, nel 2020 l'Autorità ha rivolto al Governo l'invito a fare più ampio ricorso a questo strumento.

## 6. Conclusioni

L'analisi svolta ha inteso ripercorrere le origini della tutela della concorrenza e il ruolo che, in questa, è stato conferito all'Autorità. Il quadro che ne emerge è quello di una visione della concorrenza in chiave dinamica, capace di adattarsi all'evoluzione dell'ordinamento giuridico e delle nuove esigenze dei mercati.

Un'ulteriore riflessione è in agenda per i prossimi mesi.

Nel perdurare delle conseguenze della crisi epidemiologica si affaccia, al contempo, il nuovo spettro degli stravolgimenti derivanti dalla situazione bellica in Ucraina.

Essa impone, ancora una volta, a tutti gli attori del mercato di operare con responsabilità. Sono attesi, come inesorabili, effetti sulla produzione e distribuzione non soltanto nei mercati più intuitivamente interessati dalla crisi, quali l'energetico e l'agro-alimentare, ma in tutti i settori, dalle materie prime al manifatturiero.

L'evoluzione del contesto socio-economico, che sembra oggi procedere *per saltum*, impone anche agli attori istituzionali, e quindi all'Autorità, di coniugare tempestività, rigore e flessibilità nell'applicare i diversi istituti a dinamiche commerciali spesso del tutto inedite.

\* \* \*

---

(74) Basti pensare che detto termine in Commissione europea è pari a 90 giorni lavorativi, estendibile di altri 15 giorni lavorativi in caso di presentazione di rimedi da parte delle imprese. Quanto agli altri Stati membri, in Francia il termine è pari a 65 giorni lavorativi, estendibile di altri 20 giorni lavorativi in caso di presentazione di rimedi; in Germania è pari a 5 mesi dal ricevimento della notifica completa; in Spagna è pari a due mesi, estendibile di altri 15 giorni se le imprese presentano rimedi; nel Regno Unito è pari a 24 settimane, estendibile per altre 8 settimane.

(75) Agcm, segnalazione AS1730 del 22 marzo 2021, cit.