

Il contributo dell'AGCM allo sviluppo della sostenibilità*

Elisabetta Iossa[†], Francesca Mattonai[‡]

28 novembre 2023

Abstract

Questo lavoro ripercorre alcune linee di intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che hanno ricadute positive sulla sostenibilità ambientale. L'Autorità ha agito per favorire dinamiche concorrenziali in settori fondamentali per lo sviluppo della transizione ecologica, quali quelli dell'economia circolare e della mobilità sostenibile. L'*enforcement* antitrust contribuisce a rendere più competitivi i mercati, incentivando lo sviluppo di soluzioni innovative e sostenibili. L'Autorità è intervenuta anche per garantire che scelte di consumo sostenibili non vengano distorte da pratiche commerciali scorrette, contrastando in particolare il *greenwashing*. Informando adeguatamente il consumatore e tutelandolo da *claims* ingannevoli, si incentivano le imprese a sviluppare prodotti realmente sostenibili. Il quadro che emerge mostra come la tutela della concorrenza e del consumatore possano giocare un ruolo centrale nel favorire il perseguimento di obiettivi di sostenibilità.

Parole chiave: Concorrenza, Politica della concorrenza, Tutela del consumatore, Sostenibilità

Classificazione JEL: D18, L40, K21, Q56

This paper reviews some initiatives undertaken by Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) that have had a positive impact on environmental sustainability. The AGCM has actively promoted competitive dynamics in key sectors for the green transition, such as the circular economy and sustainable mobility. Antitrust enforcement ensures more competitive markets which incentivize the development of innovative and sustainable solutions. The AGCM has intervened to prevent unfair commercial practices from distorting sustainable consumers' choices, by contrasting greenwashing. Ensuring that consumers receive accurate information and are shielded from deceptive claims, incentivizes companies to develop genuinely sustainable products. Overall, the enforcement activity of the AGCM illustrates how competition and consumer protection can play a crucial role in promoting sustainability goals.

Keywords: Antitrust, Competition Policy, Consumer protection, Sustainability.

JEL Classification: D18, L40, K21, Q56

* Per utili commenti si ringraziano Clara Calini, Alessandra Catenazzo, Roberta Angelini, Elisabetta Freni ed Andrea Pezzoli. Le opinioni espresse in questo lavoro sono attribuibili esclusivamente alle autrici e non riflettono necessariamente quelle dell'Autorità.

[†] Componente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) e Professoressa ordinaria di Economia presso l'Università di Roma "Tor Vergata" (*fuori ruolo*). Mail: elisabetta.iossa@uniroma2.it

[‡] Funzionaria, Ufficio della Componente Prof.ssa Elisabetta Iossa, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM). Mail: francesca.mattonai@agcm.it

1. Introduzione

Da alcuni anni la sostenibilità ambientale è al centro del dibattito europeo e nazionale. Nel dare attuazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile indicati nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, l'Unione europea si è impegnata con il *Green Deal* a sviluppare una serie di iniziative finalizzate al perseguimento della neutralità climatica entro il 2050.¹ A livello nazionale, la tutela dell'ambiente – grazie alla legge costituzionale n. 1 del 2022 – non solo viene ora annoverata tra i principi fondamentali di cui all'art. 9 della Costituzione, ma viene prevista anche come uno dei limiti all'iniziativa economica privata.² Il nuovo art. 41 della Costituzione prevede espressamente che l'iniziativa economica privata possa svolgersi liberamente purché non arrechi danno, fra le altre cose, all'ambiente. In tal senso, il legislatore italiano ha inteso elevare la tutela dell'ambiente a valore primario costituzionalmente protetto.

In questo contesto si discute anche se e in quale misura le politiche di concorrenza debbano rimodularsi per incentivare il perseguimento di obiettivi di sostenibilità.³ La Commissione europea, all'interno dei nuovi Orientamenti sugli accordi orizzontali, ha previsto che gli accordi che perseguono obiettivi di sostenibilità, possano beneficiare di un'esenzione ai sensi dell'101 TFUE, al ricorrere di determinate condizioni.⁴ Riconoscendo lo sviluppo sostenibile quale obiettivo primario per le politiche europee oltretutto principio fondamentale per l'Unione, la Commissione ha dunque ritenuto che in alcune circostanze sia possibile prevedere delle deroghe all'applicabilità della disciplina a tutela della concorrenza, laddove degli accordi potenzialmente anticoncorrenziali siano finalizzati alla promozione della sostenibilità. Al di là di questi casi specifici, viene riconosciuto il forte rapporto di complementarità tra *enforcement* delle Autorità Antitrust e la promozione della sostenibilità.⁵

Obiettivo di questo lavoro è delineare questa complementarità ripercorrendo l'attività dell'AGCM degli ultimi anni, illustrando come essa contribuisca allo sviluppo sostenibile attraverso una pluralità di strumenti che vanno dalla tutela della concorrenza e del mercato, inclusa l'*advocacy*, all'attività di tutela del consumatore, e al rating di legalità.

In materia di tutela della concorrenza, l'Autorità è intervenuta in diverse occasioni nel settore dei rifiuti per contrastare condotte anticoncorrenziali volte ad ostacolare l'ingresso

¹ Si veda UN (2015), *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/RES/70/1. L'Agenda si compone di 17 *Sustainable and Development Goals* (SDGs), inseriti nell'ambito di un programma d'azione più vasto costituito da 169 traguardi associati, da raggiungere in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030. (<https://unric.org/it/agenda-2030/>).

Si veda anche Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, *Il Green Deal europeo*, COM (2019) 640 final.

² Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (GU Serie Generale n.44 del 22-02-2022).

³ Per un approfondimento sul dibattito, si veda OECD (2020), *Sustainability and Competition*, *OECD Competition Committee Discussion Paper*, <http://www.oecd.org/daf/competition/sustainability-and-competition-2020.pdf>.

⁴ Lo scorso 1° giugno 2023, la Commissione europea ha adottato una revisione degli orientamenti orizzontali, contestualmente alla revisione dei regolamenti orizzontali di esenzione per categoria sugli accordi di ricerca e sviluppo (R&S) e di specializzazione. I nuovi regolamenti sono entrati in vigore il 1° luglio 2023 e lo scorso 21 luglio 2023 sono stati pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea i citati orientamenti.

⁵ Pezzoli, A. (2022). Come era verde il mio cartello. *Analisi Giuridica dell'Economia*, 21(1), 327-335.

di nuovi operatori sul mercato. La concorrenza può condurre a costi e quindi prezzi più contenuti, maggiore varietà e migliore qualità del servizio, contribuendo così ad efficientare il processo di gestione dei rifiuti. Un sistema più efficiente genera benefici sia a vantaggio dei produttori sia a vantaggio dei consumatori finali. I produttori possono scegliere sistemi di riciclo più efficienti che quindi richiedono loro minori contributi ambientali, in base al principio dell'*European Producer Responsibility* (EPR). A fronte di costi più bassi e della pressione competitiva, essi tenderanno a ridurre i prezzi dei prodotti finali, a beneficio dei consumatori.

Questi effetti si generano anche quando il sistema di riciclo non è a fallimento di mercato, e quindi nel caso in cui il rifiuto abbia un valore economico superiore al costo del suo smaltimento. In questi casi, la concorrenza tra gli acquirenti del prodotto dismesso può condurre ad un aumento del prezzo pagato ai raccoglitori, fino a poter generare un ritorno economico per gli stessi consumatori che dismettono il rifiuto.

L'Autorità si è occupata della gestione dei rifiuti anche nell'ambito della sua attività di *advocacy*, evidenziando i benefici pro-concorrenziali derivanti dalla costituzione di sistemi autonomi multifiliera.

Numerosi anche gli interventi nel settore della mobilità sostenibile con ricadute positive sulla sostenibilità: favorire dinamiche concorrenziali nel mercato della mobilità elettrica può determinare un incentivo per le imprese ad investire in infrastrutture innovative. La presenza sul mercato di servizi più efficienti incentiva a sua volta anche un aumento della domanda di veicoli elettrici. Anche in questo settore, l'Autorità è intervenuta con strumenti di *advocacy* volti a garantire aste competitive o mercati aperti per gli affidamenti dei servizi di mobilità sostenibile.

Sul versante della tutela dei consumatori, contrastare pratiche di *greenwashing* – ossia il *marketing* ambientale fuorviante utilizzato dalle imprese per dimostrare un ecologismo di facciata – permette sia di aumentare la fiducia dei consumatori sensibili a scelte di consumo sostenibili, sia di garantire una sana competizione tra le imprese che scelgono di investire in prodotti realmente sostenibili. Negli ultimi anni, l'Autorità è intervenuta più volte in diversi settori, nell'ottica di contrastare l'utilizzo da parte delle imprese di vantii ambientali (i cd. *green claims*) non veritieri o non fondati su dati reali.

L'Autorità ha anche contrastato le pratiche poste in essere dalle imprese al fine di incidere sulla funzionalità e durabilità del prodotto. Il contrasto all'obsolescenza programmata contribuisce ad incentivare la produzione e commercializzazione di prodotti con un più ampio ciclo di vita e come tali più sostenibili.

Si ricorda infine come la sostenibilità sia rilevante anche nell'ambito del rating di legalità. Questo strumento premiale, sempre più richiesto dalle imprese e di cui l'Autorità è soggetto competente per la sua attribuzione, considera la sostenibilità un parametro di legalità sotto un duplice aspetto. Da un lato, le condanne per i reati ambientali possono essere motivo ostativo all'attribuzione del rating di legalità, dall'altro lato, l'acquisizione di indici di sostenibilità nell'ambito dell'adesione a modelli organizzativi di *Corporate Social Responsibility* può determinare l'attribuzione di un punteggio premiale addizionale.

Nell'entrare in dettaglio di questi numerosi interventi, il presente lavoro si articola in tre sezioni. La sezione 2 descrive gli interventi a tutela della concorrenza nel settore dell'economia circolare e della mobilità sostenibile. La sezione 3 richiama l'attività di *enforcement* a tutela dei consumatori, con particolare riguardo alle pratiche commerciali scorrette aventi ad oggetto falsi *green claims* o condotte tali da incidere su funzionalità e durabilità del prodotto. La sezione 4 si concentra brevemente sul rating di legalità e sul ruolo che la sostenibilità gioca anche in tale contesto. La sezione 5 presenta alcune riflessioni conclusive.

