



Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 dicembre 2025;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

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

VISTO il Regolamento (CE) del Consiglio n. 1/2003 del 16 dicembre 2002;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287 e, in particolare, l'articolo 14-*bis*;

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

VISTA la Comunicazione relativa all'applicazione dell'articolo 14-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, adottata con provvedimento del 12 dicembre 2006, n. 16218;

VISTA la propria delibera, adottata in data 22 luglio 2025, con la quale è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti di Meta Platforms Inc., Meta Platforms Ireland Limited, WhatsApp Ireland Limited e Facebook Italy S.r.l., per accertare una presunta violazione dell'articolo 102 TFUE, nel *tying* tra il servizio di WhatsApp ed il servizio di Meta AI, attraverso la pre-installazione del secondo nell'app di WhatsApp, con possibile pregiudizio sulla concorrenza nel mercato relativo all'offerta dei servizi di *Chatbot* o Assistenti AI;

VISTA la propria delibera, adottata in data 25 novembre 2025, con la quale è stata ampliata oggettivamente l'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti di Meta Platforms Inc., Meta Platforms Ireland Limited, WhatsApp Ireland Limited e Facebook Italy S.r.l., per accertare la

presunta violazione dell'articolo 102 del TFUE, anche con riferimento alle nuove condizioni contrattuali di cui ai *WhatsApp Business Solution Terms* adottate da Meta a decorrere dal 15 ottobre 2025, in base alle quali è fatto divieto di accedere al canale WhatsApp ovvero di utilizzarlo allo scopo di fornire agli utenti della piattaforma WhatsApp servizi di *Chatbot* o Assistenti AI;

VISTO il contestuale avvio, *ex* articolo 14-bis, del *sub*-procedimento per l'eventuale adozione della misura cautelare, volto a verificare l'effettiva sussistenza dei requisiti necessari all'adozione di misure cautelari atte a ripristinare e mantenere condizioni concorrenziali nel mercato interessato con riferimento alle nuove condizioni contrattuali previste dai *WhatsApp Business Solution Terms*, introdotte in data 15 ottobre 2025, e all'integrazione di ulteriori strumenti di interazione o funzionalità di Meta AI in WhatsApp;

VISTA, l'istanza di Meta Platforms Inc., Meta Platforms Ireland Limited, WhatsApp Ireland Limited e Facebook Italy S.r.l., pervenuta in data 27 novembre 2025, di audizione innanzi al Collegio nell'ambito del procedimento cautelare;

VISTE, in particolare, le istanze di partecipazione delle società: The Interaction Company of California, pervenuta in data 1° dicembre 2025; Factoria Elcano SL, pervenuta in data 4 dicembre 2025; OpenAI LLC, pervenuta in data 5 dicembre 2025;

VISTE le memorie e i documenti pervenuti da Meta Platforms Inc., Meta Platforms Ireland Limited, WhatsApp Ireland Limited e Facebook Italy S.r.l., in data 5 dicembre 2025;

SENTITI in audizione innanzi al Collegio, in data 16 dicembre 2025, i rappresentanti delle società: The Interaction Company of California, Open AI LLC e Meta Platforms Inc., Meta Platforms Ireland Limited, WhatsApp Ireland Limited e Facebook Italy S.r.l.;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO, inoltre, quanto segue:

I. LE PARTI

1. Meta Platforms Inc. (c.f. 91160580683), Meta Platforms Ireland Limited (c.f. 91160400684), WhatsApp Ireland Limited e Facebook Italy S.r.l. (c.f. 06691680968), di seguito, indicate indistintamente come “Meta”, sono quattro società del gruppo Meta, la cui capogruppo è Meta Platforms Inc., con sede legale negli Stati Uniti.

Il gruppo Meta è uno dei principali gruppi di imprese multinazionali che offre una molteplicità di servizi digitali, tra loro differenziati ma sinergici. In particolare, è attivo nell’offerta di servizi di *social network* personali (Facebook, Instagram), tecnologie pubblicitarie *online*, *app* di messaggistica istantanea (WhatsApp, Messenger), prodotti di realtà virtuale e aumentata e funzionalità di condivisione di foto e video. Più recentemente, il gruppo Meta ha lanciato sul mercato anche dei servizi di intelligenza artificiale (Meta AI).

2. Nel 2024, il fatturato realizzato dal gruppo Meta a livello globale è stato pari a 152 miliardi di euro, di cui 35,4 miliardi di euro in Europa¹. In Italia, Facebook Italy S.r.l.² ha realizzato un fatturato pari a 61,7 milioni di euro³, mentre si stima un fatturato complessivo del gruppo Meta in Italia di circa 400 milioni di euro.

II.1 Gli intervenienti al procedimento

3. A seguito della delibera di avvio dell’Autorità adottata il 22 luglio 2025 hanno chiesto di partecipare al procedimento: in data 4 agosto 2025, l’associazione a tutela dei consumatori Codici⁴; in data 5 agosto 2025, la società WindTre S.p.A.⁵; in data 6 agosto 2025, la società Fastweb S.p.A.⁶; in data 2 settembre 2025, Telecom Italia S.p.A.⁷.

¹ Dati Annual Report 2025 (<https://investor.atmeta.com/financials/default.aspx>, pag. 101) convertiti utilizzando il tasso di cambio medio 2024 (0,9241). Il fatturato relativo all’Europa comprende anche quello riferibile a Turchia e Russia.

² Con riferimento al fatturato italiano si tratta del solo fatturato sviluppato da Facebook Italy S.r.l. che, quindi, è sottostimato rispetto al fatturato complessivo realizzato dal gruppo Meta in Italia.

³ Dati del Bilancio 2024 di Facebook Italy S.r.l.

⁴ Doc. 163, Codici, *Istanza di partecipazione al procedimento*, successivamente accolta in data 12 settembre 2025 (doc. 174).

⁵ Doc. 164, WindTre, *Istanza di partecipazione al procedimento*, successivamente accolta in data 12 settembre 2025 (doc. 177).

⁶ Doc. 168, Fastweb, *Istanza di partecipazione al procedimento*, successivamente accolta in data 12 settembre 2025 (doc. 175).

⁷ Doc. 173, TIM, *Istanza di partecipazione al procedimento*, successivamente accolta in data 12 settembre 2025 (doc. 176).

4. Successivamente, a seguito della delibera dell’Autorità adottata in data 25 novembre 2025, oltre all’associazione a tutela dei consumatori, CODACONS⁸, le società di seguito indicate hanno presentato istanza di partecipazione.

5. **The Interaction Company of California** (di seguito, anche Interaction), è una start-up, con sede a Palo Alto, costituita il 24 giugno 2024; Interaction sviluppa e gestisce Poke.com (di seguito, anche Poke), l’assistente AI basato sulla messaggistica che risiede all'interno di app di comunicazione esistenti come iMessage, WhatsApp e SMS, dove si collega all'e-mail, al calendario e ai file degli utenti per trasformare brevi scambi di testo in azioni concrete (ad esempio, redigere risposte, riprogrammare riunioni o prenotare viaggi)⁹.

6. **Factoria Elcano SL** (di seguito, anche Elcano) è una società spagnola che ha lanciato, nell’aprile 2023, l’assistente AI generalista denominato Luzia e finalizzato, tra l’altro, ad agevolare gli utenti finali nello svolgimento di attività quotidiane, a rispondere a domande, a supportare nelle attività di studio e conversazionali. Luzia è, dal 30 aprile 2023, sulle app di messaggistica WhatsApp e Telegram, e, da gennaio 2024, disponibile con un’app autonoma da installare su dispositivi mobili e, da aprile 2025, su una web app¹⁰.

7. **OpenAI LLC** (di seguito OpenAI) è una società statunitense che ha lanciato, il 30 novembre 2022, come *search preview*, l’assistente AI generalista denominato ChatGPT, disponibile sia in una versione gratuita, sia in versioni con funzioni più elevate a pagamento. ChatGPT è divenuta rapidamente la AI *Chatbot* più diffusa tra gli utenti finali¹¹.

II. IL PROCEDIMENTO

II.1 L’avvio del procedimento

8. Con delibera del 22 luglio 2025, l’Autorità ha avviato il procedimento nei

⁸ Cfr. Associazione Codacons, Istanza di partecipazione al procedimento del 1° dicembre 2025 (doc. 238) e il successivo accoglimento in data 2 dicembre 2025 (doc. 246).

⁹ Doc. 237, *Istanza di partecipazione di The Interaction Company of California*, pervenuta in data 1° dicembre 2025 e accolta in pari data (cfr. doc. 241).

¹⁰ Cfr. Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento* pervenuta in data 4 dicembre 2025 (doc. 253) accolta in pari data (doc. 256).

¹¹ Cfr. OpenAI, *Istanza di partecipazione al procedimento*, pervenuta in data 5 dicembre 2025 (doc. 261) e accolta in pari data (doc. 266).

confronti di Meta per accertare la violazione dell'art. 102 TFUE, riguardante
- a partire da marzo 2025, in Italia e in altri Stati membri dell'Unione europea
- le modalità di offerta del proprio servizio di messaggistica istantanea WhatsApp congiuntamente con il proprio servizio di intelligenza artificiale denominato Meta AI.

9. Al momento dell'avvio del procedimento, l'utente poteva, e può tuttora, sebbene con le limitazioni indicate nella delibera di avvio, sino al 15 gennaio 2026 e limitatamente alle AI *Chatbot* già presenti su WhatsApp, attivare, di propria iniziativa, una *chat* autonoma con servizi di intelligenza artificiale forniti da altri operatori, inserendoli come appositi contatti. Anche in questo caso, nell'app WhatsApp permane in assoluta preminenza, nella schermata generale, l'icona Meta AI così come la funzione di ricerca '*Chiedi a Meta AI*'.

10. Nella delibera di avvio del procedimento, è stato indicato che l'avvenuta pre-installazione di Meta AI sull'app WhatsApp, con possibilità di utilizzo nell'ambito di una *chat* dedicata e/o in alto nella barra degli strumenti (opzione questa disponibile solo per il servizio di AI di Meta e non per le AI *Chatbot* concorrenti), appare idonea a conferire a Meta, che detiene una posizione dominante nel mercato dei servizi di comunicazione per i consumatori via app, un indebito vantaggio competitivo nel mercato dei servizi di AI *Chatbot* o Assistenti AI in quanto, con modalità pressoché istantanea, i milioni di utenti di WhatsApp sono diventati milioni di possibili utenti di Meta AI.

II.2 L'ampliamento del procedimento

11. Con delibera del 25 novembre 2025, l'Autorità ha esteso oggettivamente il procedimento in merito alla nuova condotta di Meta che ha modificato, a decorrere dal 15 ottobre 2025, le condizioni contrattuali di cui ai *WhatsApp Business Solution Terms*. In particolare, in forza delle nuove condizioni generali di contratto, alle imprese che forniscono servizi e tecnologie di AI è fatto divieto di accedere al canale WhatsApp, ovvero di utilizzarlo allo scopo di fornire agli utenti della piattaforma WhatsApp tali servizi e tecnologie, qualora questi ultimi siano la principale funzionalità resa disponibile¹² (c.d. servizi di *Chatbot* o Assistenti AI).

¹² Doc. 212, *WhatsApp Business Solution Terms*: "AI Providers. Providers and developers of artificial intelligence or machine learning technologies, including but not limited to large language models, generative artificial intelligence platforms, general-purpose artificial intelligence assistants, or similar technologies as determined by Meta in its sole discretion ("AI Providers"), are strictly prohibited from accessing or using the WhatsApp Business Solution, whether directly or indirectly, for the purposes of providing, delivering, offering, selling, or otherwise making available such technologies when such technologies are the primary (rather than incidental or ancillary) functionality being made available for use, as determined by Meta in its sole discretion"; si vedano anche docc. 204, Verbale di audizione OpenAI del 20 ottobre 2025 e doc. 209, Prima parte informazioni di OpenAI.

In particolare, l'Autorità ha ritenuto che tale condotta possa integrare un diniego all'accesso in violazione dell'articolo 102 TFUE, nella misura in cui preclude, ai soggetti che offrono sul mercato servizi di AI *Chatbot* alternativi a Meta AI, l'accesso all'ampio bacino degli utenti WhatsApp, con conseguente distorsione delle dinamiche concorrenziali del mercato interessato, a vantaggio di Meta.

12. A seguito della decisione della Commissione europea di avviare - sulla medesima condotta di Meta oggetto della delibera di ampliamento dell'Autorità - il procedimento per possibile violazione dell'art. 102 TFUE con riguardo allo Spazio economico europeo (di seguito anche SEE), ad eccezione dell'Italia, la competenza dell'Autorità è circoscritta alla condotta di Meta nella misura in cui produce i propri effetti sul territorio nazionale¹³.

II.3 Il *sub-procedimento cautelare*

13. Contestualmente all'ampliamento oggettivo del procedimento, l'Autorità, con delibera del 25 novembre 2025, ha avviato il procedimento cautelare *ex art. 14-bis* della legge n. 287/90, ravvisando i presupposti del *fumus bonis iuris* e del *periculum in mora* secondo cui: *“Nei casi di urgenza dovuta al rischio di un danno grave e irreparabile per la concorrenza, l'Autorità può, d'ufficio, ove constati ad un sommario esame la sussistenza di un'infrazione, deliberare l'adozione di misure cautelari”*.

14. Inoltre, l'Autorità, a seguito di apposite richieste di informazioni, ha acquisito informazioni da: Open AI¹⁴, Interaction¹⁵, Elcano¹⁶ e Meta¹⁷.

15. Nel corso del procedimento cautelare, Meta ha esercitato più volte il diritto di accesso agli atti¹⁸ e ha presentato memorie e documenti in data 5 dicembre 2025¹⁹. Elcano e Interaction hanno avuto accesso alla memoria difensiva di

¹³ Si veda comunicato stampa del 5 dicembre 2025 *“Commission opens antitrust investigation into Meta's new policy regarding AI providers' access to WhatsApp”*.

¹⁴ Cfr. doc. 204, Verbale di audizione Open AI del 20 ottobre 2025; doc. 209, Open AI, Trasmissione prima parte delle informazioni richieste nel corso dell'audizione del 20 ottobre 2025, doc. 230, Open AI, Trasmissione della seconda parte delle informazioni richieste nel corso dell'audizione del 20 ottobre 2025.

