

CONVEGNO ART – UNI BZ

Mobilità, infrastrutture trasportistiche e digitalizzazione: quali sfide per la regolazione

AI, Algoritmi e Concorrenza: alcuni aspetti da approfondire

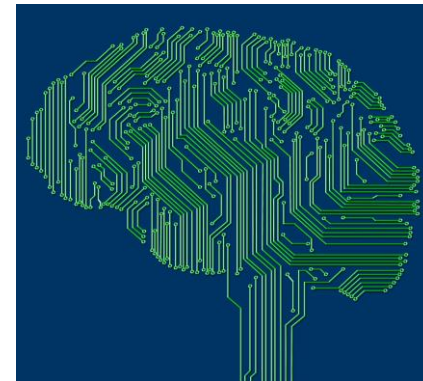
Luisa Scorciarini Coppola *
(luisa.scorciarini@agcm.it)

***Responsabile Ufficio Ricerche, Affari Parlamentari e Biblioteca
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato***

Torino, 3 ottobre 2024

**AGCM – Le opinioni espresse sono esclusivamente dell'autore e non coinvolgono l'istituzione di appartenenza*

AI opportunità e rischi per il consumatore



-
- AI e gli algoritmi contribuiscono a definire i principali parametri della struttura dei mercati.
 - Nuovi mercati e soddisfare nuovi bisogni, ed aumentare il benessere sociale.

Tuttavia, algoritmi e AI possono anche porre problemi di concorrenza e tutela del consumatore:

- Rafforzare il potere di mercato e ridurre la contendibilità dei loro ecosistemi
- Strategie abusive: “condotte di esclusione algoritmica” e “di sfruttamento algoritmico”.
- Algoritmi di determinazione dei prezzi e collusione.
- Programmati per influenzare le decisioni dei consumatori, manipolare i sistemi di valutazione, raccogliere e utilizzare dati e contenuti in violazione della privacy e dei diritti di proprietà.

L'esperienza dei mercati digitali



Una serie di questioni aperte

- Nuove preoccupazioni antitrust e di tutela del consumatore?
- Servono nuove theories of harm ? Occorrono nuovi strumenti? Oppure si tratta di riadattare al nuovo ambiente vecchie tematiche ?
- Basta l'intervento ex-post o serve (anche) la regolazione?
- Un intervento tempestivo è preferibile ad un approccio più consapevole e più cauto?

L'esperienza dei mercati digitali può essere d'aiuto.

- In quel campo come noto si è giunti, in ritardo, ad una regolazione ex ante
- L'AGCM da anni porta avanti una azione combinata tra l'applicazione delle norme sulla concorrenza e la tutela dei consumatori
- Coordinamento con le altre ANC, ANR e con la Commissione.

Le caratteristiche comuni AI e mercati digitali



- Mercati a elevato tasso di innovazione, significativi effetti di rete e di lock-in e centralità di dati relativi a concorrenti e consumatori.
- Dimensioni economiche impareggiabili e natura di gatekeeper e frangia di start up.
- **Leva sul possesso di un'impareggiabile mole di informazioni e sulla natura di "ecosistemi" in molteplici mercati interconnessi.**
- **Gli effetti di tali strategie rischiano di determinare l'uscita di start up innovative.**
- Carattere sovranazionale dei gruppi societari coinvolti e applicazione decentrata delle competenze antitrust.
- L'uniforme applicazione del diritto europeo della concorrenza rende indispensabile un coordinamento costante nell'ambito della rete ECN.

Interventi dell'AGCM su algoritmi e mercati digitali



Indagine congiunta AGCM, AGCOM e Garante della Privacy (2017-2020) :

Opportunità per avviare un **dialogo interistituzionale**

Sfide multidisciplinari concorrenza, regolamentazione e privacy.

Nel corso del **2021** l'Agcm ha chiuso 4 procedimenti nei mercati digitali (**A528 FBA Amazon**, **I842 Amazon Apple**, **A529 Google- Compatibilità App Enel X**, **A542 Google/Mercato Italiano per il display advertising**) e 1 procedimento relativo ai mercati assicurativi (**I844-I844B Progetto antifrode ANIA**).

Nel **2023** l'Agcm:

1. concluso **A552 Google/Ostacoli alla portabilità dei dati accettando impegni**.
2. misure interinali nei confronti di Meta per abuso di dipendenza economica vs SIAE.
3. avviato **A561 - APP Tracking Transparency di Apple**. Caso sul quale sono coinvolte diverse altre ANC.
4. chiuso il procedimento **I863 – Prezzo biglietti aerei da e per la Sicilia nel periodo natalizio**
5. avviato **IC56 sull'uso degli algoritmi di prezzo nel trasporto aereo passeggeri sulle rotte tra le isole maggiori e la penisola italiana**.