2. L'*enforcement* antitrust in Italia: tra economia circolare e mobilità sostenibile

L'AGCM negli ultimi anni è intervenuta in più occasioni per assicurare dinamiche concorrenziali in settori determinanti per lo sviluppo della sostenibilità ambientale, dalla gestione dei rifiuti alla mobilità sostenibile (cfr. *Figura 1* per alcuni dei recenti interventi svolti dall'AGCM in tali settori). Contrastando e sanzionando comportamenti anticoncorrenziali, l'azione antitrust contribuisce al conseguimento di obiettivi ambientali, incentivando investimenti sostenibili anche attraverso lo sviluppo di soluzioni innovative e avanzate.

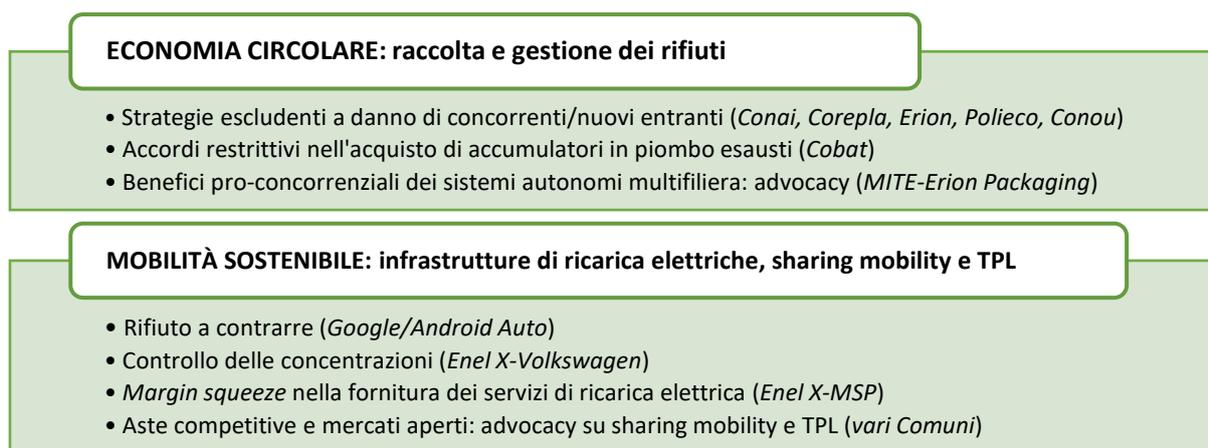


Fig. 1 - I recenti interventi dell'AGCM in settori rilevanti per l'economia circolare e la mobilità sostenibile

Con particolare riferimento al settore dei rifiuti, l'Autorità è intervenuta al fine di garantire un accesso al mercato ai nuovi consorzi entranti: garantire una circolarità dei processi produttivi, assicurando un'adeguata pressione concorrenziale tra i diversi professionisti che operano nel settore può contribuire allo sviluppo dell'economia circolare, sempre più al centro del dibattito europeo per un mercato più sostenibile. Contribuire ad efficientare le diverse fasi del processo di gestione dei rifiuti, nonché rendere più agevole la *compliance* agli obblighi di Responsabilità Estesa dei Produttori (i cd. obblighi di *Extended Producer Responsibility* o obblighi *EPR*⁶), può comportare benefici non solo in termini di politiche

⁶ *EPR* è l'acronimo inglese per responsabilità estesa del produttore. La responsabilità finanziaria ed eventualmente anche quella organizzativa della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa rifiuto sono poste in capo al produttore del prodotto, ossia a "qualsiasi persona fisica o giuridica che professionalmente sviluppi, fabbrichi, trasformi, tratti, venda o importi prodotti" cfr. art. 183, co. 1, lett. g e g-bis), Testo Unico Ambientale.

sostenibili ma anche per gli stessi consumatori.

Già nell'ambito dell'Indagine Conoscitiva sui rifiuti solidi urbani, l'Autorità ha avuto modo di osservare come la presenza di una pluralità di sistemi autonomi di *compliance* all'EPR nell'offerta del servizio di gestione dei rifiuti da imballaggio possa avere un duplice impatto positivo sul mercato.⁷ Da una parte, è in grado di migliorare il servizio reso ai produttori di prodotti e imballaggi, consentendo loro di pagare un contributo ambientale commisurato al suo effettivo costo di gestione. Dall'altro lato, genera dei benefici anche a vantaggio dei consumatori finali dei beni imballati, su cui di fatto grava l'onere economico di tale obbligo di legge: tanto più sarà efficiente il processo di gestione dei rifiuti, quanto più la riduzione dei contributi dei produttori determinerà, per l'effetto, una riduzione del prezzo finale degli imballaggi.⁸ È proprio in tal senso che un modello concorrenziale dei diversi *compliance schemes* può spiegare indirettamente i suoi effetti anche sulla sostenibilità ambientale, incentivando i produttori stessi a immettere al consumo imballaggi più eco-compatibili ai quali si associ un minor contributo ambientale.

Tra il 2015 e il 2022, l'Autorità ha chiuso quattro istruttorie nel settore dei rifiuti – tre con impegni ed una con accertamento dell'infrazione – aventi ad oggetto possibili condotte abusive escludenti attuate dagli operatori dominanti, spesso *incumbent*, per limitare l'accesso al mercato dei consorzi da parte di consorzi concorrenti o nuovi entranti (caso Conai per gli imballaggi in PET, caso Corepla per gli imballaggi in plastica, caso Erion per i RAEE, caso Polieco per beni in polietilene). Recentemente, ad ottobre 2023, l'Autorità ha avviato una quinta istruttoria – allo stato ancora in corso – nei confronti di CONOU (Consorzio Nazionale Oli nel settore degli oli minerali usati).⁹ Secondo l'ipotesi formulata in avvio, il Consorzio avrebbe adottato condotte volte ad ostacolare l'ingresso e l'operatività di nuovi operatori nel mercato della rigenerazione di oli lubrificanti, abusando della propria posizione dominante nel mercato dell'avvio a riciclo e recupero degli oli usati in adempimento agli obblighi EPR.

Se preferisci possiamo anche inserirlo in coda agli abusi, prima di raccontare il caso COBAT.

I casi di abuso indagati dall'Autorità, pur rivolgendosi a diverse aree del mercato dei rifiuti,

⁷ AGCM, provvedimento n. 25823 del 21 gennaio 2016 (IC49 - *Mercato della gestione dei rifiuti solidi urbani*) in AGCM, Bollettino n. 3/2016.

⁸ Cfr. IC49 cit.: “[S]i ritiene che un modello monopolistico di *compliance* all'EPR non allochi correttamente i costi di gestione dei rifiuti da imballaggio tra i produttori e gli utilizzatori finali dei relativi beni e, di conseguenza, non garantisca che il prezzo degli imballaggi nel mercato della loro vendita segnali adeguatamente ai consumatori il costo della loro gestione.”. Sul punto si veda anche Tar Lazio, n. 10263/2014, dove il giudice, esprimendosi sulla legittimità del D.M. del 26 Aprile 2013, ha affermato che il contributo ambientale CONAI (cd. CAC) “pur non avendo carattere tributario, costituisce oggetto di un'obbligazione ex lege destinata ad operare secondo meccanismi del tutto simili a quelli dell'IVA, entrando a far parte integrante del prezzo di vendita dell'imballaggio con una traslazione dei costi a carico del consumatore finale”.

⁹ AGCM, provvedimento n. 30797 del 2 ottobre 2023 (A569 - *Consorzio Nazionale Oli Usati Conou-Condotte restrittive nel settore della rigenerazione*) in AGCM, Bollettino n. 39/2023. CONOU è il Consorzio Nazionale per la gestione, raccolta e trattamento degli Oli minerali Usati. Alla data del 22 novembre 2023, l'istruttoria risulta ancora in corso.

da quella degli imballaggi in plastica, a quella dei beni in polietilene e delle apparecchiature elettriche ed elettroniche, sono connotati da analoghi tratti distintivi.¹⁰ In tutti i casi, difatti, il Consorzio dominante (CONAI, COREPLA, ERION e POLIECO), secondo l'ipotesi formulata dall'Autorità in sede di avvio, avrebbe attuato una serie di possibili comportamenti abusivi, sussumibili sotto un'unica strategia escludente, al solo scopo di danneggiare i consorzi concorrenti o nuovi entranti (come Aliplast, CORIPET ed Ecopolietilene).

È il caso del Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI)¹¹, che, secondo l'ipotesi accusatoria, avrebbe provato ad impedire l'ingresso nel mercato dell'avvio al riciclo di rifiuti da imballaggi in plastica secondari e terziari del concorrente sistema autonomo P.A.R.I.¹² – implementato da Aliplast – ostacolandone il riconoscimento nell'ambito dell'iter amministrativo davanti al Ministero dell'Ambiente, nonché l'operatività nel mercato, rifiutandosi, ad esempio, di quantificare il contributo dovuto da Aliplast per l'attività di gestione degli imballaggi marchiati P.A.R.I.¹³ L'istruttoria è stata chiusa senza accertare infrazione ma accogliendo un set di impegni volto ad evitare un'interferenza nei procedimenti amministrativi davanti al Ministero per il riconoscimento di possibili nuovi entranti, ma anche a definire dei criteri certi per la determinazione del contributo dovuto, in caso di rifiuti Aliplast intercettati nella filiera della raccolta differenziata. Questo secondo impegno, in particolare, è risultato idoneo ad assicurare condizioni economiche e tempistiche certe e ragionevoli per gli accordi tra il sistema consortile e i sistemi autonomi, impedendo condotte strumentali a ritardare il riconoscimento degli stessi.

Nel 2020, è stata invece accertata, con sanzione di oltre 27 milioni di Euro (successivamente ridotta dal Consiglio di Stato a 10 milioni), una pratica abusiva escludente nel mercato dei servizi di avvio a riciclo e recupero degli imballaggi primari in CPL PET a uso alimentare.¹⁴ Secondo l'Autorità, il Consorzio Nazionale per la Raccolta,

¹⁰ AGCM, provvedimento n. 25609 del 3 settembre 2015 (A476 - *CONAI-Gestione rifiuti da imballaggi in plastica*) in AGCM, Bollettino n. 33/2015. AGCM, provvedimento n. 28430 del 27 ottobre 2020 (A531 - *Riciclo imballaggi primari/condotte abusive COREPLA*) in AGCM, Bollettino n. 45/2020. AGCM, provvedimento n. 30130 del 27 aprile 2022 (A544 - *ERION WEEE/Condotte anticoncorrenziali*) in AGCM, Bollettino n. 18/2022 e provvedimento n. 30300 del 13 settembre 2022 (A545 - *Consorzio POLIECO/Condotte anticoncorrenziali*) in AGCM, Bollettino n. 35/2022.