¹⁵ Doc. 260, Interaction, Risposta alla richiesta di informazioni del 2 dicembre 2025 e doc. 281, Integrazione del riscontro alla richiesta di informazioni.

¹⁶ Doc. 253, Elcano, Istanza di partecipazione al procedimento, v. anche, docc. 263, 265 e 275, Integrazione delle informazioni nonché docc. 289 e 297, Elcano, Osservazioni sulla memoria di Meta.

¹⁷ Doc. 206, Verbale di audizione di Meta del 22 ottobre 2025; doc. 292, Meta, Riscontro alla richiesta di informazioni contenuta nel verbale di audizione del 22 ottobre 2025.

¹⁸ Meta ha esercitato il diritto di accesso in data: 26 novembre 2025 (docc. 226 e 229), 3 dicembre 2025 (doc. 251), 4 dicembre 2025 (doc. 259), 5 dicembre 2025 (doc. 270), 12 dicembre 2025 (docc. 295 e 298) e 15 dicembre 2025 (doc. 307).

¹⁹ Meta, Memoria nell'ambito del procedimento cautelare, doc. 264.

Meta, rispettivamente, in data 9 dicembre 2025²⁰ e 10 dicembre 2025²¹; OpenAI ha esercitato il diritto di accesso in data 9 e 11 dicembre 2025²².

16. A seguito dell'istanza di Meta,²³ l'audizione innanzi al Collegio nell'ambito del procedimento cautelare si è svolta in data 16 dicembre 2025, con la partecipazione anche delle società Interaction e OpenAI²⁴.

III. WHATSAPP E LE AI CHATBOT GENERALISTE

III.1. Le nuove condizioni di Meta di WhatsApp Business che escludono le AI Chatbot generaliste

17. Dalla documentazione in atti, emerge che, in data 15 ottobre 2025, Meta ha modificato, nell'ambito dei *WhatsApp Business Solution Terms*, le condizioni contrattuali specificamente rivolte alle imprese che offrono servizi di *AI Chatbot*²⁵, nel senso di proibire loro di mettere a disposizione degli utenti finali di WhatsApp tali servizi di *AI Chatbot*.

18. In particolare, Meta offre alle aziende strumenti, tra cui *WhatsApp for Business Application Programming Interface* (“*WhatsApp Business API*”), intese a migliorare e rafforzare i flussi di comunicazione tra le aziende e i loro clienti tramite WhatsApp²⁶. Tali strumenti rilevano in quanto la nuova condotta di Meta qui in esame è stata realizzata attraverso una modifica delle condizioni contrattuali di cui ai *WhatsApp Business Solution Terms* relativamente all'uso della suddetta *WhatsApp Business API*.

19. In particolare, Meta ha introdotto, nelle *WhatsApp Business Solution Terms*, un'apposita sezione, denominata “*AI Providers*”, nella quale ha espressamente specificato che le imprese che forniscono servizi e tecnologie di AI non possono accedere o utilizzare WhatsApp allo scopo di rendere disponibile agli utenti finali tali servizi e tecnologie di AI, quando essi rappresentano il contenuto principale del servizio reso tramite WhatsApp²⁷.

²⁰ Cfr. doc. 277, Riscontro accesso atti a Elcano.

²¹ Cfr. doc. 284, Riscontro accesso atti a Interaction.

²² Cfr. docc. 279 e 288, Riscontro istanza accesso OpenAI.

²³ Doc. 231, Meta, Istanza di audizione innanzi al Collegio nell'ambito del procedimento cautelare.

²⁴ Doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio nell'ambito del sub-procedimento cautelare*.

²⁵ *WhatsApp Business Solutions* è lo strumento *software* che consente ai soggetti dotati di un *account business* di WhatsApp di interagire con gli utenti *consumer* di WhatsApp.

²⁶ Decisione della Commissione del 5 settembre 2023, Caso DMA.100024 *Meta – number-independent interpersonal communications services*, § 130.

²⁷ “*AI Providers. Providers and developers of artificial intelligence or machine learning technologies, including but not limited to large language models, generative artificial intelligence platforms, general-purpose artificial intelligence assistants, or similar technologies as determined by Meta in its sole discretion (“AI Providers”), are strictly prohibited from accessing or using the WhatsApp Business Solution, whether directly or indirectly, for the purposes of providing, delivering, offering, selling, or otherwise making available such technologies when such technologies are the primary (rather than incidental or ancillary) functionality being made available for use, as determined by Meta in its sole discretion*”. Sono escluse dalla nuova restrizione le imprese che usano tecnologie AI solo per fornire assistenza ai propri clienti o per gestire

20. La data dell'entrata in vigore di tale modifica è differenziata a seconda che le imprese avessero già un *account* su WhatsApp alla data del 15 ottobre 2025 per offrire agli utenti finali il servizio in esame o non avessero tale *account*: per i primi, la modifica diventerà effettiva il prossimo 15 gennaio 2026 cosicché essi avranno avuto un periodo di tre mesi per gestire l'uscita da WhatsApp, imposta da Meta; per i secondi, la nuova versione dei termini di utilizzo è effettiva dallo stesso 15 ottobre 2025 e, pertanto, fin dall'accettazione delle condizioni generali d'uso di WhatsApp potranno usare la piattaforma di Meta solo per finalità diverse dall'interazione delle *AI Chatbot* con gli utenti finali.

21. Di conseguenza, le nuove *Terms and Conditions* hanno, dal 15 ottobre 2025, già precluso l'uso del canale WhatsApp, per raggiungere gli utenti finali, alle imprese concorrenti di Meta che offrono servizi di *AI Chatbot* e che non erano ivi presenti a tale data. Per le imprese concorrenti di Meta che erano sin dall'ora presenti sul canale WhatsApp con il proprio servizio di *AI Chatbot* - sebbene entrate mediante modalità ben meno immediate e agevoli rispetto a Meta - la preclusione decorrerà a partire dal 15 gennaio 2026. Pertanto, da tale data gli utenti finali non potranno più utilizzare alcun altro servizio di *AI Chatbot* alternativo a Meta AI.

22. Con riferimento almeno ad alcune *AI Chatbot* già presenti su WhatsApp, Meta ha preannunciato il cambiamento delle regole di funzionamento di WhatsApp. Al riguardo, sia OpenAI che Elcano hanno affermato di avere prospettato a Meta la criticità che questa soluzione avrebbe implicato per la propria attività e hanno chiesto di valutare soluzioni alternative e meno radicali, ma senza che queste richieste di confronto abbiano avuto alcun esito²⁸. In particolare, OpenAI si è resa disponibile a partecipare ai costi di gestione della infrastruttura in termini di risorse umane e finanziarie, mentre Elcano ha anche chiesto a Meta di valutare l'esclusione dalle nuove restrizioni almeno per alcune tipologie di messaggi delle *AI Chatbot* generaliste²⁹, ma tutte queste richieste non hanno avuto alcun seguito.

Alcuni operatori, hanno anche evidenziato la tempistica ristretta entro la quale chiudere la propria attività su WhatsApp³⁰.

23. In questo contesto, giova sottolineare che un altro operatore, ovvero

le transazioni commerciali con questi ultimi (ad esempio, l'uso di AI per gestire l'ordine al ristorante).

²⁸ Cfr. doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento*, doc. 204, OpenAI verbale di audizione del 20 ottobre 2025, versione accessibile, cfr. anche doc. 230, Open AI, Seconda parte informazioni a riscontro di richiesta di informazioni, versione accessibile. Vedi anche doc. 292, Meta, *Risposta a richiesta di informazioni*, dove negli allegati è riportato lo scambio tra Meta e alcuni fornitori di *AI Chatbot* sulle nuove condizioni e sulle conseguenze per le rispettive attività.

²⁹ Cfr. doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento* e anche doc. 289, Elcano, Osservazioni a riscontro della memoria di Meta.

³⁰ Doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento*, doc. 204, OpenAI verbale di audizione del 20 ottobre 2025, versione accessibile, cfr. anche doc. 230, Open AI, Seconda parte informazioni a riscontro di richiesta di informazioni, versione accessibile, con in allegato uno specifico e articolato piano per gestire la migrazione degli utenti. Vedi anche doc. 292, Meta, *Risposta a richiesta di informazioni*.

[omissis]*, ha chiesto a Meta diversi chiarimenti rilevando la difficoltà [omissis] e avendo, secondo questo operatore, la modifica delle condizioni [omissis]³¹.

24. Al riguardo, la stessa Meta ha confermato nel corso del procedimento che, dal 15 gennaio 2026, le *AI Chatbot* generaliste, diverse da Meta AI, non saranno più accessibili agli utenti finali di WhatsApp senza che vi siano cambiamenti sulla scelta adottata, senza eccezioni o limitazioni di sorta.

25. Si evidenzia che, come anche descritto nel provvedimento di avvio del sub-procedimento cautelare, questa nuova condotta di Meta si inserisce in un contesto in cui l'integrazione di Meta AI in WhatsApp è diventata nel tempo più pervasiva. Infatti, l'interfaccia di Meta AI in WhatsApp risulta essere modificata rispetto a quanto descritto nella delibera di avvio dell'istruttoria del 22 luglio 2025, con l'inserimento (i) del tasto "*Chiedi*" anche sulla destra all'interno della barra di ricerca e (ii) dell'opzione "*Chiedi a Meta AI*" quando si opta per l'inoltro di un messaggio, rendendo dunque Meta AI ancora più integrata nelle diverse funzionalità di WhatsApp³².

III.2. L'uso di WhatsApp da parte delle *AI Chatbot* generaliste prima delle modifiche delle condizioni contrattuali

26. La documentazione in atti evidenzia una discontinuità rispetto alla strategia di Meta precedentemente adottata. Infatti - sino alle nuove regole di funzionamento di WhatsApp e conformemente a quelle previgenti che si riferivano esplicitamente alla messaggistica su WhatsApp relativamente ai sistemi AI -, diversi fornitori di *AI Chatbot* generaliste hanno utilizzato, come le altre categorie di utenti *business*, questa piattaforma come canale per raggiungere gli utenti finali ivi presenti.

27. Infatti, si evidenzia che, sin dal 2022, Meta ha persino incentivato lo sviluppo della messaggistica conversazionale con le *AI chatbot* su WhatsApp, essendo questa, per sua esplicita dichiarazione, il futuro della comunicazione e dei servizi su WhatsApp³³. Al riguardo, qui di seguito si riporta, l'immagine pubblicata da Meta nel documento dal titolo "*Enabling developers to create innovative AIs on Messenger and WhatsApp*" nella quale viene simulata una conversazione con un'ipotetica *AI Chatbot* proprio al fine di dimostrare lo sviluppo futuro di WhatsApp e dei servizi ivi offerti, basati sull'utilizzo da

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

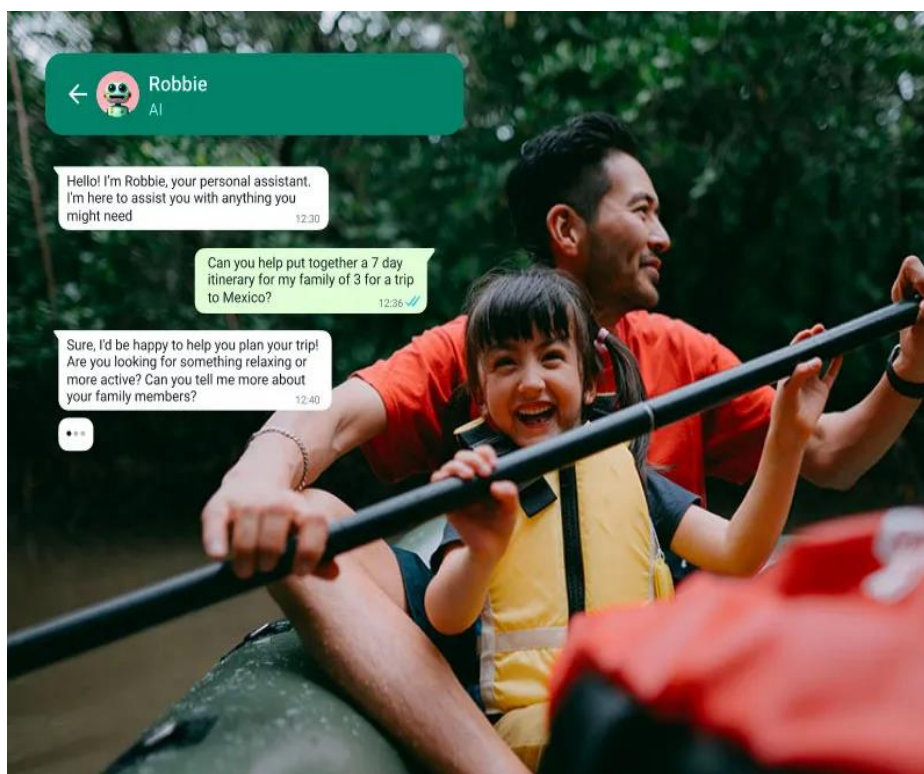
³¹ Cfr. doc. 292, Meta, *Risposta a richiesta di informazioni* spec. allegato 1, ove si rinviene la mail tra [omissis].

³² Cfr. doc. 214, *Verbale di acquisizione al fascicolo della schermata della barra di ricerca di Meta AI e della schermata "inoltra" di Meta AI*.

³³ Cfr. doc. 260, Interaction, *Riscontro a richiesta informazioni*, spec. allegato 5, *Conversations 2022: conferenza inaugurale sulla messaggistica aziendale di Meta. The future of the communication is here*.

parte delle AI Chatbot³⁴.

Figura 1 – Immagine tratta dal documento “Enabling developers to create innovative AIs on Messenger and WhatsApp” (in Doc. 260)



28. Inoltre, sebbene le AI Chatbot terze fossero già ampiamente diffuse su WhatsApp ed entrate nelle abitudini dei consumatori, le condizioni di WhatsApp, già vigenti al 16 febbraio 2024, non prevedevano alcuna limitazione per le AI Chatbot terze. Anzi, in base a tali condizioni, quando un *business user* apriva un proprio *account* su WhatsApp, lo stesso doveva fornire diverse informazioni tra le quali la propria ragione sociale e accettare le condizioni di WhatsApp all'epoca vigenti³⁵.