AI, algoritmi e abuso di posizione dominante

A528 FBA Amazon

A552 - Google-Ostacoli alla portabilità dati



- Il 30 novembre 2022, l'AGCM ha accertato un abuso di posizione dominante nei confronti di AMAZON per il legame esclusivo tra un insieme di benefici 'chiave' per il successo dei venditori terzi sul proprio marketplace e la sottoscrizione del proprio servizio di logistica integrata FBA (Fulfilment by Amazon), anche grazie al funzionamento dell'algoritmo (Featured Merchant Algorithm - FMA) usato per la scelta dell'Offerta in vetrina, la non applicazione delle metriche di valutazione e l'ottenimento del badge Prime.
- Nel 2023 l'AGCM ha chiuso con impegni un procedimento per ostacolo all'interoperabilità.
- Condotta di ostacolo alla interoperabilità mediante la compressione del diritto degli utenti alla portabilità dei propri dati personali, previsto dall'articolo 20 del GDPR- Regolamento 2016/679 sulla Privacy.

Algoritmi di prezzo e collusione



Gli algoritmi possono facilitare la collusione:

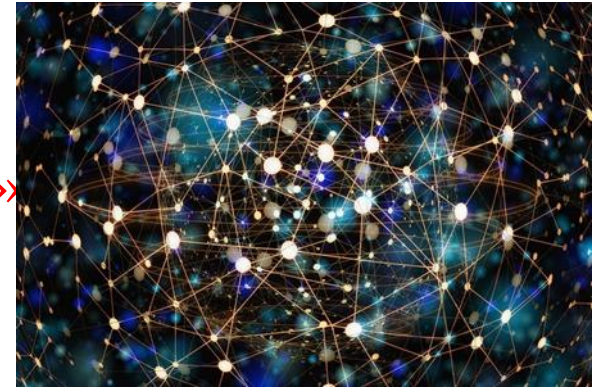
- un maggiore trasparenza nei mercati online;
- capacità degli algoritmi di monitorare e modificare i prezzi in tempo reale;
- lo sviluppo di strategie di prezzo ottimali attraverso l'apprendimento automatico.
- Aumenta la probabilità di individuare deviazioni rispetto all'“accordo” collusivo.
- l'interazione dinamica (strategica) avviene più rapidamente, facilitando strategie di punizione severe, più rapide e più certe.

Gli algoritmi di prezzo **ampliano il campo di applicazione** di comportamenti collusivi, tradizionalmente limitati a mercati oligopolistici e altamente concentrati.

- anche in mercati frammentati o i mercati oligopolistici con una frangia di piccoli concorrenti che fanno uso di algoritmi sviluppati da operatori specializzati.

I844-I844B

«Progetto antifrode ANIA»



Gli strumenti antifrode consentono di ottenere sostanziali risparmi sui costi, che possono portare a un'assicurazione migliore a prezzi più convenienti.

Tuttavia, un'ampia condivisione di dati potrebbe **facilitare la collusione**, mentre algoritmi comuni potrebbero **uniformare i criteri di determinazione** dei prezzi.

❖ **Bilanciamento tra le opportunità fornite dai nuovi strumenti e i rischi concorrenziali:**

Impegni che **impediscono la condivisione di dati sensibili e intervengono anche sulla natura degli algoritmi utilizzati** per il trattamento dei dati.

Indice basato su un algoritmo appartenente alla famiglia “Anomaly Detection” piuttosto che a quella “Self-learning”, consentendo personalizzazione delle scelte individuali delle compagnie assicurative.

Collaborazione con il Garante per la protezione dei dati personali affinché gli impegni relativi ai dati di input che alimentavano il Portale rispettino anche le norme sulla privacy.

Algoritmi di prezzo nel trasporto aereo passeggeri

I863 – Prezzo biglietti aerei
da e per la Sicilia nel periodo natalizio
IC-56 Indagine Conoscitiva



I863 – Prezzo biglietti aerei da e per la Sicilia nel periodo natalizio: chiuso nel 2023 non sono emersi elementi sufficienti per l'ipotesi istruttoria dell'esistenza di una concertazione per la fissazione dei prezzi e il contingentamento delle quantità.