¹¹ Il Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI) è un consorzio obbligatorio per legge, istituito nel 1997 (e ora disciplinato dal Testo Unico dell'Ambiente, TUA) e costituito dai produttori e utilizzatori di imballaggi, obbligati a finanziare l'attività di gestione dei rifiuti derivanti dall'utilizzo dei propri imballaggi, ai sensi del principio europeo dell'*Extended Producer Responsibility* ("EPR"). CONAI ha il compito di garantire il raccordo tra l'attività di gestione dei rifiuti da imballaggio svolta dai consorzi di filiera e il servizio pubblico di raccolta differenziata organizzata dai Comuni, attraverso il c.d. accordo ANCI-CONAI.

¹² La società Aliplast – produttrice di imballaggi in plastica – aveva implementato un cd. "sistema autonomo" di gestione di rifiuti da imballaggi secondari e terziari in polietilene a bassa densità (LDPE), denominato "Sistema P.A.R.I.", che le avrebbe consentito di tracciarli, raccogliarli ed avviarli al riciclo, senza utilizzare le infrastrutture e i servizi messi a disposizione da CONAI e COREPLA, nonché senza procedere al versamento del contributo ambientale CONAI (CAC).

¹³ AGCM, provvedimento n. 25609 del 3 settembre 2015 (A476 - *CONAI-Gestione rifiuti da imballaggi in plastica*). Sul provvedimento in esame non è intervenuta alcuna pronuncia del giudice amministrativo.

¹⁴ AGCM, provvedimento n. 28430 del 27 ottobre 2020 (A531 - *Riciclo imballaggi primari/condotte abusive COREPLA*). Il provvedimento dell'Autorità ha superato il vaglio del giudice amministrativo, trovando conferma sia in primo grado (TAR Lazio, sentenza n. 11997 del 22 novembre 2021), che in appello, ove il

il Riciclaggio e il Recupero degli Imballaggi in Plastica (COREPLA)¹⁵, attraverso un'articolata strategia escludente, avrebbe contribuito ad impedire l'operatività di un nuovo sistema autonomo innovativo per l'avvio al riciclo, implementato da CORIPET¹⁶, nonché ostacolare gli effetti di tutela ambientale derivanti dalla concorrenza tra sistemi di *compliance* EPR. Secondo l'ipotesi accusatoria, COREPLA al fine di mantenere la propria posizione dominante e disincentivare eventuali nuovi entranti dal proporre analoghi progetti innovativi, avrebbe ostacolato l'operatività di CORIPET, impedendogli di raggiungere gli obiettivi di recupero e riciclo fissati nel tempo richiesto dal Ministero.¹⁷ Per porre fine alle condotte escludenti di COREPLA, l'Autorità ha dapprima adottato delle misure cautelari necessarie ai fini della permanenza di CORIPET sul mercato e, a chiusura del procedimento, diffidato il Consorzio dal porre immediatamente fine ai riscontrati comportamenti distorsivi della concorrenza, nonché dall'astenersi in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi.¹⁸ L'esito di questo intervento assume particolare rilievo se si pensa come abbia contribuito a rendere possibile l'operatività di un soggetto virtuoso, come CORIPET, portatore di iniziative innovative volte a ridurre la produzione di plastica: ne sono un esempio la diffusione, in molte città, di eco-compattatori dedicati alla raccolta delle bottiglie di plastica in PET, ove i cittadini possono conferire bottiglie usate – che saranno destinate alla produzione di nuove bottiglie – per ottenere in cambio delle premialità, quali la raccolta di punti destinata all'ottenimento di sconti da spendere in esercizi commerciali locali oppure online.

Nel corso del 2022, l'Autorità è intervenuta contro due ulteriori possibili condotte abusive,

Consiglio di Stato si è limitato a rimodulare la sanzione irrogata dall'Autorità riducendola a 10 milioni di Euro (Consiglio di Stato, sentenza n. 10093 del 15 dicembre 2022).

¹⁵ COREPLA è un consorzio per il recupero e riciclo di imballaggi in plastica (il c.d. “Consorzio di filiera della plastica”), costituito ai sensi del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Testo Unico Ambientale, anche TUA), cui partecipano obbligatoriamente tutti i produttori/importatori di imballaggi in plastica in Italia che, in forza del principio dell'EPR, sono tenuti a farsi carico del fine vita dei prodotti immessi sul mercato e facoltativamente gli utilizzatori, i riciclatori e i recuperatori di detti imballaggi in plastica. COREPLA si inserisce nell'ambito del sistema Consorzio Nazionale Imballaggi (CONAI) ed offre il servizio di avvio al recupero e riciclo degli imballaggi in plastica dei propri consorziati, avvalendosi – grazie al cd. Accordo Quadro ANCI-CONAI – del servizio pubblico di raccolta differenziata organizzata dai Comuni.

¹⁶ CORIPET è un consorzio costituito, ai sensi del TUA, quale sistema autonomo per offrire servizi di recupero e riciclo esclusivamente di bottiglie in materiale plastico denominato PET per uso alimentare, per favorire l'assolvimento degli obblighi di EPR dei propri consorziati. Il progetto CORIPET prevedeva l'installazione di eco-compattatori idonei a raccogliere, a regime, il 30% circa dell'impresso al consumo dei propri consorziati e a realizzare *RPET*, ossia PET riciclato per uso alimentare come richiesto dalla normativa europea.

¹⁷ Il MATTM (Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, ora Ministero della Transizione Ecologica), nell'autorizzazione provvisoria ad operare, rilasciata a CORIPET nel 2018, aveva concesso al consorzio due anni di tempo (2018-2020) per dimostrare l'efficienza, efficacia ed economicità del progetto, pena il riconoscimento dell'autorizzazione definitiva. COREPLA, secondo le contestazioni mosse dall'Autorità in avvio, avrebbe ostacolato il raggiungimento di tali obiettivi, anche grazie alla presenza di clausole di esclusiva che regolavano rapporti contrattuali con i gestori della raccolta e con gli impianti di selezione, in base alle quali ANCI avrebbe dovuto consegnare i rifiuti di imballaggi esclusivamente a COREPLA.

¹⁸ Nel caso di specie, le misure cautelari imposte dall'Autorità (cfr. AGCM, Provvedimento n. 27961 del 29 ottobre 2019) sono risultate determinanti, oltreché necessarie: senza la loro adozione, CORIPET non sarebbe stata in grado di raggiungere gli obiettivi di riciclo fissati dal MITE per il periodo 2018-2020 nell'autorizzazione provvisoria del 2018.

ascrivibili, rispettivamente, ad un sistema di gestione collettiva di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (ERION) e ad un consorzio – ex monopolista legale – per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene diversi dagli imballaggi (POLIECO).¹⁹ In base all’iniziale ipotesi formulata dall’Autorità in sede di avvio, le possibili strategie escludenti di entrambi i consorzi sarebbero state caratterizzate, da un lato, da condotte volte a mantenere artificiosamente basso il livello del contributo ambientale al fine mantenere i propri consorziati, dall’altro, da politiche aggressive finalizzate all’acquisizione della domanda potenziale (nuovi produttori), con effetti escludenti sui nuovi consorzi entranti.

Nel caso ERION²⁰, l’Autorità in avvio ha contestato possibili condotte escludenti a danno del consorzio concorrente, che sarebbero state poste in essere attraverso vincoli statutari e contrattuali (clausola esclusiva e di miglior prezzo), potenzialmente in grado di ostacolare l’adesione a sistemi collettivi concorrenti, e tramite agevolazioni (eco-contributi offerti sottocosto) ai propri aderenti non replicabili dai sistemi concorrenti.

Analogamente, la strategia contestata a POLIECO²¹ in sede di avvio, sarebbe stata diretta ad ostacolare l’operatività del nuovo entrante, diminuendone la capacità di acquisire o trattenere clienti, nonché a depotenziare il processo di liberalizzazione dei servizi di *compliance* per i rifiuti in polietilene. Più nello specifico, secondo l’Autorità, tale condotta si sarebbe sostanziata nell’innalzamento discriminatorio dei costi d’uscita, attraverso agevolazioni su contributi pregressi non versati, concessi – anche in base ad accordi quadro con le associazioni di categoria – a patto che non si aderisse al nuovo sistema, oltre che in iniziative aggressive, quali la minaccia di riscossione di contributi inevasi con interessi e sanzioni, nei confronti di chi non intendesse diventare o rimanere associato.

Entrambi i procedimenti sono poi stati chiusi dall’Autorità senza accertare l’infrazione ma accogliendo gli impegni presentati dalle parti, volti principalmente ad eliminare vincoli contrattuali e statutari che ostacolavano l’operatività dei nuovi consorzi entranti, con particolare riguardo alla gestione dei contributi EPR pregressi. Grazie agli impegni resi obbligatori dall’Autorità, è venuta meno la discriminazione tra produttori iscritti e non iscritti al consorzio dominante e si è assicurata la possibilità ai consorzi concorrenti di contrattare liberamente le proprie tariffe con gli impianti di trattamento, lasciando liberi gli associati di aderire ad altri sistemi concorrenti, mettendo così sullo stesso piano i nuovi sistemi entranti con l’*incumbent* nella competenza a riscuotere i contributi pregressi dai

¹⁹ AGCM, provvedimento n. 30130 del 27 aprile 2022 (A544 - ERION WEEE/Condotte anticoncorrenziali) e provvedimento n. 30300 del 13 settembre 2022 (A545 - Consorzio POLIECO/Condotte anticoncorrenziali). Sui provvedimenti citati non è intervenuta alcuna pronuncia del giudice amministrativo.

²⁰ ERION è un sistema di gestione collettiva di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (“RAEE”), costituito nel 2020 a valle della fusione dei consorzi Ecodom e Remedia, entrambi già attivi nello stesso settore. Il sistema ERION opera anche come sistema di raccolta delle batterie al piombo esauste e dei rifiuti di imballaggi..

²¹ Il Consorzio per il riciclaggio dei rifiuti di beni in polietilene (POLIECO) favorisce il ritiro dei beni in polietilene che non costituiscono imballaggi al termine del loro ciclo di vita, assicurandone la raccolta e il riciclo, nonché le altre forme di recupero. POLIECO è stato istituito nel 1997 come consorzio unico obbligatorio, operando in condizioni di monopolio nell’offerta di servizi di compliance all’EPR dei produttori di polietilene, fino all’ingresso sul mercato del consorzio Ecopolietilene nel giugno 2020.

produttori inadempienti.