³⁴ Cfr. doc. 260, Interaction, *Riscontro a richiesta informazioni*, spec. allegato 5, *Conversations 2022: conferenza inaugurale sulla messaggistica aziendale di Meta. The future of the communication is here.*, nel quale si rinviene l'esplicito riferimento allo sviluppo di conversazioni con AI Chatbot con l'immagine riportata nel testo. Inoltre, attraverso al link, posto in prossimità dell'immagine, si apre il documento “Enabling developers to create innovative AIs on Messenger and WhatsApp”, nel quale, oltre a rinvenirsi la stessa immagine, si rinviene che: “We’re [Meta] making it easy for any developer to get started, so we’re simplifying the developer onboarding process and providing access to APIs for AIs that make it possible to build new conversational experiences within our messaging apps”. Cfr. anche doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento*, cfr. allegato denominato Meta, *Introducing New AI. Experiences Across our family of Apps and devices* del 27 settembre 2023.

³⁵ Cfr. doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento*, cfr. le condizioni di WhatsApp ivi allegate. Peraltro, le condizioni d'uso di WhatsApp previgenti all'ultima modifica adottata in data 15 ottobre 2025 effettuavano già, come evidenziato da Meta nel corso del procedimento, un esplicito riferimento ai sistemi di AI su WhatsApp, cfr. doc. 206, Verbale di audizione di Meta del 22 ottobre 2025 e doc. 264, Meta, Memoria difensiva.

29. A conferma che la piattaforma di WhatsApp sia stata, fino alle nuove condizioni, una piattaforma aperta alle *AI Chatbot*, si evidenzia che Meta ha in un primo tempo, fino al novembre 2024, applicato alla messaggistica delle *AI Chatbot* uno specifico *pricing* nell’ambito del quale i fornitori di questa tipologia di servizi versavano un corrispettivo a Meta per le conversazioni con gli utenti finali³⁶.

Questo sistema di *pricing* è stato superato - per decisione unilaterale di Meta - con effetto dal 1° novembre 2024, quando Meta ha espressamente stabilito che i messaggi di servizio fossero gratuiti “*for all business, including via AI-enabled conversational experiences*”³⁷.

30. Alla luce di quanto precede, la documentazione in atti evidenzia che, sulla base delle decisioni di Meta, la piattaforma WhatsApp, sin dallo sviluppo dei servizi di *AI Chatbot*, è stata aperta all’utilizzo del canale WhatsApp per raggiungere gli utenti finali e che Meta avesse altresì previsto la struttura dei corrispettivi, variandoli nel tempo, in un senso peraltro più favorevole proprio alle *AI Chatbot*.

III.3. Le *AI Chatbot* generaliste ad oggi presenti su WhatsApp diverse da Meta AI

31. In questo contesto, diversi operatori, quanto meno dal 2023, hanno utilizzato - per un lasso di tempo significativo - la piattaforma WhatsApp per raggiungere gli utenti finali ivi presenti, addirittura pubblicizzando questa modalità di distribuzione³⁸.

32. Dalle evidenze in atti, emerge, infatti, la presenza - oltre che della stessa Meta AI - anche di altre *AI Chatbot* che includono sia quelle di minori dimensioni, entrate più di recente nel mercato e prive di propri consolidati canali distributivi di riferimento, quali Ira di proprietà di Rumik, Luzia di

³⁶ Cfr. doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento*, il quale afferma che, grazie al crescente successo di Luzia su WhatsApp, questa società - quale corrispettivo per la presenza di Luzia su WhatsApp - aveva iniziato a versare a Meta, nei primi mesi di lancio di Luzia, circa \$5.000 mensili per arrivare a versare a Meta, poco più di un anno dopo, oltre \$1.000.000.

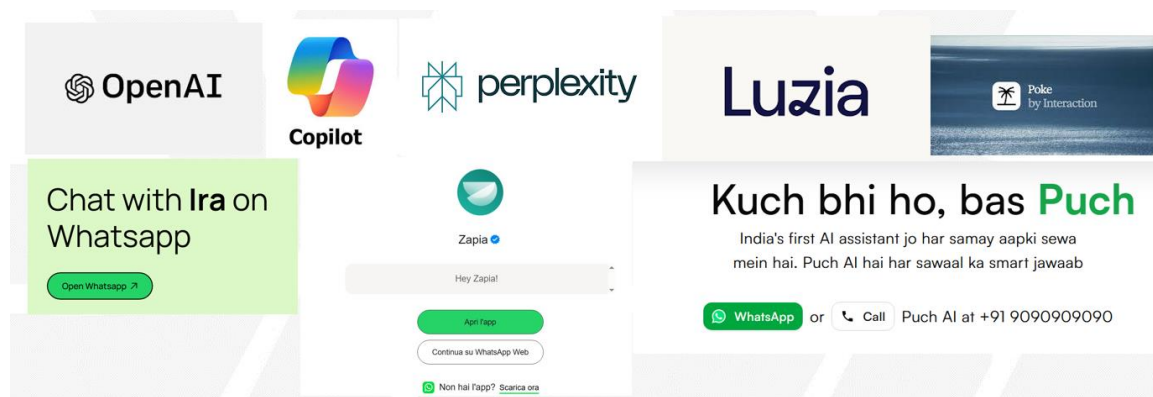
³⁷ Doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento* e v. anche docc. 287 e 297, Elcano, *Osservazioni a memoria Meta* cfr. “*Conversation-based pricing*” di WhatsApp, in doc. 297, Elcano, *Osservazioni a memoria Meta*. Questo documento spiega il sistema di *pricing* a partire dal 1° novembre 2024 per l’uso di WhatsApp da parte degli utenti *business*; questo documento è stato poi modificato a decorrere dal 1° luglio 2025, rimanendo tuttavia i messaggi del *AI Chatbot* ancora gratuiti sino ad oggi. Sui costi per i fornitori di *AI Chatbot* per l’uso di WhatsApp, quando tali messaggi erano a pagamento, prima del novembre 2024, cfr. doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento*; sulle attuali *fees* e sulla gratuità dei messaggi di servizio vedi doc. 206, Verbale di audizione di Meta del 22 ottobre 2025 e doc. 264, Meta, *Memoria difensiva*.

³⁸ Come meglio di seguito illustrato alcune *AI Chatbot* hanno fondato il loro lancio sul mercato utilizzando WhatsApp, cfr. ad esempio, doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento*.

proprietà di Elcano, Poke di proprietà di Interaction, Puch AI e Zapia di proprietà di Brainlogic AI³⁹; sia quelle di maggiore dimensione che dispongono di altri canali distributivi consolidati, quali ChatGPT della società OpenAI e Copilot di Microsoft e Perplexity.

Qui seguito vengono riportati i loghi di alcune AI *Chatbot* ad oggi presenti su WhatsApp, alcune delle quali indicano espressamente WhatsApp quale canale di accesso.

Figura 2- Loghi di alcune AI *Chatbot* generaliste presenti su WhatsApp



33. Tra gli operatori nuovi entranti che non dispongono già di canali distributivi consolidati per raggiungere gli utenti finali o che, comunque, non ne disponevano nel momento in cui si sono proposti su WhatsApp - dandone, come già evidenziato, pubblico annuncio ai propri utenti⁴⁰ - merita richiamare quantomeno Elcano e Interaction.

34. Elcano, sin dal primo lancio, il 30 aprile 2023, ha puntato sulla distribuzione attraverso le *app* di messaggistica, *in primis* WhatsApp e Telegram; mentre, solo nel gennaio 2024, ha affiancato un'*app* per dispositivi cellulari e, nell'aprile 2025, una *web app*. La distribuzione di Luzia tramite WhatsApp, potendo evitare l'installazione di *app ad hoc* e consentendo agli utenti di conversare con la AI *Chatbot* mentre stanno usando l'*app* di messaggistica, ha consentito un rapido sviluppo di questa AI *Chatbot* soprattutto in quei Paesi dove sono molto diffusi i dispositivi mobili e l'*app* di messaggistica di Meta⁴¹.

³⁹ Cfr. alcune pagine *web* relative a queste AI *Chatbot* dove il simbolo di WhatsApp è visibile come canale distributivo in doc. 304, avente a oggetto pagine *web* di alcune AI *Chatbot*; cfr. anche doc. 292, Meta, *Riscontro a richiesta informazioni*.

⁴⁰ V. doc. 304, avente a oggetto pagine *web* di alcune AI *Chatbot*, nonché doc. 253, *Istanza partecipazione Elcano* e doc. 237, *Istanza partecipazione Interaction*, v. doc. 304, avente a oggetto pagine *web* di alcune AI *Chatbot* quali Ira, Puch AI, Zapia.

⁴¹ Doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento* e cfr. anche doc. 230, OpenAI, *Riscontro a richiesta informazioni* seconda parte, versione accessibile, ove si rinviene che "ChatGPT anche rispetto ad altre eventuali piattaforme di messaggistica. OpenAI ha scelto WhatsApp come piattaforma per raggiungere gli utenti perché si tratta di una delle più grandi piattaforme di messaggistica al mondo e offre un punto di

35. Analogamente, Interaction ha costruito lo sviluppo della propria AI *Chatbot* AI Poke solo sulle *app* di messaggistica e, in Europa in particolare su WhatsApp⁴², considerato che, diversamente, non avrebbe ad oggi accesso in modo altrettanto efficiente ed efficace agli “*utenti nei luoghi digitali in cui essi già operano, vale a dire nelle rispettive applicazioni di messaggistica. ... Considerata la posizione dominante di WhatsApp nell’Unione europea, l’accesso a tale piattaforma risulta particolarmente determinante ...*”⁴³.

36. Infine, dalla documentazione acquisita, emerge che anche un altro operatore, la società Mistral, in termini più generali, evidenzia l’importanza di potere disporre di canali di accesso per raggiungere gli utenti finali, ovvero i c.d. *entry point*, e, con specifico riferimento a WhatsApp, ne evidenzia le potenzialità per costruire una base utenti⁴⁴; in questa prospettiva, secondo questo operatore, il servizio preesistente diventa, di *default*, un *entry point* naturale che gli utenti possono utilizzare senza necessità di uscire dal servizio.

37. In altri termini, i fornitori di AI *Chatbot* nuovi entranti hanno sottolineato l’importanza di raggiungere gli utenti dove già si trovano, ovvero in particolare sulle *app* di messaggistica, e che tale modalità consente di raggiungere ingenti porzioni di utenti che altrimenti non sarebbero facilmente accessibili. Ciò anche considerato che gli utenti di WhatsApp possono interagire con le AI *Chatbot* ivi presenti senza dovere neanche scaricare l’*app* di quella specifica AI *Chatbot* e rimanendo nello stesso ambiente digitale che stanno utilizzando in quel momento. Quanto rilevato si inserisce in un contesto in cui Meta AI è presente su quel canale, peraltro per il tramite di una pre-installazione che gli conferisce carattere preminente, rispetto a quello dei

ingresso pratico e familiare all’AI, consentendo un accesso immediato e a bassa frizione — inclusa la possibilità di utilizzo senza un account ChatGPT — particolarmente utile per utenti meno esperti o con accesso tecnologico più limitato”.

⁴² Interaction si è concentrata sullo sviluppo di Poke.com su iMessage e WhatsApp in quanto esse rappresentano, rispettivamente, le applicazioni di messaggistica maggiormente diffuse negli Stati Uniti e in Europa, cfr. doc. 260, *Interaction, Riscontro a richiesta di informazioni*, versione accessibile.

⁴³ Doc. 260, *Interaction, Riscontro a richiesta di informazioni*, versione accessibile e v. anche doc. 237, *Interaction, Istanza di partecipazione*.

⁴⁴ Doc. 203, *Verbale di audizione Mistral* del 23 ottobre 2025, versione accessibile, dove si rinviene che “*L’accesso agli entry point rappresenta un fattore competitivo chiave. Ne consegue che i soggetti che controllano entry point e, in aggiunta, hanno sviluppato propri modelli e prodotti AI, ovvero hanno stretto partnership con soggetti che hanno sviluppato modelli e prodotti AI, si trovano in una situazione di vantaggio competitivo... se un prodotto AI viene integrato in un servizio pre-esistente in modo da essere facilmente accessibile e utilizzabile, il servizio pre-esistente diventa una sorta di entry point naturale, di default, che gli utenti possono utilizzare senza necessità di uscire dal servizio che già utilizzano. Al riguardo, ricorda che un simile “effetto default” è stato osservato per altri servizi digitali, quali i browser...il successo di un prodotto AI per utenti consumer passa attraverso l’interazione di tale prodotto con il complesso delle attività degli stessi utenti. In tal senso, se l’interazione di un prodotto AI con gli strumenti software di lavoro sembra poter rappresentare un efficace entry point nella vita lavorativa degli utenti non si può escludere che l’interazione di un prodotto AI con un servizio di messaggistica frequentemente utilizzato dagli utenti possa rappresentare un efficace entry point nella vita ricreativa degli utenti”.*

concorrenti.

38. Quanto alla seconda categoria di operatori menzionata, rileva quanto emerso in istruttoria sull'esperienza di OpenAI che ha lanciato ChatGPT sul mercato il 30 novembre 2022, divenendo rapidamente, attraverso la propria web app, la AI Chatbot più diffusa a livello mondiale ed è approdata su WhatsApp successivamente, ovvero nel dicembre 2024, come unica piattaforma di messaggistica. In particolare, in virtù delle regole previste da Meta, prima della modifica contrattuale in esame, gli utenti WhatsApp possono “conversare” con ChatGPT, fino al 15 gennaio 2026, attraverso il servizio del numero 1-800 ChatGPT e l'Italia è il Paese europeo dove questo servizio è maggiormente utilizzato⁴⁵. Ciò ha consentito a OpenAI di raggiungere una porzione di utenti aggiuntiva rispetto all'ampio bacino raggiunto via web⁴⁶.

39. L'effettiva importanza di WhatsApp per ChatGPT, ai fini della propria strategia aziendale, emerge anche dalla documentazione interna di OpenAI. In particolare, in un documento, del 10 giugno 2025, si rinviene quanto segue: *“We want to bring the world to chatGPT but also bring ChatGPT to the world. Whatsapp is the largest messaging app in the world, and we should offer users an option to use ChatGPT there....*

We see Whatsapp as a surface to allow

1. New users in Whatsapp dominant markets to have a way to experience the magic of ChatGPT for the first time in a surface that's convenient to them, before graduating them to the 1P app

2. Allow marginalized users [omissis] who will likely not use the 1P to experience the benefit of using ChatGPT

3. Support specific uses for leveraging AI within a messaging application (ex: translating messages) which will always be easier within the application....