Nel novembre 2023 AGCM ha avviato un'indagine conoscitiva sull'uso degli algoritmi di prezzo nel trasporto aereo passeggeri sulle rotte tra le isole maggiori e la penisola italiana.

L'utilizzo di tecniche di AI, così come di machine learning, potrebbe consentire l'uso di algoritmi di auto-apprendimento, in grado di elaborare nuovi criteri di definizione dei prezzi.

Oggetto di indagine:

- **effetti negativi che detti algoritmi di prezzo potrebbero avere sul funzionamento del mercato e sulle condizioni di offerta ai consumatori.**
- **le modalità di comunicazione al pubblico dei prezzi dei biglietti aerei e delle loro diverse componenti.**

I nuovi poteri in materia di indagini conoscitive



L'art. 1 del dl 10 agosto 2023 n. 104 (c.d. decreto Asset), ha ampliato i poteri in materia di indagini di natura generale dell'art. 12, comma 2, della l. 287/90.

Parere interpretativo n. 61/2024 del Consiglio di Stato: carattere generale non limitato al trasporto aereo.

Indagini conoscitive notevolmente potenziate ed in linea con l'esperienza di altri Paesi (UK, GR e DE).

In sintesi: l'AGCM potrà effettuare ispezioni e fare richieste di informazioni assistite da sanzioni.

Le novità più rilevanti riguardano l'esito del procedimento: *se l'AGCM riscontra problemi concorrenziali che ostacolano o distorcono il corretto funzionamento del mercato con conseguente pregiudizio per i consumatori, l'Autorità può:*

- imporre alle imprese interessate [...] *“ogni misura strutturale o comportamentale necessaria e proporzionata, al fine di eliminare le distorsioni della concorrenza”*;
- accettare e rendere vincolanti impegni volontariamente offerti dalle imprese “interessate”.
- comminare sanzioni in caso di inottemperanza ai rimedi o agli impegni.

Comunicazione del 7 maggio 2024 relativa all'applicazione del nuovo strumento.

Il new competition tool



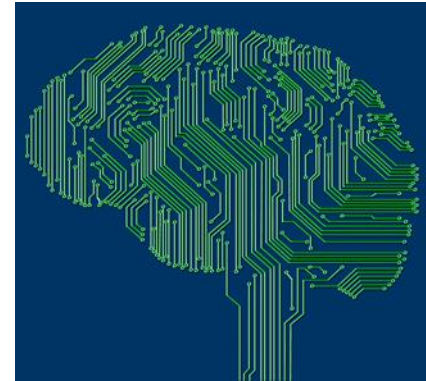
- Strumento non troppo diverso dal **New competition tool così (NCT) Rapporto Draghi**.
- Appello di Draghi per una **politica di concorrenza orientata all'innovazione, insieme a un uso più strategico degli aiuti di Stato e a un'applicazione efficace del DMA**.
- Propone, tra l'altro di affiancare al DMA il NCT inteso come strumento di indagine di mercato per affrontare **problemi strutturali di concorrenza in mercati in rapida evoluzione**, simile a quello esistente in UK e DE, ma dotato di maggior tempestività.
- L'**NCT in casi specifici** in cui gli strumenti esistenti in materia di concorrenza sono insufficienti (*enforcement gap*).
- La DG COMP potrebbe condurre studi di mercato approfonditi e di progettare rimedi in collaborazione con le imprese per affrontare carenze sistemiche come la **collusione tacita**.
- I mercati digitali, sono i candidati ideali perché con le loro dinamiche "winner-takes-all", spesso richiedono interventi più personalizzati e più rapidi.

Tutela della concorrenza nella AI generativa Vertical Foreclosure



- Come preservare una concorrenza dinamica effettiva nell'ambito dei mercati dell'AI generativa ? Gli strumenti per prevenire i rischi di una vertical foreclosure?
- Catena del valore dell'AI che va dal computing power, l'hardware, i chips e il cloud fino ai dati passando per gli algoritmi, con un ruolo centrale per i *fundamental models* e per il capitale umano.
- La principale preoccupazione (tradizionale verticale) che gli operatori siano in grado di far leva sulle posizioni dominati già detenute in maniera da restringere il gioco concorrenziale.
- Accanto a queste preoccupazioni anche quella tipica dei mercati digitali con dinamiche del tipo winner takes all (CMA, ma anche da ultimo il Rapporto Draghi).
- Di contro esperti di settore e stakeholders: i rischi associati all'over enforcement e I benefici di modelli AI open source.