L’Autorità è intervenuta anche in quei settori in cui il sistema di riciclo non è a fallimento del mercato: assicurare dinamiche concorrenziali tra gli acquirenti del prodotto dismesso può condurre ad un aumento del prezzo pagato ai raccoglitori, fino a generare, per l’effetto, un ritorno economico per gli stessi consumatori che dismettono il rifiuto.

In tale quadro, si inserisce l’indagine dell’Autorità su una possibile intesa restrittiva della concorrenza nel mercato degli accumulatori al piombo esausto tra il Consorzio COBAT²² e gli aderenti al consorzio.²³ Secondo le contestazioni mosse in avvio, l’intesa avrebbe avuto ad oggetto l’attuazione di una possibile strategia escludente volta ad assicurare ai soci storici di COBAT un flusso continuo di rifiuti a prezzi controllati, escludendo dal mercato altri sistemi di raccolta concorrenti. Dalle informazioni agli atti sembrava emergere anche la presenza di un accordo tra tutte le parti (inclusi i riciclatori) volto a garantire una ripartizione pro-quota degli accumulatori esausti raccolti da COBAT, a prezzi progressivamente più bassi, in modo tale da abbassare altrettanto progressivamente il valore della risorsa acquistata per gli operatori a monte nella filiera, con l’intento di calmierare il mercato. Infine, le gare cui avrebbero partecipato i riciclatori consorziati di COBAT sarebbero state basate su un criterio di spartizione territoriale per non generare il rialzo del prezzo. Il procedimento è stato poi chiuso dall’Autorità senza accertare l’infrazione, ritenendo gli impegni presentati sufficienti a superare le criticità concorrenziali contestate.²⁴ Nel caso in esame, la scelta dell’Autorità di accogliere gli impegni presentati dalle parti, nonostante l’asserita gravità della condotta contestata in avvio, è stata dettata dalla necessità di intervenire tempestivamente e con efficacia risolutiva nei confronti delle criticità concorrenziali caratterizzanti il caso di specie, sia da un punto di vista strutturale che comportamentale. Di particolare rilievo, la misura dell’uscita degli *smelters* da COBAT che, anche grazie a caratteristiche di certezza e verificabilità, è stata ritenuta dall’Autorità idonea ad eliminare la distorsione strutturale della filiera, contribuendo al venir meno le condizioni di disparità tra consorzi concorrenti e conflitti di interesse all’interno di COBAT nell’attribuzione dei materiali.

Nel 2022, l’Autorità si è espressa sul tema della gestione dei rifiuti anche nell’ambito della propria attività di *advocacy*, emanando, su richiesta del Ministero della Transizione Ecologica (oggi Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica – MASE), un parere relativo all’istanza di riconoscimento presentata da un nuovo sistema collettivo per la

²² COBAT RIP A, attivo per la gestione dei rifiuti di pile e accumulatori al piombo, ha operato fino al 2008 come consorzio obbligatorio, quando ha cominciato ad operare in concorrenza, pur rimanendo il principale sistema di raccolta italiano (nel 2019, vantava il 63% della raccolta nazionale).

²³ AGCM, provvedimento n. 29718 del 15 giugno 2021 (I838 - *Restrizioni nell’acquisto degli accumulatori al piombo esausti*) in AGCM, Bollettino n. 27/2021. Sul provvedimento citato non è intervenuta alcuna pronuncia del giudice amministrativo.

²⁴ In particolare, sono stati resi obbligatori impegni di natura strutturale – dismissione delle quote detenute dai riciclatori soci di COBAT – e comportamentale – fra cui l’allocazione di accumulatori esausti tramite aste telematiche aperte, limitazione dell’accesso ad informazioni sensibili da parte dei soci di COBAT, l’inapplicabilità dell’obbligo statutario di esclusiva e impegno a non introdurre tale previsione in Cobat S.p.A. – ritenuti idonei ad eliminare le pregresse distorsioni strutturali che ostacolavano il corretto funzionamento della filiera, nonché ad introdurre dei presidi idonei a contrastare eventuali condotte anticoncorrenziali

gestione dello smaltimento di imballaggi in plastica, carta e legno.²⁵ In tale occasione, l’Autorità ha ritenuto che la costituzione di un sistema autonomo multi-filiera, seppur con alcuni correttivi, avrebbe potuto apportare benefici pro-concorrenziali nel mercato nazionale dei *compliance schemes* EPR, grazie anche allo sfruttamento delle sinergie e delle economie di scala previste dal progetto del nuovo sistema collettivo.²⁶

Come anticipato, l’*enforcement* dell’Autorità si è concentrato anche su un altro settore cruciale per la transizione verso un’economia sostenibile: la mobilità sostenibile. L’Autorità, nel 2021²⁷, ha sanzionato Google per oltre 100 milioni di Euro, accertando una condotta abusiva in violazione dell’art. 102 TFUE, consistente nel rifiuto di rendere disponibile all’interno del sistema Android Auto²⁸ una *app* rivale (JuicePass²⁹, sviluppata da Enel X Italia) per i servizi di prenotazione e pagamento della ricarica dei veicoli elettrici. Secondo quanto sostenuto dall’Autorità, rifiutare ingiustificatamente la pubblicazione dell’*app* concorrente su una piattaforma, ritenuta indispensabile ai fini di un utilizzo sicuro dell’*app*, avrebbe determinato un ingiusto vantaggio per l’*app* proprietaria di Google (Google Maps). Analizzando la condotta in ottica prospettica e, dunque, valorizzando le caratteristiche di forte innovazione e rapida evoluzione che connotavano il mercato di riferimento, l’Autorità ha ritenuto che la stessa fosse in grado di influenzare lo sviluppo della mobilità elettrica in una fase cruciale del suo avvio con ricadute negative sulla diffusione dei veicoli elettrici, nonché sulla transizione verso una mobilità più sostenibile. Gli effetti della condotta di Google, secondo l’Autorità, erano tali da costituire un ostacolo alla comparsa di un nuovo prodotto per il quale esisteva una domanda potenziale, qualificabile come ostacolo al progresso tecnico. Con la diffida dell’Autorità sono stati imposti a Google dei rimedi comportamentali, imponendo alla società di rendere disponibili ad Enel X, nonché ad altri sviluppatori di *app*, strumenti per la programmazione di *app* interoperabili con Android Auto. Sulla decisione dell’Autorità – confermata in primo grado dal giudice amministrativo risulta pendente, alla data del 6 novembre 2023, l’appello di fronte al Consiglio di Stato, tuttavia merita osservare come nell’ambito di tale contenzioso siano state recentemente sottoposte all’attenzione della Corte di Giustizia dell’Unione europea una serie di questioni pregiudiziali sulla nozione di indispensabilità e su come la fattispecie del rifiuto a contrarre debba essere applicata a condotte realizzate nel

²⁵ Parere ai sensi dell’art. 22, legge 287/1990, rilasciato in data 15 luglio 2022 (AS1859 – *MITE-Riconoscimento sistema autonomo Erion Packaging*) in AGCM, Bollettino n. 34/2022.

²⁶ Affinché il nuovo sistema fosse idoneo a spiegare i suoi effetti pro-concorrenziali, l’Autorità ha ritenuto necessaria l’adozione di alcuni correttivi e accorgimenti, quali: (i) la definizione di meccanismi per evitare fenomeni di *cross-finance*, anche attraverso una contabilità nettamente separata della gestione per singolo materiale di imballaggio; (ii) la definizione di modalità per gestire la prosecuzione dell’attività in situazioni in cui il consorzio non raggiunga gli obiettivi di riciclaggio e recupero con riferimento solo ad alcuni dei materiali di imballaggio oggetto della sua attività.

²⁷ AGCM, provvedimento n. 29645 del 27 aprile 2021 (A529 - *Google/Compatibilità app Enel X Italia con sistema Android Auto*) in AGCM, Bollettino n. 20/2021. Alla data del 6 novembre 2023 risulta pendente appello davanti al Consiglio di Stato.

²⁸ Android Auto è una *app* sviluppata da Android che consente di estendere l’operatività di alcune *app* che l’utente ha già sullo *smartphone*, sull’unità di infotainment dell’automobile.

²⁹ L’*app* JuicePass, sviluppata da Enel X Italia, offre servizi specifici per la ricarica elettrica. Si tratta, in particolare, dei servizi di ricerca di colonnine di ricarica, navigazione, prenotazione della sessione di ricarica, gestione della stessa (avvio, monitoraggio, conclusione) e pagamento.

settore digitale.³⁰ Il caso appena descritto assume, dunque, duplice rilievo. Da un lato, per la sua portata innovativa: assicurare la concorrenza nel mercato dei servizi di ricarica di veicoli elettrici può, infatti, contribuire ad aumentare gli investimenti in infrastrutture più innovative e, per l'effetto, l'efficienza dei servizi stessi, contribuendo, di riflesso, ad aumentare la domanda anche di veicoli elettrici. Dall'altro, per l'importanza che avrà nel panorama del diritto antitrust europeo la decisione della Corte di Giustizia.

Sempre nel settore della mobilità sostenibile, è interessante ricordare anche che nel 2021, l'Autorità ha autorizzato senza condizioni una *joint venture* tra Enel X e Volkswagen Finance Luxembourg S.A. per la creazione e la gestione in Italia di una rete di infrastrutture di ricarica a elevata potenza (superiore ai 100 kW, *High Power Charge* o "HPC") per veicoli elettrici.³¹ Tale operazione prevedeva la creazione e la gestione di 3.000 *charging point*, da collocare presso diverse stazioni di ricarica. In base agli accordi tra le società parti dell'operazione, la rete sarebbe rimasta aperta, a condizioni non discriminatorie, a tutti i potenziali utenti, e, in più, Enel X avrebbe dovuto conferire alla *joint venture* le colonnine di ricarica pubbliche all'epoca detenute in Italia. Inizialmente l'Autorità aveva ipotizzato che la costituzione della *joint venture* potesse essere idonea a costituire o rafforzare una posizione dominante sul mercato della costruzione e gestione di infrastrutture di ricarica a elevata potenza e sui mercati verticalmente collegati, quello della fornitura di servizi di *eMobility* in Italia e quello della produzione e commercializzazione di automobili, con riferimento in particolare alla produzione e commercializzazione di auto elettriche, sempre in Italia. Tuttavia, a valle di un'approfondita analisi dei mercati interessati dall'operazione, si è poi ritenuto che l'operazione non destasse preoccupazioni di natura concorrenziale, tenuto conto non solo della presenza di forti investimenti sul mercato (complici anche i finanziamenti stanziati nell'ambito del PNRR), ma anche che di una regolazione settoriale idonea a consentire un accesso non discriminatorio alle reti di distribuzione ai vari *charging point operator*. In più, come già anticipato, le parti si sono impegnate a operare nel mercato italiano solo nell'ambito della *joint venture* al fine esclusivo della realizzazione dei tremila punti di ricarica, garantendo l'accesso alla propria rete, a condizioni non discriminatorie, a tutti i fornitori di servizi di *eMobility* che ne avessero fatto richiesta.