The channel also has a defensive position as we want to:

● *Counter Meta's distribution advantage with Whatsapp by offering a product on their surface... ”*⁴⁷.

⁴⁵ Doc. 204, OpenAI verbale di audizione del 20 ottobre 2025, versione accessibile, cfr. anche doc. 230, Open AI, Seconda parte informazioni a riscontro di richiesta di informazioni: *“Dal lancio di 1-800-CHATGPT a oggi, l'Italia ha registrato il più alto numero medio di utenti per questo prodotto a livello globale. Come già evidenziato, attualmente in Italia il prodotto conta quasi [50.000-500.000] utenti attivi giornalieri e circa [500.000-1.000.000] utenti attivi settimanali”*.

⁴⁶ Doc. 204, Verbale di audizione OpenAI del 20 ottobre 2025, versione accessibile, cfr. anche doc. 230, Open AI, Seconda parte informazioni a riscontro di richiesta di informazioni, versione accessibile.

⁴⁷ Doc. 230, OpenAI, Riscontro a richiesta informazioni-seconda parte delle informazioni richieste, allegato denominato PRD___1800_Whatsapp_Redacted, versione accessibile. Di seguito si riporta una traduzione di cortesia di quanto riportato nel testo in lingua originale: *“Vogliamo portare il mondo su ChatGPT, ma anche portare ChatGPT nel mondo. Whatsapp è la più grande app di messaggistica al mondo e dovremmo offrire agli utenti la possibilità di utilizzare ChatGPT su questa piattaforma...”*

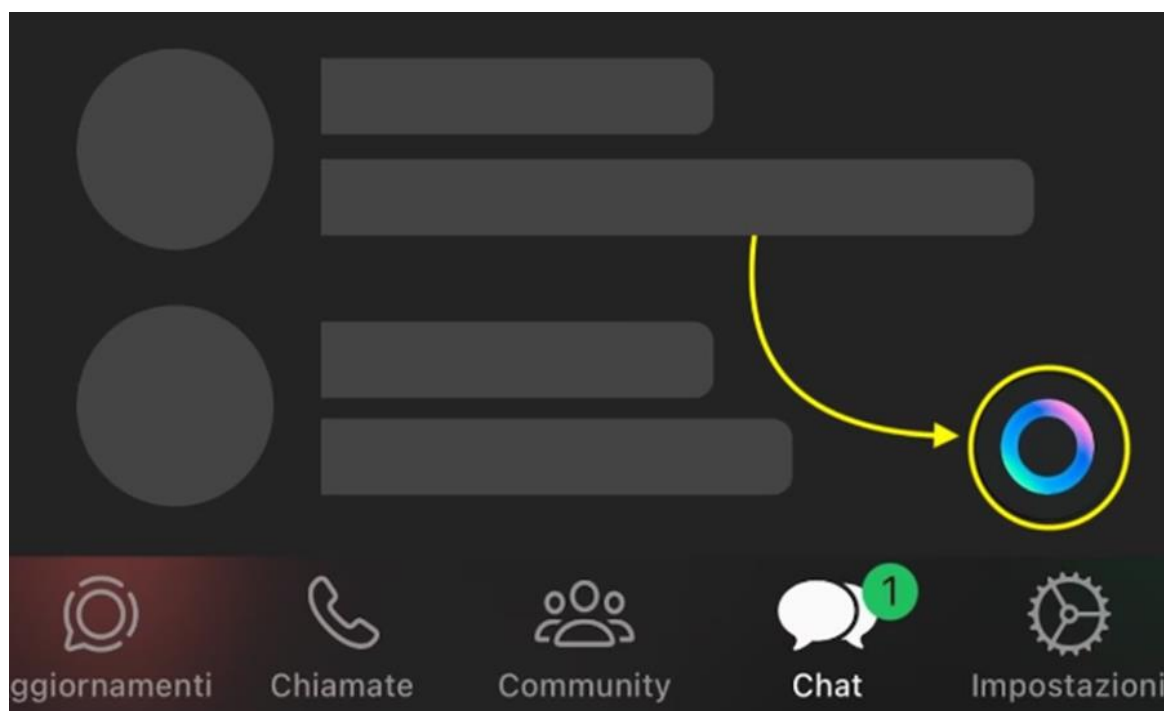
40. In altri termini, anche per un operatore importante come OpenAI, che ha raggiunto gli utenti con altri canali di distribuzione, la presenza su WhatsApp risulta essere stata strategica sia nella prospettiva di ampliare il proprio bacino di utenza sia nella prospettiva di competere direttamente con Meta, che da marzo 2025 ha lanciato Meta AI su WhatsApp.

41. Anche Microsoft, infine, che, come noto, integra la propria AI Chatbot Copilot nei propri software, risulta essere presente su WhatsApp⁴⁸.

III.4. La Chatbot Meta AI su WhatsApp

42. Meta AI è entrata su WhatsApp, tramite il noto processo di integrazione, a partire da marzo 2025, consentendo agli utenti di tale piattaforma di disporre della propria AI Chatbot con modalità di accesso, visibilità e funzionalità maggiori di quelle riconosciute alle altre AI Chatbot, come si evince a titolo esemplificativo dalle schermate sottostanti.

Figura 3



Consideriamo Whatsapp come una piattaforma che consente

1. Ai nuovi utenti nei mercati dominati da Whatsapp di sperimentare per la prima volta la magia di ChatGPT su una piattaforma a loro congeniale, prima di passare all'app 1P

2. Consentire agli utenti emarginati...che probabilmente non useranno la 1P di sperimentare i vantaggi dell'utilizzo di ChatGPT

3. Supportare usi specifici per sfruttare l'IA all'interno di un'applicazione di messaggistica (ad esempio: traduzione dei messaggi), che sarà sempre più facile all'interno dell'applicazione...

Il canale ha anche una posizione difensiva, poiché vogliamo:

● Contrastare il vantaggio distributivo di Meta con Whatsapp offrendo un prodotto sulla loro piattaforma..."

⁴⁸ Doc. 206, Verbale di audizione di Meta del 22 ottobre 2025.

Figura 4



43. Dalle evidenze in atti, emerge anche che la stessa Meta, al pari degli operatori concorrenti sopra richiamati, pur avendo diversificato i propri canali di distribuzione, attribuisce alla piattaforma WhatsApp un ruolo centrale per il successo di Meta AI e per il suo posizionamento tra gli assistenti AI più diffusi tra gli utenti finali.

44. Ed infatti, come di seguito chiarito, nel corso della presentazione dei risultati finanziari di Meta del primo quadrimestre 2025, avvenuta in data 30 aprile 2025, è lo stesso amministratore delegato di Meta a illustrare l'importanza di Meta AI nello sviluppo dell'ecosistema Meta e la funzione di WhatsApp per raggiungere un'adequata base utenti⁴⁹.

In particolare, l'obiettivo primario di Meta è, in una prima fase di lancio di Meta AI - che prevedeva dovesse durare almeno 1 anno - costruire il servizio e raggiungere una scala di utenti significativa e, solo successivamente a questa prima fase, focalizzarsi sulla remuneratività dello stesso servizio⁵⁰.

45. Sull'ampliamento della base utenti, Meta rileva come siano già circa un miliardo gli utenti mensili attivi di Meta AI nel mondo e riconosce

⁴⁹ Cfr. doc. 105, *Earning call transcript - workplace - 30_04.docx*, doc. 113, *META-Q1-2025-Earnings-Call-Transcript-1.pdf* e doc. 253, *Elcano, Istanza di partecipazione*, dove è riportata la stessa documentazione.

⁵⁰ Cfr. doc. 113, *META-Q1-2025-Earnings-Call-Transcript-1.pdf*, spec. pg. 3.

espressamente in WhatsApp lo strumento di diffusione più efficace, in quanto “WhatsApp continues to see the strongest Meta AI usage accross our Family of Apps”⁵¹. Ritiene inoltre che il canale di WhatsApp, per ampliare il bacino utenti di Meta AI, è tanto più importante in quelle aree geografiche dove WhatsApp è l’app di messaggistica *leader*, mentre solo dove WhatsApp non è *leader* Meta immagina un ruolo importante di altri canali, quali l’app di Meta AI *standalone*⁵².

46. Al riguardo, con riferimento all’Italia, si osserva che, confrontando Meta AI con la AI *Chatbot* che la stessa Meta definisce come il principale concorrente, ovvero ChatGPT, gli utenti giornalieri, a novembre 2025, di Meta AI su WhatsApp sono pari a [500.000-1.000.000] mentre quelli di ChatGPT sono pari a circa [50.000-500.000]⁵³.

47. Inoltre, con specifico riferimento a Meta AI, il CEO di Meta, sottolinea che il *focus* dell’azienda è di arricchire l’esperienza degli utenti di Meta AI, soprattutto in termini di personalizzazione e funzionalità aggiuntive⁵⁴ e come ciò si inserisca nello sviluppo del confronto competitivo tra le diverse AI *Chatbot*. Al riguardo, lo stesso CEO di Meta - pur riconoscendo che il momento attuale è dinamico e che sono disponibili agli utenti una pluralità di *Chatbot* e Assistenti AI - dubita che gli utenti useranno più *Chatbot* o Assistenti AI nell’ambito della stessa attività, ad esempio nell’ambito dell’attività professionale o in quella relativa al tempo libero⁵⁵; in questo

⁵¹ Cfr. doc. 113. META-Q1-2025-Earnings-Call-Transcript-1.pdf, spec. pg 10. Cfr. anche doc. 54, scansione 8.msg, versione accessibile, nel quale si rinviene che la strategia di Meta è di portare Meta AI nelle app del proprio ecosistema digitale che gli utenti già conoscono e fra queste WhatsApp.

⁵² Cfr. doc. 113. META-Q1-2025-Earnings-Call-Transcript-1.pdf, spec. pg 11, dove il CFO di Meta afferma che “I also think the standalone app is going to be particularly important in the United States because WhatsApp, as Susan said, is the largest surface that people use Meta AI in which makes sense if you want to text an AI, having that be closely integrated and a good experience in the messaging app that you use makes a lot of sense.

But we’re -- while we have more than 100 million people use WhatsApp in the United States, we’re clearly not the primary messaging app in the United States at this point, iMessage is.

We hope to become the leader over time. But we’re in a different position there than we are in most of the rest of the world on WhatsApp.

So I think that the Meta AI app as a standalone is going to be particularly important in the United States to establishing leadership in as the main personal AI that people use. But we’re going to keep on advancing the experiences across the board in all of these different areas.

⁵³ Cfr. doc. 292, Meta, Risposta a richiesta di informazioni e doc. 230, OpenAI, Seconda parte informazioni richieste nel corso dell’audizione del 20 ottobre 2025.

⁵⁴ Cfr. doc. 113. META-Q1-2025-Earnings-Call-Transcript-1.pdf, spec. pg. 3.

⁵⁵ Cfr. doc. 113. META-Q1-2025-Earnings-Call-Transcript-1.pdf, spec. pg 17, dove il CEO di Meta afferma che “On Meta AI, I mean I think that there are going to be a number of different agents that people use, just like people use different apps for different things.

I’m not sure that people are going to use multiple agents for the same exact things, but I’d imagine that something that is more focused on kind of enterprise productivity might be different from something that is somewhat more optimized for personal productivity and that might be somewhat different from something that is optimized for entertainment and social connectivity.

So I think that there will be different experiences. One of the trends that I think we’re starting to see now is personalization across these ...”.

contesto, la personalizzazione della AI Chatbot, e anche di Meta AI, sarà un fattore chiave e disincentiverà gli utenti a passare da una AI Chatbot a un'altra: *"... if the experience is unpersonalized then you can kind of just go to different apps ... But once an AI starts getting to know you and what you care about and context and can build up memory from the conversations that you've had with it over time, I think that will start to become somewhat more of a differentiator"*⁵⁶.

In altri termini, la personalizzazione delle AI Chatbot è sempre più un *driver* importante. Infatti, un fattore di competizione chiave, secondo il CEO di Meta, sarà la capacità degli operatori di offrire agli utenti finali un assistente AI personalizzato.

48. A tal fine, proprio in questa prima fase, il Chief Financial Officer (CFO) di Meta enfatizza l'importanza di adottare una strategia volta a sviluppare le abilità di Meta AI a migliorare la personalizzazione delle risposte ai propri utenti "ricordando", a tale riguardo, proprio l'esperienza di quegli stessi utenti sulle *app* di Meta⁵⁷.

49. Che la personalizzazione di Meta AI sia un obiettivo che Meta persegue, emerge anche dalla documentazione prodotta dalla stessa Meta nel corso del procedimento sulle condizioni d'uso di Meta AI e sulle modalità con le quali Meta usa i dati; in tale ambito, Meta ha già previsto che le interazioni tra utenti e Meta AI possano essere utilizzate da Meta per migliorare e personalizzare Meta AI⁵⁸.

⁵⁶ Cfr. doc. 113. *META-Q1-2025-Earnings-Call-Transcript-1.pdf*, spec. pg. 17.

⁵⁷ Cfr. doc. 113. *META-Q1-2025-Earnings-Call-Transcript-1.pdf*, spec. pgg. 6 (intervento CFO) e 10 (intervento CEO).

⁵⁸ Cfr. la documentazione pubblica i cui link sono forniti nel doc. 292, Meta, *Riscontro a risposta richiesta di informazioni*, versione accessibile. In particolare, attraverso i link forniti, si rinviene il link denominato *In che modo Meta utilizza le informazioni per i modelli e le funzioni dell'IA generativa*, nell'ambito del quale si rinviene che: *"Lavoriamo costantemente per migliorare l'IA in Meta. Per farlo, desideriamo che tu sappia che useremo le tue come commenti e post pubblici dagli account di persone di almeno 18 anni e le tue interazioni con le funzioni di IA in Meta. Useremo queste informazioni sulla base degli interessi legittimi per sviluppare e migliorare i modelli di IA generativa dell'IA in Meta"* (enfasi aggiunta); sempre nello stesso documento *In che modo Meta utilizza le informazioni per i modelli e le funzioni dell'IA generativa*, si rinviene che: *"... Per addestrare modelli efficaci che aprano la strada a questi progressi, è necessaria una quantità significativa di informazioni. A tal fine estraiamo le informazioni derivanti da fonti pubbliche e concesse in licenza, nonché le informazioni pubbliche che le persone hanno condiviso sui prodotti di Meta e le interazioni con le funzioni di IA in Meta. Conserviamo i dati di addestramento per il tempo necessario, valutando caso per caso, così da garantire che il modello di IA funzioni in modo appropriato, sicuro ed efficiente..."* (enfasi aggiunta).