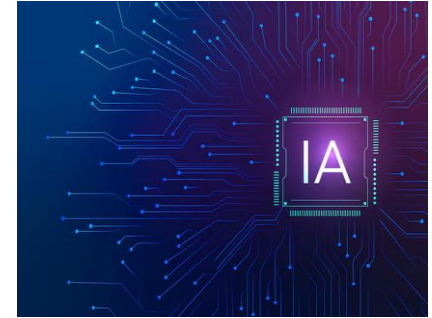
Quanto l'esperienza antitrust dei mercati digitali è trasponibile in questo contesto?



Le preoccupazioni concorrenziali non sembrano molto diverse :

- **consolidamento, acquisizioni e partnership** che possono ridurre l'accesso a stadi diversi filiera (dati specializzati vd Google-fitbit, Chips).
- **accesso ai dati** ed alla possibilità che a questo sia associato un **abuso di sfruttamento** come nel caso META Tedesco.
- **dati come risorsa cruciale e centralità della portabilità dei dati** come nel caso A552 Google/Ostacoli alla portabilità dei dati .
- **accesso alle capacità computazionali e ai servizi di cloud** in relazione alla integrazione verticale nello sviluppo di fountation model degli operatori (CMA e autorità francese)
- **accesso ai talenti**: diritto antitrust e mercato del lavoro (no poach agreements tra imprese concorrenti e accordi di esclusiva e patti di non concorrenza tra imprese e lavoratori).
- **accesso ai foudation models essenziali per garantire a valle la disponibilità di servizi AI generativi**: trade off tra concorrenza e sicurezza per modelli **open souce**.

Intervento ex-ante



- AI e algoritmi certamente già ricadono nel campo del **DMA e del DSA**.
- Competenza primaria alla Commissione e spazio all'enforcement antitrust e di tutela degli SM.
- **Sollevando temi di coordinamento e cooperazione interistituzionale delicati.**
- **AI ACT** certamente porrà problemi di coordinamento non minori.

DMA prevede una **stretta collaborazione tra le Autorità nazionali designate e la Commissione**.

- In particolare, l'art. 38 DMA - definisce alcune forme di cooperazione direttamente applicabili all'Autorità, in quanto autorità nazionale di concorrenza, mentre all'art. 38, comma 7, stabilisce che un'autorità nazionale "può svolgere nel suo territorio un'indagine su un caso di possibile non conformità agli articoli 5, 6 e 7 del presente regolamento".
- **L'art. 18 della Legge annuale per la concorrenza 2022, n. 214 del 30 dicembre 2023**, dopo aver indicato l'AGCM come "autorità designata" ha:
 - i) esteso i poteri di cui alla Legge n. 287/90 anche alle indagini ex art. 38, par. 7, DMA;
 - ii) attribuito la potestà di disciplinare, con proprio regolamento, le procedure L'Autorità ha, quindi, predisposto uno schema di "Regolamento sulle forme di collaborazione e cooperazione"

AI, comparatori e tutela del consumatore



- L'AGCM ha affrontato le pratiche scorrette anche per salvaguardare la fiducia in strumenti di comparazione online affidabili e indipendenti e **prevenire la manipolazione delle scelte**.
- **Tema delle classifiche di prezzo e risultati di default** come fattori in grado di influenzare il processo decisionale del consumatore: nel corso del 2020 impegni di **Booking ed Expedia** che hanno aumentato la trasparenza dei risultati mostrati dagli algoritmi.
- Nel 2022 sono state condotte sei indagini approfondite sull'uso **dell'app Yuka** che forniva una valutazione dei prodotti alimentari basata sul **sistema NutriScore**.
- **Electronic Arts e Activision Blizzard** hanno riguardato l'utilizzo di **sistemi di intelligenza artificiale e di strumenti digitali basati su algoritmi, come le cosiddette "loot box"**, per mettere in atto tecniche di manipolazione e di vendita sotto pressione mirate a sfruttare la vulnerabilità di specifiche categorie di consumatori.

AI e consumatori vulnerabili



Nel marzo del 2024 l'AGCM ha chiuso nei confronti di **TikTok** istruttoria avviata a seguito della crescita di video di giovani che tentano atti di autolesionismo sulla piattaforma.