Anche nel 2023, l'Autorità ha prestato attenzione al settore della mobilità avviando un'istruttoria – allo stato ancora in corso – nei confronti di Enel X Way S.r.l., Enel X Way Italia S.r.l. ed Ewiva S.r.l., volta ad accertare un possibile abuso di posizione dominante nel mercato a monte dell'installazione e della gestione di colonnine per la ricarica elettrica sul territorio nazionale (cd. *Charging Point Operator* (CPO)).³² Secondo l'ipotesi istruttoria, la condotta abusiva si sostanzierebbe in una fattispecie di *margin squeeze* a danno degli

³⁰ Per la decisione del giudice amministrativo che ha confermato in primo grado il provvedimento dell'Autorità, si veda TAR Lazio, sentenza n. 10147 del 18 luglio 2022. Per il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, cfr. Consiglio di Stato, ordinanza n. 3584 del 2023.

³¹ AGCM, provvedimento n. 29945 del 9 dicembre 2021 (C12404 - *Enel X-Volkswagen Finance Luxembourg/JVC*) in AGCM, Bollettino n. 51/2021.

³² AGCM, provvedimento n. 30576 del 4 aprile 2023 (A557 - *Enel X Way ed Ewiva/Condotte abusive nel mercato dei servizi di ricarica elettrica*) in AGCM, Bollettino n. 15/2023. Alla data del 22 novembre 2023, l'istruttoria è ancora in corso.

operatori attivi nel mercato a valle, verticalmente collegato, della fornitura dei servizi di ricarica elettrica alla clientela finale (cd. *Mobility Service Providers*, MSP).³³ Laddove riscontrata, la condotta contestata risulterebbe idonea ad ostacolare la concorrenza attuale e potenziale nei servizi di ricarica elettrica da parte degli operatori non verticalmente integrati anche nella detenzione di infrastrutture di ricarica. La medesima condotta potrebbe, difatti, risultare idonea a rendere più difficile ai medesimi operatori di raggiungere una scala minima efficiente per operare nell'attività di realizzazione dei punti di ricarica, contribuendo ad agevolare il rafforzamento della posizione dominante delle società del Gruppo Enel.

Nell'ambito dell'attività di *advocacy*, l'Autorità è intervenuta sia in tema di *sharing mobility* che di trasporto pubblico locale, nell'ottica di garantire aste competitive o mercati aperti per gli affidamenti dei servizi di mobilità sostenibile e trasporto pubblico locale.³⁴ Nel 2022, l'Autorità ha trasmesso una segnalazione per esprimere alcune considerazioni circa le possibili criticità concorrenziali derivanti dagli avvisi pubblici predisposti da alcuni Comuni italiani ai fini dell'individuazione di operatori interessati a svolgere servizi di mobilità in *sharing* (scooter elettrici), ritenendo che alcune disposizioni ivi contenute fossero idonee a comportare una riduzione dell'offerta dei servizi di *sharing* non giustificata da ragioni di ordine normativo, tecnico o di sicurezza, nonché un danno agli utenti in termini di limitazione delle possibilità di accesso ai servizi innovativi di mobilità.³⁵ Assicurare dinamiche competitive in questi settori aumenta l'efficienza dei servizi, incentivandone l'utilizzo da parte dei cittadini.

3. L'importanza di tutelare i consumatori nella transizione verde: il ruolo dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Negli ultimi anni i consumatori hanno manifestato un forte interesse verso le tematiche ambientali, dimostrando anche un'alta disponibilità a pagare per prodotti più sostenibili. Sono presenti in letteratura diversi studi dai quali emerge una sempre più crescente *willingness to pay* dei consumatori verso scelte di consumo sostenibili: i consumatori sono spesso disposti a pagare di più, valorizzando la sostenibilità del prodotto.³⁶

Affinché le scelte dei consumatori ricadano su alternative sostenibili, diventa, tuttavia, necessario assicurarsi che gli stessi siano messi nelle condizioni di compiere scelte di

³³ Stando all'ipotesi accusatoria, le società del Gruppo Enel citate, nell'ambito dei contratti di interoperabilità con i *mobility service providers* (cd. MSP) starebbero praticando tariffe all'ingrosso (cd. tariffe *roaming*) non sufficienti a consentire agli operatori MSP di operare in maniera redditizia nel mercato a valle.

³⁴ Cfr. *ex multis* AGCM, segnalazione del 4 agosto 2022 (AS1852 - *Vari comuni italiani-Avvisi pubblici per servizi di scooter sharing*) in AGCM, Bollettino n. 32/2022, segnalazione del 14 maggio 2020 (AS1675 - *Regione Molise-Affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale extraurbano*) in AGCM, Bollettino n. 25/2020, parere del 18 novembre 2019 (AS1635 - *Regione Puglia-Schemi di disciplinare di gara e capitolato tecnico per l'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale*) in AGCM, Bollettino n. 52/2019.

³⁵ AGCM, segnalazione AS1852, già citata.

³⁶ Biswas, A., & Roy, M. (2016). A study of consumers' willingness to pay for green products. *Journal of Advanced Management Science*, 4(3). Constantatos, C., Pargianas, C. and E. S. Sartzetakis (2021). Green Consumers and Environmental Policy. *Journal of Public Economic Theory*, 23(1), 105-140. Li, S., & Kallas, Z. (2021). Meta-analysis of consumers' willingness to pay for sustainable food products. *Appetite*, 163, 105239.

consumo adeguatamente informate e consapevoli, contribuendo anche a rafforzare la fiducia verso le informazioni fornite dai professionisti³⁷.

L'orientamento verso scelte di consumo più sostenibili ha spinto le imprese ad una comunicazione commerciale sempre più incentrata sulla sostenibilità (i cd. *green claims*). Ciò rischia, però, di esporre i consumatori a pratiche di *greenwashing*, in quanto le imprese potrebbero esser tentate a sviluppare strategie di *marketing* improntate sulla sostenibilità, non sempre rispondenti al vero. Secondo uno studio pubblicato dalla Commissione europea nel 2020, l'80% delle comunicazioni commerciali contengono *green claims* ed oltre il 50% dei *green claims* diffusi forniscono informazioni vaghe, infondate e ingannevoli, contribuendo a ridurre la fiducia dei consumatori verso tali forme di *marketing*.³⁸

La Commissione europea, nell'ambito di un più ampio progetto finalizzato allo sviluppo dell'economia circolare, ha dimostrato una forte attenzione verso questa tematica, elaborando nuove regole che impediscano alle imprese di attuare strategie di *greenwashing* e rendano i consumatori realmente liberi di orientarsi verso opzioni di consumo sostenibile.³⁹

La stessa Commissione nella “*Nuova agenda dei Consumatori*” del 2020, sottolineando il ruolo attivo dei consumatori nella transizione verde, ha auspicato la rimozione di ostacoli alla diffusione di scelte di consumo sostenibili, evidenziando la necessità di contrastare pratiche di *greenwashing* e obsolescenza programmata.⁴⁰ Entrambe le pratiche – come vedremo di seguito – sono state oggetto dell'*enforcement* dell'Autorità a tutela dei consumatori (cfr. *Figura 2* per alcuni dei principali interventi svolti dall'AGCM per assicurare ai consumatori scelte di consumo sostenibili).

³⁷ I dati emersi da recente una *survey* della Commissione europea, evidenziano che circa il 60% dei consumatori considera affidabili i *claims*. Ciononostante, vi è una cospicua parte di consumatori (il 39%) fortemente convinta del contrario. Sul punto, cfr. European Commission, Directorate-General for Justice and Consumers, *Survey of consumers' attitudes towards cross-border trade and consumer-related issues 2023 (Executive summary)*, Publications Office, 2023.

³⁸ Commissione europea, *Environmental claims in the EU – inventory and reliability assessment*, 2020.

³⁹ COM(2020) 98 final dell'11 marzo 2020. Nella Comunicazione “*Un nuovo piano d'azione per l'economia circolare*”, la Commissione europea ha prospettato alle altre istituzioni europee una serie di iniziative legislative volte a delineare un quadro strategico nel campo della sostenibilità. Al suo interno, l'idea di revisionare la legislazione UE a tutela dei consumatori, in modo tale da rafforzarne la partecipazione allo sviluppo dell'economia circolare, introducendo norme volte ad ostacolare pratiche di *greenwashing* e obsolescenza prematura.

⁴⁰ Si veda COM(2020) 696 final del 13 novembre 2020, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Nuova agenda dei consumatori - Rafforzare la resilienza dei consumatori per una ripresa sostenibile*.

GREENWASHING

- Green claims su ridotto utilizzo della plastica (*San Benedetto, Ferrarelle, Sant'Anna*)
- Green claims su biodegradabilità/compostabilità (*Wellness Innovation Project, Italtel*)
- Green claims su emissioni CO₂ e impatto ambientale (*VW, ENI Diesel+, EasyJet, FreeNow*)

DURABILITÀ E RIPARABILITÀ DEI PRODOTTI

- Obsolescenza programmata (*Samsung, Apple, HP*)

Fig. 2 - Gli interventi dell'AGCM a tutela dei consumatori per ostacolare greenwashing e obsolescenza programmata ed assicurare ai consumatori scelte di consumo sostenibili.

A marzo 2022, è stata presentata una proposta di direttiva che, intervenendo a modifica delle direttive europee sulle pratiche commerciali scorrette (la cd. *Unfair Commercial Practices Directive*) e sui diritti dei consumatori (la cd. *Consumer Rights Directive*), intende disciplinare le pratiche sleali che sfruttano ingannevolmente vanti ambientali e l'uso di marchi di sostenibilità, sia individuando nuove caratteristiche di prodotti e servizi da sottoporre al sindacato di ingannevolezza da parte delle Autorità, che ampliando la *blacklist* sulle pratiche considerate in ogni caso ingannevoli.⁴¹ Nei *Considerando* della direttiva viene precisato che la valutazione sull'ingannevolezza dei vanti di sostenibilità utilizzati dovrà coinvolgere anche quelle informazioni fornite ai consumatori sulla sostenibilità sociale dell'impresa (e.g. condizioni di lavoro, beneficenza, benessere degli animali) e viene proposto di modificare, in tal senso, l'articolo della Direttiva sulle pratiche commerciali scorrette dedicato alle azioni ingannevoli.⁴²

Di pochi mesi fa, invece, la proposta di direttiva sui *green claims*, con cui la Commissione intende delineare dei criteri comuni per contribuire al contrasto del *greenwashing*.⁴³ L'idea è quella di fornire dei requisiti minimi cui i vanti ambientali devono rispondere prima di

⁴¹ Si veda COM/2022/143 final del 30 marzo 2022. Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione. Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 149 dell'11.6.2005, pag. 22). Direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori, recante modifica della direttiva 93/13/CEE del Consiglio e della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 304 del 22.11.2011, pag. 64).