IV. LE ARGOMENTAZIONI DELLE PARTI

IV.1. Le argomentazioni degli intervenienti

50. In via preliminare, si evidenzia che tutte le società che sono intervenute nel procedimento dopo l'ampliamento e l'avvio del sub-procedimento cautelare, ovvero Elcano⁵⁹, Interaction⁶⁰ e Open AI⁶¹ condividono e chiedono l'intervento cautelare dell'Autorità ai sensi dell'art. 14-bis prospettato contestualmente all'ampliamento del presente procedimento.

Le posizioni di questi intervenienti sono state sviluppate soprattutto nelle rispettive istanze di partecipazione al procedimento e nel corso dell'audizione innanzi al Collegio⁶². Elcano, che non ha partecipato all'udizione innanzi al Collegio, ha trasmesso per iscritto alcune osservazioni sulla memoria di Meta⁶³.

a) La posizione di Elcano

51. La società Elcano condivide e auspica l'intervento cautelare prospettato in sede della delibera di ampliamento, sottolineando che il cambiamento delle regole di funzionamento di WhatsApp determina una grande incertezza sulle prospettive di sviluppo delle AI *Chatbot* generaliste, in termini di accesso degli utenti finali, tempistica di diffusione, limitazioni all'innovazione e alla sperimentazione, nonché di capacità di attrarre investimenti⁶⁴.

In altri termini, Elcano evidenzia il danno alla propria attività e alle dinamiche competitive non solo in senso statico, ma anche e soprattutto in una prospettiva dinamica.

52. In particolare, Elcano evidenzia che il repentino cambiamento delle condizioni d'uso di WhatsApp determina una definitiva perdita di un importante canale di distribuzione di Luzia con conseguente rischio di perdita dei suoi utenti, ormai abituati ad avvalersi tramite WhatsApp di tale AI *Chatbot*. Inoltre, l'effetto rete ivi raggiunto non è facilmente colmabile, peraltro nel tempo ristretto dei tre mesi di preavviso previsti nelle modifiche

⁵⁹ Doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento*.

⁶⁰ Doc. 237, Interaction, *Istanza di partecipazione al procedimento*.

⁶¹ Doc. 261, OpenAI, *Istanza di partecipazione al procedimento* e doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio nell'ambito del sub-procedimento cautelare*.

⁶² Doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio nell'ambito del sub-procedimento cautelare*.

⁶³ Doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento* e v. anche docc. 287 e 297, Elcano, *Osservazioni a memoria Meta*.

⁶⁴ Doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento*.

contrattuali imposte da Meta⁶⁵. In questo contesto, la strategia di Meta vanifica i piani di sviluppo e di investimento degli operatori che si basavano proprio sulle precedenti scelte attuate da Meta in relazione all'apertura di WhatsApp nei confronti delle *AI Chatbot*. Infatti, grazie alla possibilità di utilizzare il canale WhatsApp, seppure a condizioni differenti rispetto alla stessa Meta, Luzia ha consentito a Elcano di accumulare molte interazioni con gli utenti finali che, ad avviso della società, non sono trasferibili in altri canali; questa perdita di “memoria” di Luzia comporterà, ad avviso di Elcano, un peggioramento della qualità dei servizi offerti⁶⁶.

53. Più in particolare, Luzia ipotizza che, a seguito delle nuove condizioni di Meta, solo una percentuale pari a circa lo 0-20%, nello scenario più pessimistico, e il 25%-50% in quello più ottimistico, degli utenti di Luzia su WhatsApp migrino su altri canali distributivi; ciò a causa delle barriere alla migrazione derivanti dalle caratteristiche inerziali tipiche degli utenti nel settore del digitale⁶⁷.

54. Luzia riporta, al riguardo, la propria esperienza diretta quando – a valle di un tentativo, nel 2024, di migrazione dei propri utenti dal canale WhatsApp ad una propria app – il numero totale di *monthly average users* è crollato del 50-60%, evidenziando l'incapacità di tale nuovo canale distributivo di compensare la perdita di utenti abituati ad utilizzare la *AI Chatbot* tramite il canale WhatsApp.

55. Peraltro, secondo Elcano, la migrazione obbligata, a seguito delle modifiche contrattuali di Meta, degli utenti Luzia da WhatsApp avrà un effetto ancora più grave rispetto a quanto verificatosi nel 2024, proprio in ragione della successiva decisione di Meta di integrare Meta AI sulla propria piattaforma. Infatti, tale decisione rende ancora più complessa la migrazione su altre piattaforme da parte degli utenti di WhatsApp che hanno una maggiore propensione ad avvalersi delle varie *AI Chatbot* all'interno dello stesso ambiente digitale.

56. Inoltre, Elcano evidenzia che il danno alla concorrenza derivante dalla condotta di Meta in esame, si produce soprattutto per gli operatori che non si avvalgono di relazioni verticali stabili ossia quelli che, diversamente dalle grandi piattaforme digitali, non hanno un proprio ecosistema digitale e non

⁶⁵ Doc. 253, Elcano, *Istanza partecipazione*, nel quale si rinviene che “*For Luzia, the closure of WhatsApp as an access channel to its general-purpose AI assistant affects the core of its distribution and user acquisition model and is particularly serious for several reasons:*

(i) First, the loss of the channel is not transitory: the network effects and usage habits associated with WhatsApp are not easily replaced by alternative channels”.

⁶⁶ Doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento*.

⁶⁷ Doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento* e v. anche doc. 289, Elcano, *Commenti sulla versione non confidenziale della memoria di Meta nell'ambito del procedimento cautelare*.

hanno un servizio che funga da canale distributivo per un'ingente base di clienti, come nei casi di Alphabet e Microsoft.

57. Ad avviso di Elcano⁶⁸, pertanto, non è di per sé rilevante, ai fini del caso in esame, se alcuni grandi operatori possano avere successo anche senza l'accesso al canale WhatsApp, ma rileva l'impatto della condotta di Meta su coloro che non hanno tale ecosistema digitale a disposizione. In altri termini, la circostanza per cui alcune *AI Chatbot* di successo – quali, tra le altre, Gemini, Grok e Claude – non siano mai state presenti su WhatsApp, non può essere indicativa di una presunta assenza di rilevanza del canale WhatsApp, in particolar modo per le *AI Chatbot* di operatori indipendenti medio-piccoli⁶⁹.

58. Inoltre, anche laddove vi fossero esistenti difficoltà tecniche e/o economiche per la gestione della presenza di *AI Chatbot* sulla infrastruttura digitale di WhatsApp – difficili da comprendere, secondo Elcano, visto che non sembrano rilevare differenze intrinseche tra le conversazioni con *AI Chatbot* e le altre tipologie di conversazioni su WhatsApp, Elcano ritiene che Meta avrebbe dovuto esplorare percorsi meno radicali rispetto alla totale esclusione delle *AI Chatbot* da questa piattaforma di messaggistica. Peraltro, la società evidenzia la natura competitiva e non operativa dell'esclusione dei concorrenti dal canale, anche perché accompagnata dalla permanenza ed integrazione (sempre maggiore) di Meta AI in WhatsApp.

b) La posizione di Interaction

59. Anche Interaction, la cui *AI Chatbot* - Poke - è in una fase di avvio in Europa e, in particolare in Italia, sottolinea il danno concorrenziale che deriva dalle nuove condizioni di Meta che precludono a questo operatore il principale canale di accesso agli utenti alla *AI Chatbot* Poke, che ha fondato il proprio particolare modello di *business* proprio sulla interazione della *AI Chatbot* con gli utenti attraverso le *app* di messaggistica istantanea⁷⁰.

60. Con riferimento alla fase cautelare del procedimento, con specifico riguardo al *fumus boni iuris*, Interaction ha innanzitutto osservato come la API di WhatsApp Business fosse di fatto “aperta” da tempo ai terzi, evidenziando come, nel caso di specie, “*l'evoluzione dell'API di WhatsApp Business*,

⁶⁸ Doc. 289, *Commenti sulla versione non confidenziale della memoria di Meta nell'ambito del procedimento cautelare*.

⁶⁹ Doc. 289, *Commenti sulla versione non confidenziale della memoria di Meta nell'ambito del procedimento cautelare*.

⁷⁰ Doc. 237, *Istanza di partecipazione di The Interaction Company of California*, pervenuta in data 1° dicembre 2025 e doc. 260, *Interaction, Risposta alla richiesta di informazioni*, pervenuta in data 2 dicembre 2025.

accessibile a qualsiasi azienda di qualsiasi dimensione dal maggio 2022, ha reso WhatsApp una piattaforma aperta per chatbot e assistenti AI”, di fatto “rendendo[la] il principale campo di competizione tra tali servizi”⁷¹.

61. Oltre alla pacifica apertura di tale API, Interaction ha avuto modo di sottolineare nuovamente che, data la rilevanza di WhatsApp, tale canale riveste un’importanza strategica per Poke nel raggiungere gli utenti. Infatti, “per un assistente progettato per vivere nelle chat, come Poke.com, essere presente su WhatsApp significa incontrare l’utente direttamente dove già comunica con amici, familiari e, sempre più spesso, aziende e servizi digitali”. Ne consegue che ciò “rende l’utilizzo dell’assistente naturale, senza dover scaricare nuove app o cambiare abitudini”⁷².

62. Pertanto, ad avviso di Interaction, è proprio “tale modello di funzionamento” – in quanto Poke è “un assistente nativamente progettato per operare all’interno di conversazioni sociali” - che “presuppone necessariamente l’accesso alle piattaforme di messaggistica”. Nel caso di specie, poiché “Whatsapp è di gran lunga la piattaforma dominante”, per Poke “questa integrazione è fondamentale”, considerato che risulta “impossibile raggiungere una scala significativa per assistenti AI innovativi senza di essa”⁷³. Inoltre, Interaction afferma che le interazioni su WhatsApp tra gli utenti e Poke sono riconducibili a messaggi ivi a pagamento e, pertanto, Meta è remunerata per i servizi di WhatsApp che Interaction utilizza⁷⁴.

63. Per altro verso, Interaction ha evidenziato i “limiti di un’app “nativa” rispetto all’utilizzo di WhatsApp sottolineando che “un’app autonoma non è una alternativa”⁷⁵. Infatti, proprio in quanto, come detto, “Poke è stato progettato per integrarsi nelle conversazioni degli utenti”, il valore aggiunto di tale AI Chatbot “in un’app nativa [...] andrebbe perso”, posto che trasferire tale servizio in un’app separata significherebbe “distorcere il prodotto e perdere molte delle caratteristiche che lo rendono utile e immediato”, oltretutto “creando attriti che porterebbero alla perdita della maggior parte degli utenti”. Ad avviso di Interaction, pertanto, il blocco dell’accesso a WhatsApp impedirebbe “di fatto l’emergere di una nuova classe di assistenti AI conversazionali, progettati per operare in contesti sociali e di coordinamento reali” e “ne conseguirebbe [...] l’impossibilità [...] di competere sul mercato”⁷⁶.

⁷¹ Doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio nell’ambito del sub-procedimento cautelare.

⁷² Doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio nell’ambito del sub-procedimento cautelare.

⁷³ Doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio nell’ambito del sub-procedimento cautelare.

⁷⁴ Doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio nell’ambito del sub-procedimento cautelare.

⁷⁵ Doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio nell’ambito del sub-procedimento cautelare.

⁷⁶ Doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio nell’ambito del sub-procedimento cautelare.

64. Quanto al *periculum in mora*, Interaction osserva innanzitutto che “*mentre l’accesso all’API viene chiuso a servizi indipendenti come Poke, la stessa restrizione non si applica a Meta AI*”, sottolineando che tale modifica attribuisce, per un verso, “*a Meta AI un vantaggio competitivo decisivo, in quanto unico assistente AI generico disponibile sulla piattaforma di messaggistica dominante*”, talché “*a lungo termine, ciò creerebbe anche un effetto di tipping, poiché gli utenti si abituerebbero a Meta AI come unica opzione disponibile, rendendo impossibile ripristinare una concorrenza effettiva in quel canale*”. Per altro verso, la restrizione imposta da Meta ha “*un impatto immediato e potenzialmente esistenziale*” per Poke, “*perché l’azienda perde l’ecosistema più importante in cui interagiscono i consumatori dell’UE e subirà un danno alla reputazione tra i clienti esistenti. Anche la capacità della start-up di raccogliere capitali sarebbe gravemente compromessa, proprio nel momento in cui ha bisogno di crescere per competere*”⁷⁷.

65. Tutto ciò, ad ogni modo, sostiene Interaction, “*va oltre Poke*”, in quanto “*chiudere un ambiente chiave attraverso il quale gli assistenti AI raggiungono i clienti altera le dinamiche competitive e, [...], impedisce agli assistenti AI nativi delle app di messaggistica di esistere o di espandersi*”⁷⁸.

66. Infine, Interaction ritiene incoerente, nel caso di specie, la posizione difensiva di Meta, in quanto l’argomento circa una asserita assenza di rilevanza di WhatsApp come canale di espansione delle AI Chatbot – come vorrebbe sostenere Meta – sarebbe smentito dalle “*stesse osservazioni di Meta*” e “*contraddetto dalla stessa strategia di Meta*”, alla luce della circostanza per cui quest’ultima “*ha scelto WhatsApp come hub centrale per la diffusione di Meta AI*” e ha sostenuto, come rilevato da Interaction, che “*lo svincolo di Meta AI priverebbe gli italiani di un’importante innovazione*”⁷⁹.

67. Inoltre, ad avviso di Interaction, l’argomento di Meta secondo cui solo una “*minoranza*” di operatori sarebbe interessata rafforza, anziché indebolire, la questione della proporzionalità della misura cautelare, considerato che “*il rischio di preclusione dell’accesso al mercato sarebbe ancora più grave e la chiusura ingiustificata*” qualora “*l’impatto sulla concorrenza fosse concentrato su una categoria specifica di operatori – assistenti AI indipendenti e di piccole dimensioni*”⁸⁰.