- TikTok non ha implementato meccanismi di monitoraggio adeguati, utenti particolarmente vulnerabili come i minori.
- Inoltre, i **contenuti sono diffusi tramite un “sistema di raccomandazione” basato sulla profilazione algoritmica dell’utenza**, che seleziona costantemente quali video destinare a ciascun consumatore nelle sezioni denominate “Per Te” e “Seguiti”, **con l’obiettivo di aumentare le interazioni tra utenti e il tempo speso sulla piattaforma** così da accrescere la redditività degli introiti pubblicitari.
- L'AGCM ha **criticato l'uso di tecniche di intelligenza artificiale che potrebbero influenzare indebitamente gli utenti.**

Profilazione algoritmica e discriminazione di prezzo

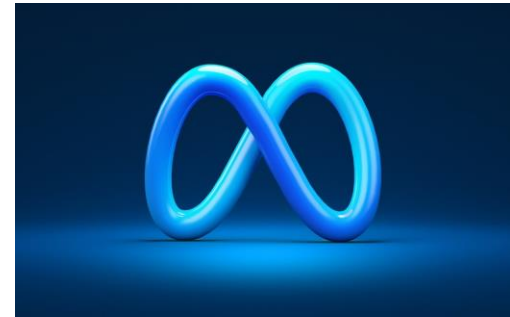


- Maggio 2024 chiusa con impegni vs Vueling Airlines S.A., servizi aggiuntivi bagaglio a mano.
- **Comportamenti:** informazione incompleta, poco trasparente e omissiva sulle modalità di definizione di prezzo legate all’acquisto del servizio di trasporto del bagaglio differenziate tra web e app nonché sulla base dell’uso di diversi device.
- In particolare, **il sistema di tariffazione dinamica del servizio** ha incluso sessioni sperimentali di prezzo (c.d. test A/B), con l’obiettivo di valutare la disponibilità a pagare dei consumatori attraverso l’applicazione di molteplici variazioni di prezzo – sia positive, che negative – rispetto a un valore iniziale base, nei confronti di sottogruppi di consumatori.

Impegni:

- 1) restitutorio/compensatorio (voucher)
- 2) eliminano criticità sia per il profilo discriminatorio che informativo.

Nuovi sviluppi



- I modelli di c.d. ‘generative AI’ o anche ‘foundational models’, rendono possibile la realizzazione di **deepfake**.
- in grado di ingenerare affidamento da parte degli utenti e quindi di veicolare contenuti falsi con la finalità di influenzare l’opinione, anche politica , dei destinatari, oppure - come nel recente **caso META Deep Fake su “Mara Venier”** - le loro determinazioni comportamentali, per la promozione dei più disparati beni/servizi.
- L’AGCM ha avviato nei confronti di META contestando alla piattaforma ospitante di non aver diligentemente intercettato tali contenuti e/o non aver agito tempestivamente per la loro rimozione.

Come l'AI può aiutare l'enforcement

-
- Nel Luglio 2024 l'AGCM ha creato al suo interno una **Unità Data Science** che avrà il compito di supportare tutte le attività istituzionali

Obiettivi:

- sviluppare nuovi **strumenti per l'acquisizione e l'analisi di dati**, anche attraverso tecniche di AI, in modo da supportare le indagini antitrust e di tutela dei consumatori.
- Individuare possibili condotte anticoncorrenziali attraverso **nuove attività di screening**;
- sviluppare tecniche di **analisi degli algoritmi** utilizzati dalle grandi piattaforme digitali;
- incrementare l'efficienza delle attività istruttorie anche attraverso **lo sviluppo di tecniche avanzate di analisi documentale**.

Conclusioni

-
- L'AGCM sta utilizzando tutti i poteri a sua disposizione per affrontare le questioni sollevate in relazione agli sviluppi legati all'AI e si sta strutturando in tal senso.
 - E' fondamentale che le Autorità identifichino le possibili restrizioni concorrenziali connesse allo sviluppo delle nuove tecnologie, sia sotto il profilo della creazione e mantenimento di pratiche collusive, sia con riferimento ai servizi e alle attività che rischiano di trasformarsi in ecosistemi monopolistici attraverso strategie di consolidamento e di espansione delle piattaforme dominati.
 - A tal riguardo numerosi interrogativi restano ancora aperti.
 - L'esperienza dell'AGCM in materia di tutela della concorrenza evidenzia la centralità della cooperazione interistituzionale e del raccordo internazionale per la comprensione e per una efficace azione di contrasto delle pratiche restrittive. G7.
 - Nuovi sviluppi si attendono dai nuovi strumenti investigativi e di intervento.
 - Nuovi sviluppi anche sul fronte della regolazione e dalla interazione con il DMA e DSA.