⁴² Si veda il *Considerando* n. 3 e l'art. 1.2 della Proposta di Direttiva sopra citata (COM/2022/143 final). In particolare, al *Considerando* n. 3 si legge: "Al fine di dissuadere i professionisti dall'ingannare il consumatore per quanto concerne l'impatto ambientale o sociale, la durabilità o la riparabilità dei loro prodotti, anche mediante la presentazione generale del prodotto, è opportuno modificare l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2005/29/CE aggiungendo l'impatto ambientale o sociale, la durabilità e la riparabilità all'elenco delle caratteristiche principali del prodotto rispetto alle quali le pratiche del professionista possono essere considerate ingannevoli in base a una valutazione delle circostanze del caso. Anche le informazioni sulla sostenibilità sociale dei prodotti fornite dai professionisti, quali le condizioni di lavoro, i contributi di beneficenza o il benessere degli animali, dovrebbero evitare d'indurre in errore i consumatori."

⁴³ COM/2023/166 final. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on substantiation and communication of explicit environmental claims (*Green Claims Directive*).

poter essere veicolati ai consumatori. La proposta di direttiva intende, inoltre, disciplinare i marchi ambientali, relativamente ai quali negli ultimi anni si è assistito ad una vera e propria proliferazione.

Nella lotta al *greenwashing*, l'AGCM è intervenuta, ostacolando pratiche commerciali scorrette ed assicurando ai consumatori informazioni corrette e veritiere tali da consentir loro di assumere in modo consapevole scelte di consumo sostenibili. Questi interventi hanno l'effetto di aumentare la fiducia dei consumatori nei *claims* diffusi dai professionisti nella promozione dei propri prodotti, nonché di incentivare le imprese nell'investire genuinamente in sostenibilità.

In numerose occasioni, l'Autorità ha sanzionato l'utilizzo scorretto di *green claims* nei diversi settori del mercato, contestando l'ingannevolezza dei vantii ambientali sfruttati dalle imprese laddove non supportati da studi od evidenze reali ed oggettive.

Nel settore delle acque minerali, l'Autorità nell'ambito di tre distinte istruttorie ha sanzionato tre dei principali professionisti del settore (San Benedetto, Ferrarelle e Sant'Anna), accertando l'ingannevolezza dei *green claims* utilizzati con riferimento alla riduzione della quantità di plastica utilizzata (e.g. "*eco-friendly*", "*Impatto Zero*") o all'impatto zero della produzione.⁴⁴ Nelle rispettive istruttorie, l'Autorità ha accertato come i messaggi pubblicitari o gli impegni ambientali, promossi ed enfatizzati dai professionisti nell'ambito delle comunicazioni commerciali dei propri prodotti, fossero sforniti di adeguate evidenze documentali o non trovassero pieno riscontro nei dati reali, fondandosi su proiezioni e stime approssimate od essendo eccessivamente enfatizzati rispetto alla reale portata dei progetti di sostenibilità richiamati.

Interventi dello stesso tenore hanno riguardato anche la veridicità di *green claims* relativi alla natura "biodegradabile" o "compostabile" di prodotti offerti da alcuni professionisti attivi nella produzione e/o commercializzazione di pannolini⁴⁵ e *shopper* di plastica⁴⁶. Le

⁴⁴ AGCM, provvedimento n. 20559 del 10 dicembre 2009 (PS4026 - *Acqua San Benedetto-La scelta naturale*) in AGCM, Bollettino n. 52/2009. Il Consiglio di Stato ha confermato il provvedimento dell'Autorità (Consiglio di Stato, sentenza n. 1960 del 27 aprile 2017), riformando la sentenza del giudice amministrativo di primo grado che lo aveva precedentemente annullato (TAR Lazio, sentenza n. 3674 del 29 aprile 2011). AGCM, provvedimento n. 23278 dell'8 febbraio 2012 (PS7235 - *Ferrarelle-Impatto Zero*) in AGCM, Bollettino n. 6/2012. Sul provvedimento in esame non è intervenuta alcuna pronuncia del giudice amministrativo. AGCM, provvedimento n. 24046 del 14 novembre 2012 (PS6302 - *Acqua Sant'Anna Bio Bottle*) in AGCM, Bollettino n. 46/2012. Il provvedimento in esame ha superato positivamente il contenzioso amministrativo, conclusosi con decreto di perenzione dell'impugnativa di parte (TAR Lazio, decreto n. 5998 del 9 ottobre 2018).

⁴⁵ AGCM, provvedimento n. 24438 del 3 luglio 2013 (PS8438 - *Wellness Innovation Project-Pannolini Naturaè*) in AGCM, Bollettino n. 29/2013, con cui l'Autorità ha sanzionato la società Wellness Innovation Project e il Consorzio Italiano Compostatori. Il provvedimento in esame ha superato positivamente il contenzioso amministrativo, conclusosi con decreto di perenzione dell'impugnativa di parte (TAR Lazio, decreto n. 6381 del 20 novembre 2019).

⁴⁶ AGCM, Provvedimento n. 21942 del 22 dicembre 2010 (PB385 - *Italcom-ECM Biodegradabili*) in AGCM, Bollettino n. 51/2010, con cui l'Autorità ha sanzionato tre operatori pubblicitari attivi nel settore (Italcom S.r.l., Arcopolimeri S.r.l., Ideal Plastik S.r.l.) per aver diffuso *green claims* falsi sulla capacità degli additivi utilizzati per le buste della spesa di rendere biodegradabili al 100% il prodotto, in assenza di prove sulla compostabilità. Il provvedimento in esame ha superato positivamente il contenzioso amministrativo, conclusosi con decreto di perenzione dell'impugnativa di parte (TAR Lazio, decreti nn. 4064 e 4067 del 21

evidenze raccolte nell'ambito dei procedimenti hanno dimostrato, infatti, come, in un caso, le certificazioni utilizzate fossero state rilasciate in assenza di chiare norme tecniche di riferimento, in altri casi invece la natura biodegradabile e/o compostabile dei prodotti commercializzati non rispettasse gli standard di settore.

Tra gli interventi più importanti in tema di *green claims*, vi è il caso Volkswagen, con cui nel 2016 l'Autorità ha sanzionato per 5 milioni di Euro la casa automobilistica per aver posto in essere una pratica commerciale scorretta, di natura ingannevole, articolata in più condotte, fra cui la diffusione di specifici *claims*, volti ad evocare un minore e ridotto impatto ambientale dei veicoli commercializzati, nonché una specifica attenzione del produttore sul livello delle emissioni inquinanti delle proprie autovetture.⁴⁷ Secondo l'Autorità, le caratteristiche dei veicoli, così come pubblicizzate, erano idonee ad indurre i consumatori a credere che la linea commercializzata fosse connotata da particolari profili di sostenibilità.

Sempre al fine di tutelare i consumatori da condotte di *greenwashing*, l'Autorità è intervenuta anche nel settore della distribuzione dei carburanti. Con provvedimento del 2019, l'Autorità ha sanzionato Eni S.p.A. per 5 milioni di Euro, accertando l'ingannevolezza dei messaggi pubblicitari diffusi nell'ambito della campagna promozionale dedicata al carburante "*Eni Diesel+*", relativamente al positivo impatto ambientale, al risparmio dei consumi, nonché alla riduzione delle emissioni gassose e di CO₂ derivanti dall'utilizzo dello stesso.⁴⁸

giugno 2017). Sempre sul tema della biodegradabilità, l'Autorità, oltre al provvedimento richiamato, è intervenuta nel settore anche tramite un intervento di *moral suasion*, invitando le imprese coinvolte aziende a modificare i propri comportamenti e le stesse hanno: (i) sostituito le buste con altre biodegradabili e compostabili secondo gli standard di settore; (ii) assicurato un monitoraggio più rigoroso delle buste della spesa distribuite presso i punti vendita affiliati. Archiviazione per esito favorevole dell'intervento di *moral suasion*. Si veda su <https://www.agcm.it>, Comunicazione al consumatore del 17 marzo 2015 (MS - Green claim apposti sui sacchetti di plastica per l'asporto merci (cd. *shopper*)).

⁴⁷ AGCM, provvedimento n. 26137 del 4 agosto 2016 (PS10211 - *Volkswagen-Emissioni inquinanti autoveicoli diesel*) in AGCM, Bollettino n. 28/2016. Tra i *claims* oggetto di contestazione vi erano i seguenti: "*la più ecologica di tutti i tempi*", "*auto responsabile*", "*una vettura al cui conducente la tutela dell'ambiente e una guida sostenibile stanno veramente a cuore*". Sul provvedimento in esame, confermato in primo grado dal giudice amministrativo (TAR Lazio, sentenza n. 6920 del 31 maggio 2019), pende, allo stato, appello di fronte al Consiglio di Stato, nell'ambito del quale è stato sollevato di fronte alla Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE) un rinvio pregiudiziale sulla possibilità di applicare il principio del *ne bis in idem* al caso di specie (Consiglio di Stato, ordinanza n. 68 del 7 gennaio 2022). Il 14 settembre 2023 è stata pubblicata la decisione della CGUE (Sentenza del 14 settembre 2023 - Volkswagen Group Italia e Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, ECLI:EU:C:2023:663). A valle di questa decisione, si resta in attesa della pronuncia del Consiglio di Stato.