68. Tutto ciò premesso, Interaction ribadisce la necessità di un intervento cautelare da parte dell’Autorità, sottolineando che “*la sospensione delle nuove*

⁷⁷ Doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio nell’ambito del sub-procedimento cautelare*.

⁷⁸ Doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio nell’ambito del sub-procedimento cautelare*.

⁷⁹ Doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio nell’ambito del sub-procedimento cautelare*.

⁸⁰ Doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio nell’ambito del sub-procedimento cautelare*.

condizioni contrattuali costituisce una misura cautelare necessaria e proporzionata per preservare l'equilibrio competitivo nel mercato" in quanto la modifica imposta da Meta "crea un rischio immediato di esclusione dal principale ecosistema di messaggistica istantanea nell'UE in cui dovrebbero operare gli assistenti AI"⁸¹.

c) La posizione di OpenAI

69. Nel corso dell'audizione innanzi al Collegio⁸², OpenAI si è esplicitamente soffermata sulla necessità che l'Autorità nel caso di specie proceda all'adozione delle misure cautelari in modo che il canale WhatsApp continui ad essere aperto alle AI Chatbot generaliste.

70. Al riguardo, OpenAI⁸³ ha evidenziato come la messaggistica sia un canale naturale per le interazioni con l'AI e consenta un accesso molto facile anche a chi non ha un account ChatGPT, particolarmente efficace per persone meno esperte o con connettività di rete limitata. Infatti, l'esclusione di ChatGPT dalla piattaforma, oltre ad imporre una ricanalizzazione degli utenti, le precluderebbe l'accesso a importanti categorie di utenti, con una restrizione della loro libertà di scelta e una preclusione della contendibilità del canale.

71. In particolare, OpenAI ha rilevato che "WhatsApp è un canale fondamentale per raggiungere gli utenti dei servizi AI. Gli utenti percepiscono l'uso di un assistente AI su WhatsApp come distinto e complementare alle app" (enfasi in originale) e in pochi mesi "... dal lancio a fine 2024, ChatGPT su WhatsApp ha registrato decine di milioni di utenti a livello globale, una gran parte attivi settimanalmente (WAU), soprattutto nell'UE e in Italia. L'Italia ha visto il più alto numero medio di utenti e una grossa quota dei nuovi utenti di ChatGPT attivi settimanalmente in Italia a ottobre 2025. Per la maggior parte gli utenti ChatGPT su Whatsapp sono nuovi e non avevano mai utilizzato ChatGPT prima. OpenAI non li aveva acquisiti tramite l'app o l'interfaccia web. Quasi tutti questi utenti usano ChatGPT solo su Whatsapp. Nelle ultime settimane, quando OpenAI ha attivamente incoraggiato la migrazione verso l'app (ad esempio, tramite notifiche), solo una minima parte degli WAU di ChatGPT su WhatsApp ha scaricato e iniziato a utilizzare l'app..."⁸⁴.

In altri termini, per OpenAI, WhatsApp è un canale che integra gli altri canali, raggiungendo un bacino di utenti diverso e ulteriore.

⁸¹ Doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio nell'ambito del sub-procedimento cautelare.

⁸² Doc. 311, Verbale di audizione innanzi al Collegio.

⁸³ Cfr. OpenAI, Istanza di partecipazione al procedimento (doc. 261) e doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio nell'ambito del sub-procedimento cautelare.

⁸⁴ Doc. 311, Verbale di audizione innanzi al Collegio, intervento OpenAI.

72. Secondo OpenAI, le restrizioni annunciate e la pervasiva integrazione di Meta AI su WhatsApp ostacolano il passaggio degli utenti ad altri servizi AI concorrenti. Infatti, l'esperienza di ChatGPT dimostra che *“uno dei motori più potenti della crescita, anche su WhatsApp, è il passaparola: le persone tendono a iniziare a usare il servizio perché amici, familiari o colleghi lo fanno già o lo raccomandano. Man mano che gli utenti aumentano nella sua cerchia sociale, una persona adotta un assistente AI, che diventa così ancor più familiare e integrato nella vita quotidiana. Questo effetto è amplificato da funzionalità come la chat di gruppo, disponibili solo per Meta AI, poiché gli utenti tendono a usare lo stesso assistente AI dei gruppi di amici con cui comunicano”*

Al riguardo, analisi interne *“... indicano che la rimozione di ChatGPT da WhatsApp comporterebbe una riduzione grave e immediata di milioni di utenti attivi settimanali nel mondo e in Italia, molti dei quali non altrimenti raggiungibili. Il danno competitivo subito da OpenAI sarebbe aggravato dalla perdita di una quota importante di utenti incrementali, mentre Meta AI resterebbe l'unico presente sulla piattaforma”*.

In altri termini, secondo OpenAI, l'integrazione spinta ed esclusiva di Meta AI con WhatsApp genera marcati effetti di lock-in e dipendenza funzionali destinati a consolidarsi nel tempo

73. La condotta di Meta avrebbe anche ripercussioni sullo sviluppo dei servizi AI in altri canali distributivi, in quanto: *“(i) priva i concorrenti di un fattore decisivo di crescita e della possibilità di accedere a gruppi di utenti che non utilizzano le app o le interfacce web; (ii) espone forzatamente gli utenti di WhatsApp all'interazione con MetaAI, generando potenziali effetti di cattura e di dipendenza legati all'inerzia dei consumatori; (iii) consente a MetaAI di adattare e ottimizzare le sue funzionalità in modo sempre più mirato alle esigenze e alle preferenze degli utenti (effetto di addestramento e personalizzazione). Meta ha ammesso che MetaAI “ricorda le conversazioni precedenti dell'utente”⁸⁵ e sempre Meta avverte i propri utenti che “Quello che invii a Meta può essere utilizzato per fornirti risposte precise, pertanto non inviare messaggi contenenti informazioni che non vuoi che vengano apprese da Meta”⁸⁶”*.

74. Infine, sulle asserite ragioni oggettive che giustificerebbero l'esclusione, OpenAI afferma che Meta si è limitata, in un primo tempo, ad affermare che

⁸⁵ Doc. 206, pag. 6. Vedi anche Doc. 253(3) - Trascrizione della conferenza sui risultati finanziari di Meta del primo trimestre 2025: *“All'inizio di quest'anno abbiamo iniziato a testare la capacità di Meta AI di personalizzare meglio le sue risposte ricordando alcuni dettagli delle precedenti richieste degli utenti e tenendo conto di ciò che quella persona fa sulle nostre app”*. V. anche Meta, About Meta AI Memory, disponibile su <https://faq.whatsapp.com/452845737176270>.

⁸⁶ Meta, Informazioni sull'uso delle esperienze con l'IA disponibili tramite WhatsApp, disponibile su https://faq.whatsapp.com/1002544104126998?helpref=faq_content.

intendeva allocare le proprie risorse altrove⁸⁷. Sulle più recenti ragioni tecniche ed economiche, OpenAI ritiene che siano poco plausibili.

OpenAI infatti registrerebbe *“solo pochi milioni di WAU rispetto agli oltre 2 miliardi di WAU (e oltre 3 miliardi di MAU) di WhatsApp e utilizza le stesse funzionalità di base di qualsiasi altro fornitore di servizi: invio e ricezione di messaggi di testo. Ogni messaggio inviato dai chatbot AI non richiede più risorse di un qualsiasi altro scambio tra due utenti. Il lavoro di elaborazione delle richieste viene svolto da OpenAI. Non vi è alcuna prova che questa attività imponga un carico materialmente diverso o sproporzionato rispetto alla normale messaggistica aziendale”*. In ogni caso, OpenAI avrebbe manifestato a Meta la disponibilità a fornire direttamente le risorse necessarie, anche finanziarie.

IV.2. Le argomentazioni di Meta

75. In primo luogo, già nel corso dell’audizione del 22 ottobre 2025⁸⁸, Meta ha fornito dei primi argomenti a supporto delle nuove condizioni di WhatsApp di esclusione delle AI *Chatbot* generaliste.

In particolare, Meta ha evidenziato che la piattaforma WhatsApp nasce per consentire gli utenti *business* di raggiungere gli utenti finali e in quest’ambito non rientrano le AI *Chatbot* generaliste. In altri termini, la loro presenza su WhatsApp non è mai stata coerente con l’obiettivo che la piattaforma di WhatsApp si prefigge e le nuove condizioni sono funzionali a chiarire questo aspetto.

In secondo luogo, l’infrastruttura digitale di WhatsApp non sarebbe idonea a supportare la presenza di queste AI *Chatbot* generaliste in termini di assorbimento di risorse, umane, finanziarie e tecniche.

76. A seguito della delibera di ampliamento del presente procedimento, nella propria memoria difensiva, pervenuta in data 5 dicembre 2025 e nel corso dell’audizione innanzi al Collegio, anche alla luce della documentazione degli intervenienti in atti ⁸⁹, Meta sostiene che non vi è alcuna base giuridica o

⁸⁷ In particolare, OpenAI ha osservato che *“Meta ha affermato che il supporto del numero 1-800 CHATGPT, e in generale di servizi di AI generativi di terzi su WhatsApp, impegnavano troppe risorse ed era intenzione di Meta dare priorità ad altre attività. OpenAI si è allora dichiarata disponibile a fornire essa stessa le risorse che Meta non intendeva più dedicare al supporto del numero e/o a contribuire anche con mezzi finanziari. Meta ha, tuttavia, affermato che si trattava di una questione di priorità strategiche e non commerciali. OpenAI ha quindi chiesto le ragioni per le quali tale questione si poneva a diversi mesi dal lancio del numero 1-800 CHATGPT su WhatsApp. Al riguardo, Meta ha affermato che le interazioni degli utenti di WhatsApp con il numero 1-800 CHATGPT e in generale di servizi di AI generativi di terzi erano cresciuti fino ad un livello che richiedeva rilevanti risorse, risorse che Meta intendeva destinare ad altre attività”* in doc. 204, Verbale audizione OpenAI del 20 ottobre 2025.

⁸⁸ Doc. 206, Verbale di audizione di Meta del 22 ottobre 2025.

⁸⁹ Doc. 264, Meta, Memoria nell’ambito del procedimento cautelare e doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio, Interventi di Meta parte non confidenziale (allegato 4a) e parte confidenziale (allegato 4b).

fattuale per l'adozione di misure cautelari nel presente caso poiché nessuno dei requisiti cumulativamente necessari per l'imposizione di tali misure sarebbe a suo avviso soddisfatto, in quanto (i) non sarebbe configurabile alcuna violazione *prima facie* riconducibile alla condotta della società, (ii) non sussisterebbe alcun plausibile danno grave e irreparabile alla concorrenza, e, ad ogni modo, (iii) il bilanciamento degli interessi in esame propenderebbe contro l'adozione delle stesse. Le argomentazioni di Meta sono state ulteriormente sviluppate nel corso dell'audizione finale del 16 dicembre 2025, anche alla luce delle argomentazioni prospettate nel corso del procedimento dagli intervenienti sopra richiamati⁹⁰.

77. Come sviluppato nel prosieguo, Meta, non condividendo quanto sostenuto dagli intervenienti sull'accesso a WhatsApp, fonda le proprie argomentazioni principalmente su una presunta irrilevanza di WhatsApp, per le AI *Chatbot* generaliste, quale canale di accesso agli utenti, e sulla contestuale presenza di una moltitudine di canali alternativi a WhatsApp - ben più rilevanti, ad avviso della società, di tale servizio di messaggistica istantanea - per raggiungere e acquisire tali utenti. Inoltre, Meta ritiene che la propria condotta sia giustificata da circostanze oggettive che attengono al funzionamento dell'infrastruttura di WhatsApp.

i) Sull'assenza del fumus boni iuris

78. Quanto all'assenza di una violazione *prima facie* della concorrenza, Meta ritiene in primo luogo che WhatsApp, diversamente da quanto sostenuto da Elcano, Interaction e OpenAI, non è stato configurato per ospitare le AI *Chatbot* generaliste⁹¹ e che “il [proprio] comportamento [...] non è idoneo a precludere o limitare la capacità di altre chatbot di accedere a una base utenti fondamentale per il loro sviluppo e la loro espansione”⁹². Sul punto, ad avviso di Meta, per tali operatori “l'accesso a WhatsApp non è necessario” posto che “esistono canali alternativi e altrettanto (se non più) efficaci per raggiungere gli utenti”⁹³. Infatti, osserva Meta, “tutti i principali chatbot sono disponibili come app o siti web autonomi” e il loro successo sarebbe “indipendente da

⁹⁰ Doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio*, interventi di Meta parte non confidenziale (allegato 4a) e parte confidenziale (allegato 4b).

⁹¹ Cfr. doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio*, *Intervento Meta non confidenziale* (allegato 4°, pgg. 20 e 21, *Risposta alle principali argomentazioni degli intervenienti*); in particolare, Meta ivi afferma che la modifica del *pricing* adottata nel 2024 e richiamata dagli intervenienti a supporto della loro posizione riguardava sempre il contesto delle comunicazioni *business specific* e non delle AI *Chatbot*.

⁹² Doc. 264, Meta, *Memoria nell'ambito del procedimento cautelare*.

⁹³ Doc. 264, Meta, *Memoria nell'ambito del procedimento cautelare*.

qualsiasi accesso agli utenti di WhatsApp tramite WhatsApp”⁹⁴, posto che “WhatsApp è davvero marginale come canale di distribuzione per i chatbot AI per uso generico”⁹⁵.

79. Al riguardo, Meta ha affermato che altri “chatbot hanno una presenza significativa in Italia sviluppata attraverso più canali:

- **Gemini** è presente su Google Search e su tutti gli smartphone Android (circa 24-26 milioni di italiani possiedono uno smartphone Android) ed è tra le app con il maggior numero di MAU e download in Italia* → circa 570.000 download mensili...
- **ChatGPT** ha un accordo e varie integrazioni con i dispositivi Apple iOS (14-15 milioni di italiani hanno smartphone iOS), iPadOS e macOS e conta anche 981.000 download mensili di app solo in Italia
- **Il 98% del traffico web relativi a chat bot AI è generato da ChatGPT e Gemini**
- **Copilot** è disponibile su tutti i laptop / PC fissi ed è anche tra le app con il maggior numero di MAU e download in Italia...” (enfasi in originale)⁹⁶.