⁴⁸ AGCM, provvedimento n. 28060 del 20 dicembre 2019 (PS11400 - *Eni Diesel+/Pubblicità ingannevole*) in AGCM, Bollettino n. 3/2020. Sulla decisione dell'Autorità, confermata in primo grado dal TAR Lazio (TAR Lazio, sentenza n. 11419 dell'8 novembre 2021), alla data del 6 novembre 2023 risulta pendente appello davanti al Consiglio di Stato. Secondo l'Autorità, i messaggi promozionali diffusi avrebbero sfruttato, in modo suggestivo, il nome "*Green Diesel*", giocando in maniera confusoria con le caratteristiche della componente biodiesel HVO (*Hydrotreated Vegetable Oil*) del carburante. Messaggi quali, appunto, "*Green Diesel*", "*componente green*" e "*componente rinnovabile*", e altri *claims* sulla tutela dell'ambiente, quali "*aiuta a proteggere l'ambiente. E usandolo lo fai anche tu, grazie a una significativa riduzione delle emissioni*", sarebbero stati utilizzati ingannevolmente dal professionista per attribuire al carburante vantii ambientali infondati, in modo tale da falsare le scelte economiche dei consumatori convinti di optare per

Nell'ultimo biennio, sono inoltre stati svolti due interventi, rispettivamente nel settore del trasporto aereo e nel settore delle *app* di servizi di trasporto. Nel 2021, l'Autorità, attraverso un intervento di *moral suasion*, ha invitato EasyJet a rimuovere asseriti profili di possibile ingannevolezza di una campagna promozionale connessa all'impatto ambientale delle proprie attività, affinché le iniziative ambientali assunte fossero presentate in modo chiaro, veritiero e accurato nei messaggi pubblicitari diffusi.⁴⁹ A valle dell'invito dell'Autorità, il Professionista ha dato atto di aver spontaneamente posto in essere delle misure idonee a superare le possibili criticità riscontrate.

Nel 2022, nell'ambito dei servizi offerti dall'*app* Free Now, è stata contestata al professionista l'introduzione di una commissione cd. "*Clean Air Fee*" per il pagamento di una corsa taxi mediante l'*app*, senza indicarne chiaramente costo, natura e finalità.⁵⁰ La società è stata sanzionata con una multa di 400.000 euro, in quanto, secondo l'Autorità, la denominazione utilizzata per la *fee*, nonché la difficoltà di ottenere le relative informazioni, sarebbero risultate idonee ad ingannare i consumatori circa la reale destinazione e finalità di tale commissione, inducendo gli stessi a farsi carico dell'addebito di una commissione presentata come un contributo ambientale.

Sempre nell'ottica di contribuire alla *green transition*, incentivando scelte di consumo maggiormente sostenibili, anche durabilità e riparabilità dei prodotti giocano un ruolo strategico. I consumatori dovranno, pertanto, essere tutelati nelle loro scelte di acquisto, assicurando agli stessi la possibilità di ricevere adeguate informazioni sulle caratteristiche dei prodotti acquistati, garantendo loro il diritto alla riparazione senza la frapposizione di ostacoli eccessivamente onerosi, nonché contrastando pratiche di obsolescenza programmata.

Seppur concetti non espressamente richiamati dalla Direttiva sulle pratiche commerciali scorrette, l'Unione Europea ha offerto negli anni una lettura interpretativa delle norme generali a tutela dei consumatori orientata a vigilare su tali condotte, laddove le stesse risultassero, da una valutazione caso per caso, idonee a falsare il comportamento economico dei consumatori.⁵¹ È solo con la Direttiva (UE) 771/2019 sulla vendita di beni che il

carburanti meno inquinanti. Altro elemento di ingannevolezza avrebbe poi riguardato alcune caratteristiche del prodotto, come la capacità di ridurre consumi, emissioni di CO₂ ed emissione gassose, che in istruttoria sono risultate non veritiere, parziali o non adeguatamente contestualizzate.

⁴⁹ Si veda su <https://www.agcm.it>, Comunicazione al consumatore del 30 novembre 2021 (MS-PS11598 – *Easyjet-Emissioni zero di CO₂*).

⁵⁰ AGCM, Provvedimento n. 30233 del 5 luglio 2022 (PS12190 – *Free Now-Clean Air fee*) in AGCM, Bollettino n. 28/2022. Sul provvedimento in esame, alla data del 6 novembre 2023 risulta pendente ricorso davanti al TAR Lazio.

⁵¹ Commissione europea "*Orientamenti sull'interpretazione e sull'applicazione della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno*" (C/2021/9320). Con riferimento all'obsolescenza programmata, nei citati orientamenti, al par. 4.1.2., si legge: "*La direttiva non prevede specifiche disposizioni relative all'obsolescenza. Tuttavia nei casi in cui il professionista, compreso il fabbricante, pone in essere pratiche commerciali nei confronti del consumatore, il fatto di non informarlo che un prodotto è stato progettato con una durata di vita limitata potrebbe, in base a una valutazione caso per caso, essere considerato come un'omissione di informazioni rilevanti ai sensi dell'articolo 7 della direttiva. Inoltre tali pratiche possono*

concetto di durabilità è stato inglobato nell'alveo della disciplina consumeristica europea – entrando a far parte del Codice del Consumo a dicembre 2021, a seguito del recepimento operato dal d. lgs. 170/2021 – come parametro oggettivo di conformità dei prodotti venduti, per farsi sempre più spazio, insieme ai concetti di obsolescenza programmata e riparabilità, nelle norme europee a supporto della transizione verde.

In tal senso, anche la proposta di direttiva sopra richiamata, presentata lo scorso anno dalla Commissione europea, ha esteso la *blacklist* delle pratiche commerciali ingannevoli includendovi pratiche di obsolescenza programmata, nonché gli obblighi precontrattuali cui i professionisti sono tenuti nei confronti dei consumatori, così da renderli edotti sia sulla durabilità che sulle condizioni di riparabilità dei prodotti venduti.⁵²

Lo scorso marzo, insieme alla citata proposta sui *green claims*, la Commissione ha contestualmente presentato una proposta di direttiva sulla promozione del diritto dei consumatori alla riparazione dei beni, volta a fornire nuove misure a tutela dei consumatori per facilitare la riparazione dei prodotti acquistati all'interno e al di là del periodo della garanzia legale.⁵³

Anche in questo ambito l'Autorità, anticipando le iniziative europee sul tema, è intervenuta a tutela dei consumatori ostacolando la diffusione di pratiche commerciali scorrette tali da incidere sulla corretta funzionalità dei prodotti acquistati.

A testimonianza della sensibilità dell'Autorità verso tali tematiche, particolare rilevanza hanno assunto i procedimenti chiusi nel corso 2019 nei confronti di Samsung ed Apple, nonostante l'esito negativo del contenzioso amministrativo, che ha recentemente condotto all'annullamento di entrambi i provvedimenti.⁵⁴ In particolare, l'Autorità ha accertato a carico di Samsung ed Apple, l'esistenza di pratiche commerciali scorrette di natura ingannevole ed aggressiva, oltretutto contrarie alla diligenza professionale, con riferimento a malfunzionamenti e riduzioni delle prestazioni generati dall'aggiornamento dei *firmware* di alcuni dispositivi, che avrebbero contribuito ad accelerare il processo di sostituzione dei

anche essere contrarie alle norme di diligenza professionale ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva, se sono idonee a falsare in misura rilevante il comportamento economico del consumatore medio."

⁵² Si veda sul punto la Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione del 30 marzo 2022.

⁵³ Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme comuni che promuovono la riparazione dei beni e che modifica il regolamento (UE) 2017/2394 e le direttive (UE) 2019/771 e (UE) 2020/1828, del 22 marzo 2023.

⁵⁴ AGCM, provvedimento n. 27363 del 25 settembre 2018 (PS11009 - *Samsung-Aggiornamento software*) e provvedimento n. 27365 del 25 settembre 2018 (PS11039 - *Apple-Aggiornamento software*) entrambi in AGCM, Bollettino n. 40/2018. Entrambi i casi, dopo aver superato il vaglio del giudice amministrativo di primo grado (cfr. TAR Lazio, sentenza n. 5736 del 29 maggio 2020 e sentenza n. 656 del 18 gennaio 2021), sono stati annullati in secondo grado dal Consiglio di Stato per difetto di istruttoria (cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 448 del 13 gennaio 2023 e sentenza n. 6006 del 19 giugno 2023). Nei citati provvedimenti, l'Autorità ha sostenuto che i consumatori, attraverso la richiesta insistente di *download* dell'aggiornamento, in presenza di una forte asimmetria circa le caratteristiche tecniche dello stesso e le conseguenze tecniche della sua installazione, sarebbero stati erroneamente indotti ad installare un aggiornamento su dispositivi non in grado di supportarli adeguatamente, senza ricevere preliminarmente le adeguate informazioni, né avere la possibilità successivamente di ripristinare le originarie funzionalità dei prodotti (il cd. *downgrading*).

dispositivi stessi. Secondo l’Autorità, le società avrebbero posto in essere, altresì, condotte idonee ad ostacolare il diritto dei consumatori alla riparazione: le misure di assistenza e riparazione fuori garanzia per i dispositivi che avevano presentato gravi malfunzionamenti a seguito dell’installazione degli aggiornamenti, non venivano riconosciute o venivano offerte ai consumatori a costi onerosamente eccessivi, contribuendo ad accelerare il processo di sostituzione dei dispositivi.

Oltre agli interventi appena citati, l’Autorità è intervenuta a contrastare questo genere di pratiche anche nel 2020, sanzionando Hewlett-Packard per aver introdotto in maniera ingannevole limitazioni all’utilizzo di toner o cartucce d’inchiostro non originali, tramite indicazioni specifiche contenute nel *firmware* senza informarne adeguatamente i consumatori, nonché per aver utilizzato i dati di consumo dei clienti al fine di sviluppare le proprie strategie commerciali ed aver ostacolato il riconoscimento della garanzia legale in caso di utilizzo di cartucce non originali.⁵⁵

Gli interventi sopra descritti rappresentano un esempio di come negli anni l’Autorità si sia spesa, tramite la propria attività di *enforcement*, per la promozione di scelte di consumo sostenibili – contrastando sia pratiche di *greenwashing* che di obsolescenza programmata, prima che esistesse una puntuale normativa europea su queste tematiche – a conferma di come lo sviluppo verso la transizione verde passi anche attraverso la tutela dei consumatori.