80. Peraltro, ciò sarebbe confermato, ad avviso di Meta, anche dal fatto che “WhatsApp e la sua Business API non sono considerati dalle chatbot di terze parti come un gateway fondamentale per raggiungere gli utenti italiani”⁹⁷, come “dimostrato oggettivamente dal fatto che solo una selezione limitata di chatbot è presente su WhatsApp”⁹⁸. Per altro verso, osserva Meta, “gli sviluppatori stanno integrando sempre più spesso funzionalità di AI in un'ampia gamma di servizi a valle” in modo tale da “ridurre in modo significativo la dipendenza degli sviluppatori da un unico canale di distribuzione”⁹⁹.

Al riguardo, Meta, alla luce della documentazione acquisita in sede di accesso atti nel corso del procedimento, sostiene, a titolo esemplificativo, che la AI Chatbot Luzia è usata in misura prevalente sulla rispettiva app stand alone anziché su WhatsApp ed analoga osservazione vale a maggior ragione per OpenAI e la propria AI Chatbot ChatGPT¹⁰⁰.

81. Con precipuo riferimento ai consumatori, inoltre, Meta osserva che “i

⁹⁴ Doc. 264, Meta, Memoria nell'ambito del procedimento cautelare.

⁹⁵ Doc. 264, Meta, Memoria nell'ambito del procedimento cautelare.

⁹⁶ Cfr. doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta non confidenziale (allegato 4°, pg. 11 e pgg. 20 e 21, Risposta alle principali argomentazioni degli intervenienti).

⁹⁷ Doc. 264, Meta, Memoria nell'ambito del procedimento cautelare.

⁹⁸ Doc. 264, Meta, Memoria nell'ambito del procedimento cautelare.

⁹⁹ Doc. 264, Meta, Memoria nell'ambito del procedimento cautelare.

¹⁰⁰ Cfr. doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta non confidenziale (allegato 4a, spec. pg. 10).

*pretesi effetti di “lock-in”*¹⁰¹ a favore di Meta AI, e asseriti anche dagli intervenienti, non sono realistici, in quanto *“WhatsApp è solo un’app su un telefono”*¹⁰² e gli utenti *“possono facilmente scaricare altri chatbot”*¹⁰³. Al riguardo, Meta sostiene che *“il passaggio da un chatbot AI generico all’altro comporta costi bassi o nulli per l’utente”* e che, ad ogni modo, *“gli utenti utilizzano più strumenti/chatbot diversi”*¹⁰⁴. Per altro verso, con specifico riferimento a Meta AI solo una percentuale [omissis] degli utenti di WhatsApp in Italia usa Meta AI su WhatsApp nell'ottobre 2025 e i dati registrerebbero un trend in decrescita¹⁰⁵.

82. Quanto ai dati generati dalle interazioni degli utenti di WhatsApp con le AI Chatbot, Meta sostiene che *“non sta beneficiando di un set di dati non replicabili [...] per migliorare il proprio modello e la personalizzazione del proprio servizio”*¹⁰⁶ in quanto tali informazioni non rappresenterebbero *“dati incrementali significativi dal punto di vista competitivo”*. Peraltro, sottolinea Meta sul punto, *“in ogni caso, al momento [enfasi aggiunta], WhatsApp non addestra il proprio modello sulla base delle interazioni degli utenti in Italia”*¹⁰⁷.

83. Infine, Meta ritiene che la condotta posta in essere sia oggettivamente giustificata, posto che *“un utilizzo non preventivato da parte dei chatbot per uso generico”* ha fatto *“emergere conseguenze negative a danno dell’infrastruttura WhatsApp”* - causando, ad avviso di Meta, *“interruzioni [che] si verificano già a livelli di utilizzo bassi”* - e *“compromesso il modello di business che ha giustificato l’investimento di Meta in WhatsApp e nell’API”*¹⁰⁸. Al riguardo, Meta ha evidenziato che [omissis]¹⁰⁹.

84. Pertanto, ad avviso della società, la propria decisione di modificare i termini e le condizioni qui in esame sarebbe necessaria a *“preservare (a) l’integrità dell’WhatsApp Business API e dell’infrastruttura correlata da usi non intenzionali e non supportati che [...] si prevede aumenteranno; (b) il*

¹⁰¹ Doc. 264, Meta, *Memoria nell’ambito del procedimento cautelare* e doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio*

¹⁰² Doc. 264, Meta, *Memoria nell’ambito del procedimento cautelare*.

¹⁰³ Doc. 264, Meta, *Memoria nell’ambito del procedimento cautelare* e cfr. doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta non confidenziale* (allegato 4a).

¹⁰⁴ Doc. 264, Meta, *Memoria nell’ambito del procedimento cautelare*.

¹⁰⁵ Doc. 264, Meta, *Memoria nell’ambito del procedimento cautelare* e cfr. doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta non confidenziale* (allegato 4a, spec. pg.13).

¹⁰⁶ Doc. 264, Meta, *Memoria nell’ambito del procedimento cautelare*.

¹⁰⁷ Doc. 264, Meta, *Memoria nell’ambito del procedimento cautelare*.

¹⁰⁸ Doc. 264, Meta, *Memoria nell’ambito del procedimento cautelare* e l’argomento è stato ribadito nel corso dell’audizione innanzi al Collegio dove è stato paventato il rischio di un aumento dei malfunzionamenti tecnici della rete se le AI Chatbot dovessero rimanere sull’infrastruttura di WhatsApp, doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta non confidenziale* (allegato 4a, spec. pg. 5 e 15).

¹⁰⁹ Doc. 264, Meta, *Memoria nell’ambito del procedimento cautelare*, pag. 7 e doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta confidenziale* (allegato 4b).

modello di business alla base della piattaforma WhatsApp e dell'WhatsApp Business API; (c) in definitiva, le prestazioni di WhatsApp e, di conseguenza, l'esperienza degli utenti durante il suo utilizzo”¹¹⁰. Peraltro, la stessa Meta ha sottolineato come le nuove regole non interesseranno né la AI Chatbot generalista Meta AI né le AI Chatbot utilizzate da imprese terze per supportare le comunicazioni aziendali con gli utenti di WhatsApp¹¹¹ ed hanno quindi una portata molto circoscritta. Infatti, Meta ha evidenziato di avere “identificato solo meno di dieci account interessati dalla modifica, su un totale di circa 600.000 account WhatsApp Business nell'UE che utilizzano l'API”¹¹² e che tali account “rappresentano solo lo 0,0013% degli account WhatsApp Business nell'UE”¹¹³.

ii) *Sull'assenza del periculum in mora*

85. Richiamando ampiamente, di fatto, le medesime argomentazioni illustrate in precedenza, Meta sostiene altresì, sia nella memoria scritta che nell'audizione innanzi al Collegio¹¹⁴, che le menzionate modifiche “non sono idonee a comportare, e quindi non comporteranno, un danno grave e irreparabile alla concorrenza”¹¹⁵.

86. In primo luogo, Meta ribadisce nuovamente che “WhatsApp non è un canale di distribuzione significativo”, e “anche se vi fosse un danno ai singoli concorrenti (quod non), le evidenze disponibili suggeriscono che sarebbe minimo”¹¹⁶. Inoltre, la società sostiene che la condotta non porterebbe ad alcuna perdita di clientela potenziale da parte dei AI Chatbot concorrenti basandosi sulla circostanza per la quale “Meta consente agli sviluppatori di includere un messaggio nella chat per reindirizzare gli utenti verso altri canali ove i loro chatbot sono disponibili”¹¹⁷.

87. In secondo luogo, richiamando l'assenza di evidenze circa l'inerzia e il lock-in degli utenti, Meta sottolinea che “qualsiasi danno (quod non) non sarebbe neppure irreparabile”, posto che “la stragrande maggioranza dei chatbot basati sull'intelligenza artificiale non è mai stata presente su

¹¹⁰ Doc. 264, Meta, Memoria nell'ambito del procedimento cautelare.

¹¹¹ Doc. 311, Verbale di audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta AI non confidenziale (allegato 4a).

¹¹² Cfr. doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta non confidenziale (allegato 4a).

¹¹³ Cfr. doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta non confidenziale (allegato 4a).

¹¹⁴ Doc. 264, Meta, Memoria nell'ambito del procedimento cautelare e doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta non confidenziale (allegato 4a).

¹¹⁵ Doc. 264, Meta, Memoria nell'ambito del procedimento cautelare.

¹¹⁶ Doc. 264, Meta, Memoria nell'ambito del procedimento cautelare e v. anche doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta non confidenziale (allegato 4a).

¹¹⁷ Doc. 264, Meta, Memoria nell'ambito del procedimento cautelare.

WhatsApp”, e considerato anche che si tratterebbe, ad avviso della società, di un settore “con frequenti nuovi ingressi, e che Meta AI ne costituisce solo una piccola parte”¹¹⁸. L’assenza di effetti di *lock-in* sarebbe altresì evidenziata dal trend in decrescita degli utenti che usano Meta AI su WhatsApp¹¹⁹.

88. Infine, Meta nuovamente sostiene che “non beneficia di opportunità di addestramento dei dati che sono “sostanzialmente irripetibili”, circostanza che dimostrerebbe “la possibilità di replicare un coinvolgimento simile [n.d.r. in termini di interazioni con gli utenti] su altri canali”¹²⁰.

iii) Sul bilanciamento degli interessi e sulle misure proposte

89. Da ultimo, Meta sostiene che, “in un bilanciamento degli interessi, deve propendersi per la non adozione di misure cautelari”, in quanto, per un verso, le modifiche previste sarebbero “tecnicamente e oggettivamente giustificate per proteggere il funzionamento dell’infrastruttura di WhatsApp”, mentre, per altro verso, “la necessità di proteggere l’interesse (commerciale) dei fornitori di chatbot terze a mantenere l’accesso a WhatsApp è significativamente più debole”¹²¹. Pertanto, conclude Meta, “misure provvisorie che impongano il mantenimento dell’accesso sarebbero quindi ingiustificate e sproporzionate”¹²².

90. In aggiunta a ciò, Meta rileva altresì che “non sono necessarie”, a suo avviso, “ulteriori misure contro “l’integrazione di ulteriori strumenti di interazione o funzionalità Meta AI su WhatsApp””, in quanto esse “sono indeterminate” e, ad ogni modo, “finirebbero per soffocare l’innovazione e privare gli utenti di una migliore esperienza su WhatsApp”¹²³. Infine, con riguardo al tempo tecnico di implementazione di eventuali misure, Meta sottolinea che “tale tempo non può essere inferiore a 20 giorni lavorativi”¹²⁴.

91. Sul possibile contenuto delle misure cautelare, Meta si è soffermata nel corso dell’audizione innanzi al Collegio insistendo sul fatto che non vi sarebbe alcuna giustificazione per l’imposizione di [omissis]¹²⁵.

In particolare, Meta ritiene che “[omissis]”¹²⁶.

¹¹⁸ Doc. 264, Meta, Memoria nell’ambito del procedimento cautelare.

¹¹⁹ Doc. doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta non confidenziale (allegato 4a, pg. 18).

¹²⁰ Doc. 264, Meta, Memoria nell’ambito del procedimento cautelare.

¹²¹ Doc. 264, Meta, Memoria nell’ambito del procedimento cautelare.

¹²² Doc. 264, Meta, Memoria nell’ambito del procedimento cautelare.

¹²³ Doc. 264, Meta, Memoria nell’ambito del procedimento cautelare.

¹²⁴ Doc. 264, Meta, Memoria nell’ambito del procedimento cautelare.

¹²⁵ Doc. doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta confidenziale (allegato 4b, sez. 5).

¹²⁶ Doc. 311, Verbale audizione innanzi al Collegio, Intervento Meta confidenziale (allegato 4b, sez. 5).

V. VALUTAZIONI

V.1 I mercati rilevanti

92. Nella delibera di avvio del presente procedimento, alla quale si rinvia, l'Autorità ha individuato due distinti mercati rilevanti del prodotto, ossia:

- i) il mercato dei servizi di comunicazione per i consumatori via *app*;
- ii) il mercato dei servizi di AI per quesiti generalisti (di seguito, anche *Chatbot* o *Assistenti AI*).

V.1.1 Il mercato dei servizi di comunicazione per i consumatori via *app*

93. I servizi di comunicazione per i consumatori via *app* (ad esempio, WhatsApp, Facebook Messenger, Signal, Telegram e Viber) sono servizi di comunicazione multimediale che consentono alle persone di collegarsi con amici, familiari e altri contatti in tempo reale¹²⁷.

94. Al riguardo, in linea con i precedenti della Commissione, l'Autorità ritiene che vi sono importanti differenze tra i servizi di *social network* e i servizi di comunicazione per consumatori via *app* benché vi sia un certo grado di sovrapposizione tra le suddette categorie di servizi¹²⁸. In particolare, da un lato i servizi di *social network* offrono un'esperienza di relazioni sociali ben più ricca rispetto ai servizi di messaggistica istantanea, attraverso la comunicazione e condivisione di informazioni con un pubblico più ampio, dall'altro i servizi di comunicazione per i consumatori si basano su relazioni più personali e mirate tra gli utenti¹²⁹.

Tale conclusione è stata confermata nel precedente AT.40684 *Facebook/Marketplace*¹³⁰.

95. In relazione alla possibile segmentazione del mercato dei servizi di comunicazione per i consumatori via *app*, in ragione di funzionalità (principalmente messaggistica istantanea, chiamate vocali e videochiamate), *device* (sostanzialmente PC, *smartphone* e *tablet*) e sistema operativo

¹²⁷ Decisione della Commissione europea del 3 ottobre 2014, M.7217 – *Facebook/WhatsApp*, §13. Decisione della Commissione del 14 novembre 2024, caso AT.40684 *Facebook/Marketplace* § 195. Nel precedente M.6281 – *Microsoft/ Skype* la Commissione ha concluso che i servizi di comunicazione rivolti ai consumatori sono parte di un mercato distinto rispetto ai servizi di comunicazione rivolti alle imprese, Decisione della Commissione del 7 ottobre 2011, caso M.6281 – *Microsoft / Skype* §§ 10-17.

¹²⁸ Decisione della Commissione europea del 3 ottobre 2014, M.7217 – *Facebook/WhatsApp*, § 61.

¹²⁹ Decisione della Commissione europea del 3 ottobre 2014, M.7217 – *Facebook/WhatsApp*, §§ 50, 53-56 e 60.