4. La sostenibilità come indicatore di legalità

Dal 2012 rientra tra le competenze dell’Autorità l’attribuzione alle imprese del rating di legalità, quale indicatore sintetico del rispetto di elevati standard di legalità riconosciuto a quelle imprese che ne abbiano fatto richiesta e rispettino i requisiti previsti dal Regolamento attuativo in materia di rating di legalità (d’ora in poi anche Regolamento Rating). Per poter richiedere l’attribuzione del rating, le imprese devono avere sede operativa in Italia, un fatturato minimo di due milioni di euro nell’esercizio precedente all’anno di presentazione della domanda ed essere registrate, da almeno un biennio, nel registro delle imprese.⁵⁶

Per ottenere il rating, le imprese devono possedere una serie di requisiti sostanziali: con riferimento ai soggetti rilevanti dell’impresa, dovrà essere dichiarata l’assenza di condanne in sede penale per quelle fattispecie di reato richiamate dal Regolamento Rating (fra cui reati di turbativa, reati tributari, reati fallimentari, reati in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), nonché l’assenza di misure preventive e/o cautelari nei confronti degli stessi soggetti.⁵⁷ Oltre ai soggetti rilevanti, anche l’impresa richiedente

⁵⁵ AGCM, provvedimento n. 28451 del 17 novembre 2020, così come modificato dal provvedimento n. 28515 del 12 gennaio 2021 (PS11144 - *HP-Stampanti e ricambi non originali*) in AGCM, Bollettino n. 6/2021. Sul provvedimento in esame, non è intervenuta, nel merito, alcuna pronuncia del giudice amministrativo.

⁵⁶ AGCM, Delibera 12 novembre 2012, n. 13779, come da ultimo modificato dalla delibera n. 28361 del 28 luglio 2020 (*Bollettino n. 41 del 19 ottobre 2020; G.U. n. 259 del 19 ottobre 2020*).

⁵⁷ Cfr. art. 2, comma 2, del Regolamento attuativo in materia di Rating di Legalità dell’AGCM. Ai sensi del Regolamento Rating sono soggetti rilevanti ai fini dell’attribuzione del rating: gli amministratori muniti di poteri di legale rappresentanza, tutti i membri del Consiglio di amministrazione - inclusi i consiglieri -

rating non dovrà risultare destinataria di provvedimenti di condanna o di misure cautelari con riferimento agli illeciti amministrativi dipendenti da reato (di cui al d. lgs. 231/2001), nonché di interdittive antimafia. Inoltre, nel biennio precedente l'attribuzione del rating, l'impresa non dovrà aver ricevuto condanne per illeciti antitrust gravi, pratiche commerciali scorrette, od essere risultata destinataria di provvedimenti sanzionatori ANAC, in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e contratti pubblici.

Laddove l'impresa soddisfi i requisiti richiesti, l'Autorità procederà all'attribuzione del rating di legalità con un punteggio compreso tra un minimo di una e un massimo di tre "stellette" (★-★★★): l'art. 3 del Regolamento prevede anche una serie di ulteriori requisiti, il rispetto dei quali può consentire l'attribuzione di un punteggio aggiuntivo "+"; al conseguimento di tre "+", l'impresa vedrà attribuirsi una stellina aggiuntiva fino ad un massimo di tre.⁵⁸ Il rating di legalità ha una durata di due anni e potrà essere rinnovato su richiesta di parte.

In presenza, invece, di uno dei motivi ostativi indicati nel Regolamento Rating, l'impresa non potrà ottenere il rating per cui ha richiesto l'attribuzione o il rinnovo (cd. diniego) e, laddove lo avesse già ottenuto in passato, verrà disposta la revoca⁵⁹ o l'annullamento⁶⁰ del rating precedentemente attribuito.

Negli ultimi anni, è cresciuto esponenzialmente il numero di imprese che hanno richiesto ed ottenuto il rating di legalità: al 31 dicembre 2022, sono 10.162 le imprese titolari di rating. Attraverso un'analisi empirica, svolta nel 2021 su un campione significativo di imprese titolari di rating (oltre 4000 imprese), l'Autorità ha indagato i motivi sottesi alla presentazione della domanda di rating. I risultati dello studio hanno evidenziato come l'incentivo delle imprese ad ottenere il rating debba essere ricercato nei benefici che le stesse possono trarre dalla sua attribuzione: i vantaggi principali riguardano la concessione di finanziamenti pubblici e la partecipazione alle gare (il 35-40% delle imprese riconosce un'elevata utilità del rating in tali ambiti). In termini di aggiudicazione di appalti pubblici, si evidenzia, infatti, come, nel 2016, il rating sia stato introdotto nel Codice dei contratti pubblici quale criterio premiale nella valutazione dell'offerta di gara⁶¹, trovando spazio anche nel nuovo Codice dei contratti pubblici del 2023, ove si afferma che tale istituto concorre alla determinazione della reputazione dell'impresa⁶². Minori appaiono, invece, i

l'istitutore, i direttori generali, i direttori tecnici, i procuratori e i soci persone fisiche titolari di partecipazione di maggioranza, anche relativa. Qualora l'impresa sia controllata o sottoposta ad attività di direzione e coordinamento da parte di altra società o ente, si considerano soggetti rilevanti (ai sensi delle dichiarazioni di cui al richiamato art. 2) anche gli amministratori della società controllante o della società o dell'ente che esercitano attività di direzione e coordinamento.

⁵⁸ L'art. 3 del Regolamento Rating, ai fini del riconoscimento di un punteggio aggiuntivo, individua espressamente otto condizioni, fra cui l'adesione ai protocolli o alle intese di legalità finalizzati a prevenire e contrastare le infiltrazioni della criminalità organizzata nell'economia legale, l'adozione di modelli organizzativi di prevenzione e contrasto della corruzione.

⁵⁹ Cfr. art. 6, comma 4, del Regolamento attuativo in materia di Rating di Legalità dell'AGCM.

⁶⁰ Cfr. art. 6, comma 4-bis, del Regolamento attuativo in materia di Rating di Legalità dell'AGCM.

⁶¹ Cfr. artt. 93 e 95, d.lgs. n. 50 del 2016.

⁶² Cfr. artt. 109 e 222, d. lgs. 36 del 2023. In particolare, il comma 7 dell'art. 222, prevede che "L'ANAC collabora con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato per la rilevazione di comportamenti

benefici conseguibili nell'ambito dell'accesso al credito, rispetto al quale solo il 15-20% delle imprese riferisce di benefici significativi. Infine, riguardo ai benefici reputazionali, l'indagine mostra non solo un'elevata utilità riconosciuta dalle imprese a questo beneficio, ma evidenzia come questa specifica categoria sia l'unica in cui i vantaggi dipendono significativamente dal punteggio di rating attribuito alle imprese.

Ai fini dell'attribuzione del punteggio di rating, la sostenibilità assume un ruolo importante, sotto un duplice aspetto. Da un lato, in termini negativi: ai sensi del Regolamento Rating, infatti, i reati ambientali individuati dal d. lgs. n. 231 del 2001 quali reati presupposto della responsabilità amministrativa dell'ente (ne è un esempio l'attività di gestione di rifiuti non autorizzata), costituiscono motivo ostativo al rilascio o al mantenimento del rating di legalità. Dal 2021 ad oggi, sono circa quattrocento i casi in cui le imprese si sono viste negare la domanda di attribuzione o rinnovo del rating di legalità (e/o revocarselo e/o annullarselo, laddove ne fossero già in possesso). Di queste decisioni (dinieghi/revoche/annullamenti), circa il 16% si fonda sull'esistenza di condanne per reati ambientali a carico di soggetti rilevanti per l'impresa, ai sensi del Regolamento Rating. Al contempo, la sostenibilità assume rilevanza anche in termini positivi, contribuendo a far ottenere all'impresa un punteggio aggiuntivo. Tra le condizioni – elencate all'art. 3, comma 2, del Regolamento Rating – al ricorrere delle quali, l'impresa richiedente rating può ottenere un incremento del punteggio base, viene espressamente prevista “[l]’adozione di processi organizzativi volti a garantire forme di *Corporate Social Responsibility*, anche attraverso l’adesione a programmi promossi da organizzazioni nazionali o internazionali e l’acquisizione di indici di sostenibilità.”⁶³

Il fatto che la commissione di reati ambientali, da un lato, e l'adozione di modelli organizzativi volti a garantire forme di *Corporate Social Responsibility* e l'acquisizione di indici di sostenibilità, dall'altro, impattino (negativamente o positivamente) in maniera così incisiva sull'attribuzione o sul mantenimento del rating di legalità può rappresentare un ulteriore incentivo per le imprese ad investire in progetti sostenibili e adottare condotte conformi alla normativa ambientale.

5. Conclusioni

Le competenze attribuite all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato le hanno permesso di contribuire allo sviluppo della sostenibilità attraverso molteplici strumenti. Grazie ai poteri di *enforcement* antitrust e tutela dei consumatori, l'Autorità ha potuto, di volta in volta, individuare lo strumento più efficace per incentivare comportamenti virtuosi a sostegno della sostenibilità. La tutela della concorrenza, favorendo l'ingresso di nuovi entranti sul mercato ed assicurando dinamiche concorrenziali tra gli operatori che già vi operano, incentiva lo sviluppo di soluzioni innovative anche in termini di sostenibilità. La tutela del consumatore, contrastando pratiche di *greenwashing* ed obsolescenza programmata, incentiva le imprese ad investire in prodotti e servizi genuinamente

aziendali meritevoli di valutazione al fine dell'attribuzione del rating di legalità delle imprese di cui all'articolo 5-ter del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Il rating di legalità concorre anche alla determinazione della reputazione dell'impresa di cui all'articolo 109.”.

⁶³ Cfr. art. 3, comma 2, lett. d), del Regolamento attuativo in materia di Rating di Legalità dell'AGCM.

sostenibili ed aumenta la fiducia dei consumatori verso le informazioni dalle stesse fornite. Inoltre, rendere la sostenibilità un parametro di rilievo per l'assegnazione del rating di legalità può ulteriormente contribuire in maniera proattiva allo sviluppo di comportamenti orientati alla sostenibilità, facendo sì che la stessa giochi un ruolo centrale sin dalla definizione della strategia aziendale.

Quello che emerge dall'esperienza dell'Autorità è, quindi, una spiccata complementarità tra i tradizionali strumenti a tutela della concorrenza e del consumatore e la promozione della sostenibilità.

Bibliografia

Biswas, A., & Roy, M. (2016). A study of consumers' willingness to pay for green products. *Journal of Advanced Management Science*, 4(3).

Constantatos, C., Pargianas, C. and E. S. Sartzetakis (2021). Green Consumers and Environmental Policy. *Journal of Public Economic Theory*, 23(1), 105-140.

Li, S., & Kallas, Z. (2021). Meta-analysis of consumers' willingness to pay for sustainable food products. *Appetite*, 163, 105239.

OECD (2020), Sustainability and Competition, OECD Competition Committee Discussion Paper, <http://www.oecd.org/daf/competition/sustainability-and-competition-2020.pdf>.

Pezzoli, A. (2022). Come era verde il mio cartello. *Analisi Giuridica dell'Economia*, 21(1), 327-335.

UN (2015), Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/RES/70/1.