¹³⁰ Decisione della Commissione europea AT.40684 – *Facebook/Marketplace* del 14 novembre 2024, §§ 194-208.

(essenzialmente Android e iOS)¹³¹ si osserva che:

- non vi sono indicazioni che solo alcune funzionalità possano essere considerate essenziali e, inoltre, tutti i fornitori dei servizi in questione offrono una gamma di funzionalità sostanzialmente sovrapponibile a quelle di Facebook Messenger e WhatsApp;
- è possibile un'eventuale segmentazione del mercato prendendo a riferimento i *device* sui quali i servizi in questione, che si configurano come servizi *Over-The-Top (OTT)*, sono disponibili;
- ad eccezione di iMessage che è disponibile solo su iOS, la gran parte dei servizi di comunicazione per i consumatori via *app* sono disponibili sia per il sistema operativo Android che per iOS.

Si ritiene, in conclusione, che il mercato del prodotto rilevante copra tutti i sistemi operativi e comprenda tutte le funzionalità. Per quanto riguarda i *device* rileva che attualmente i servizi di comunicazione per i consumatori via *app* sono presenti principalmente su *smartphone* e *tablet* e talvolta anche su PC.

96. Con riguardo alla questione se il mercato comprenda anche i servizi di comunicazione elettronica tradizionali - quali chiamate vocali, SMS, MMS, *e-mail etc.* -, in linea con i precedenti della Commissione, si ritiene che vi sia una sostituibilità imperfetta se non una complementarità tra i servizi di comunicazione per i consumatori via *app* e i servizi di comunicazione elettronica tradizionali¹³².

97. In primo luogo, i servizi di comunicazione per i consumatori via *app* offrono un'esperienza utente più ricca in termini di funzionalità.

In particolare, si osserva che i servizi in questione consentono, tra l'altro, di:

- inviare messaggi scritti nonché note vocali, video, immagini, GIFs;
- creare gruppi composti da più di due utenti;
- condividere la propria posizione;
- condividere se un messaggio è stato ricevuto e visualizzato;
- condividere l'ora di ultimo accesso all'*app*;
- creare un profilo con foto e informazioni personali;
- inviare messaggi attraverso dispositivi diversi (principalmente, *smartphone*, *tablet* e *computer*).

Inoltre, si evidenzia che i servizi di comunicazione per i consumatori via *app* si configurano come servizi *Over-The-Top (OTT)* funzionanti attraverso

¹³¹ Si vedano decisione della Commissione del 7 ottobre 2011, caso M.6281 – *Microsoft / Skype* §§ 30-42, decisione della Commissione del 4 dicembre 2013, Caso M.7047 – *Microsoft / Nokia* §§ 37-45 e decisione della Commissione europea del 3 ottobre 2014, M.7217 – *Facebook/WhatsApp*, §§ 21-27.

¹³² Decisione della Commissione europea del 3 ottobre 2014, M.7217 – *Facebook/WhatsApp*, §§ 29-32.

connessione *internet*, e che dunque non si appoggiano alla tradizionale rete telefonica; in tal senso essi si differenziano da SMS e MMS.

Per quanto concerne le *e-mail*, si osserva che queste servono ad una comunicazione asincrona, focalizzata su un contesto professionale e tipicamente integrata in un più ampio pacchetto di funzioni, che comprende ad esempio un calendario digitale.

Per quanto concerne iMessage, e più in generale sistemi di comunicazione definibili “*walled-garden*”, rileva che essi consentono esclusivamente di comunicare con utenti che utilizzano il medesimo sistema operativo.

98. In secondo luogo, vi sono differenze nelle condizioni di prezzo essendo i servizi di comunicazione per i consumatori via *app* offerti senza che sia richiesto un corrispettivo economico e comunque non pagati per singolo messaggio mentre gli MMS e i messaggi verso o da altri Paesi sono pagati messaggio per messaggio.

Al riguardo, rileva che i servizi in questione, configurandosi come servizi *OTT* necessitano esclusivamente di una connessione *internet* per funzionare, consentendo anche di inviare messaggi a livello internazionale senza distinzione di costo per gli utenti rispetto a messaggi inviati a livello nazionale.

99. Con specifico riferimento a WhatsApp, rileva evidenziare che Meta offre tali servizi di comunicazione per i consumatori via *app* senza richiedere un corrispettivo monetario agli utenti finali/persone fisiche¹³³ - come del resto accade per la maggior parte dei servizi di Meta destinati a utenti finali/persone fisiche - finanziandosi, invece, tramite l’offerta di servizi *premium* alle aziende¹³⁴ e tramite l’integrazione di alcune funzionalità che consentono la connessione con il proprio ecosistema pubblicitario, anche grazie all’ampio volume di dati che l’impresa è in grado di acquisire e di elaborare dagli utenti delle proprie piattaforme *social*. Al riguardo, si osserva che Meta ha recentemente dichiarato di volere aggiungere un ulteriore modello di *business* inserendo anche sull’*app* WhatsApp annunci pubblicitari, analogamente a quanto già accade ai principali servizi di *social network* Facebook e Instagram¹³⁵.

¹³³ Come ribadito dalla Commissione nella recente Comunicazione sui mercati rilevanti, la gratuità non implica che non esista un mercato rilevante per tale prodotto, che va infatti identificato sulla base di fattori diversi dal prezzo, quali le funzionalità del prodotto, la destinazione d’uso, gli elementi relativi ad una sostituzione passata o ipotetica, gli eventuali ostacoli del passaggio da un prodotto all’altro, quali l’interoperabilità con altri prodotti, la portabilità dei dati (“*Comunicazione della Commissione sulla definizione del mercato rilevante ai fini dell’applicazione del diritto dell’Unione in materia di concorrenza*” del 22 febbraio 2024, sezione 4.4, §§ 94-98).

¹³⁴ Nel corso degli anni, la società ha sviluppato strumenti, come *WhatsApp Business*, che permettono alle aziende di comunicare con i loro clienti tramite servizi a pagamento.

¹³⁵ Cfr. doc. 7, *Ora anche su WhatsApp ci sarà la pubblicità*. Vedi anche doc. 36, *Global ad forecasts creep downward_ WhatsApp finally has ads.msg*, pgg. 3-5.

100. In terzo luogo, gli operatori di telecomunicazioni ritengono che i servizi di comunicazione elettronica tradizionali non rappresentino un vicolo competitivo per i servizi di comunicazione per i consumatori via *app* mentre è vero il contrario.

Al riguardo, un operatore di telecomunicazioni (Wind) ha posto in evidenza il fenomeno delle cd. SIM silenti che sono cioè *“attivate dai clienti mobili solo per poter avere il servizio Whats[A]pp, essendo il numero telefonico un prerequisito per l’attivazione di tale servizio”*¹³⁶.

101. In conclusione, si ritiene che i servizi di comunicazione elettronica tradizionali - quali chiamate vocali, SMS, MMS, *e-mail etc.* - non rientrino nel mercato dei servizi di comunicazione per i consumatori via *app*. Tale conclusione non è, ad ogni modo, suscettibile di modificare la valutazione circa la posizione di mercato detenuta da Meta.

102. Per quanto concerne la definizione geografica del mercato dei servizi di comunicazione per consumatori via *app*, nei suoi precedenti la Commissione ha osservato che vi erano indicazioni che il mercato coprisse almeno lo SEE ma ha lasciato aperta la questione dell’esatta definizione geografica (se corrispondente allo SSE o più ampia)¹³⁷.

103. Nel provvedimento di avvio del presente procedimento, l’Autorità non ha escluso una più ristretta definizione geografica, possibilmente coincidente con il territorio nazionale.

104. Gli elementi emersi nel corso dell’istruttoria, pur indicando una certa rilevanza degli aspetti linguistici e culturali in relazione all’interazione tra WhatsApp e i servizi di *Chatbot* e/o Assistenti AI¹³⁸, hanno tuttavia evidenziato che sebbene WhatsApp e gli altri servizi di comunicazione per i consumatori via *app* si caratterizzano per essere disponibili a livello anche globale¹³⁹, occorre considerare che un composito quadro regolamentare

¹³⁶ Doc. 254, pagg. 2 e 3. Anche uno sviluppatore di *Chatbot*/Assistente AI (Interaction) ha messo in evidenza come gli utenti europei che volessero utilizzare un SMS per comunicare con numero statunitense dovrebbero sostenere un costo (Doc. 254, pag. 6).

¹³⁷ Decisione della Commissione del 7 ottobre 2011, caso M.6281 – *Microsoft / Skype* §§66 e 68. Decisione della Commissione del 4 dicembre 2013, Caso M.7047 – *Microsoft / Nokia* §81. Decisione della Commissione europea del 3 ottobre 2014, M.7217 – *Facebook/WhatsApp*, §§ 25-44.

¹³⁸ Doc. 37, *Info su 1PD training - in caso non avessi le copie cartacee .msg* nel quale si rinviene che *“We were pleased to be able to bring Meta AI to people in Europe as quickly as possible. The products we released are good, but we expect they will be even better when we are able to train our AI models on relevant information that better reflects the diverse languages, geography and cultural references of the people across Europe who will use them”* (pag. 6, enfasi aggiunta).

Doc. 27, Meta, *Fw_ Building AI technology for the UK in a responsible and transparent way.msg*, *“This training will ensure that our future AI models reflect British culture, history, and idiom, and enable us to bring Meta AI products to the UK sooner”* (enfasi aggiunta).

Doc. 29, Meta, *Fw_ Europe_ Meet Your Newest Assistant_ Meta AI.msg*, *“Over the coming weeks, we’ll take the first step in making Meta AI’s chat function available in six European languages”* (enfasi aggiunta).

¹³⁹ Doc. 230, Seconda parte informazioni OpenAI, *“WhatsApp è unica per la sua ampia diffusione e ubiquità,*

relativo ai servizi digitali, che l’Unione europea ha progressivamente definito, caratterizza lo SEE e lo distingue da altre regioni.

105. Alla luce di quanto osservato, in linea con i precedenti della Commissione, l’Autorità ritiene che la dimensione geografica del mercato dei servizi di comunicazione per i consumatori via *app* corrisponda allo SEE.

V.1.2 La struttura del mercato dei servizi di comunicazione per consumatori via app e la posizione dominante di Meta

106. Meta è presente sul mercato dei servizi di comunicazione per i consumatori via *app* con WhatsApp e Facebook Messenger. Nel mese di novembre 2025, WhatsApp era il primo operatore con una quota di mercato del [40-50%] circa nel mercato europeo dei servizi di comunicazione per consumatori via *app*, in termini di numero medio di utenti mensili; il secondo operatore di maggior dimensione era Facebook Messenger con una quota di mercato del [20-30%] circa. Pertanto, Meta detiene a livello europeo, attraverso WhatsApp e Facebook Messenger, una quota di mercato che può essere stimata pari al [60-70%] circa, in termini di numero di utenti medi mensili (Tabella 1)¹⁴⁰.

Tabella 1 – Montly Average Users (“MAU”) a livello UE e quote di mercato servizi di comunicazione per consumatori via app (novembre 2025)

Servizio/Operatore	MAU – UE (stima) Novembre 2025 (milioni)	Quota di mercato UE Novembre 2025
WhatsApp (Meta)	[250-500]	[40-50%]
Messenger (Meta)	[100-250]	[20-30%]
Snapchat	[100-250]	[10-20%]
Telegram	[100-250]	[10-20%]
Discord	[50-100]	[<10%]
Line	[10-50]	[<10%]
Signal	[<10]	[<10%]
Viber	[<10]	[<10%]
Kik	[<10]	[<10%]
Totale	[500-1.000]	100%

Fonte: Elaborazioni su dati SimilarWeb e Meta

in particolare in Europa e in altre aree geografiche”.

¹⁴⁰ Nella Tabella 1, i dati degli utenti medi mensili relativi all’Unione europea per Messenger e per gli altri servizi diversi da WhatsApp sono stimati applicando al numero di utenti medi mensili a livello globale la stessa proporzione ([omissis]) tra il numero di utenti medi mensili di WhatsApp a livello UE e globale, elaborazioni dati SimilarWeb (doc. 305) e Meta (doc. 292).

107. Al terzo operatore, Snapchat, può essere attribuita una quota di mercato del [10-20%] circa, simile alla quota di mercato del quarto operatore, Telegram, anch'esso con una quota di mercato del [10-20%] circa. La quota di mercato di ciascuno di questi operatori è dunque inferiore a [omissis] della quota di mercato di WhatsApp, e corrisponde a circa [omissis] della quota complessiva di Meta.

108. Nessuno dei rimanenti operatori detiene una quota di mercato superiore al 10%; nella maggior parte dei casi, questi operatori controllavano meno del 5% del mercato, ovvero meno di [omissis] della quota di mercato di WhatsApp, e meno di [omissis] della quota di mercato complessiva di Meta.

109. Occorre altresì considerare che i servizi di comunicazione per consumatori via *app* si caratterizzano per l'operare di importanti effetti di rete per cui gli operatori con quote di mercato meno rilevanti difficilmente sono in grado di esercitare un vincolo concorrenziale significativo sugli operatori di maggior rilievo. Gli effetti di rete diretti ("*direct network effects*") fanno sì che il valore di un servizio, nel caso di specie di comunicazione via *app*, per gli utenti dipenda in larga misura dalla dimensione e dall'attività della sua base di utenti, favorendo così la concentrazione attorno ad un numero limitato di piattaforme di grandi dimensioni. Il mercato è inoltre caratterizzato da costi di *switching*: gli utenti infatti sono disposti ad utilizzare un nuovo servizio di comunicazione via *app* solamente se possono aspettarsi di trovare su tale nuovo servizio un sufficiente numero di utenti. Si è dunque in presenza di un problema di coordinamento che dà origine a costi di *switching*.

110. Con specifico riferimento a WhatsApp, vale evidenziare che tale piattaforma ha, a livello globale, un numero ingente di utenti medi mensili, stimati tra 1,65 miliardi¹⁴¹ e circa 3 miliardi¹⁴²; in questa sede, cautelativamente, si considererà la prima di tali stime, più favorevole a Meta. WhatsApp ha, nell'Unione europea, [250-500] milioni di utenti medi mensili e, in Italia, [30-60] milioni¹⁴³. Alla luce di tali dati, la rilevanza di WhatsApp emerge anche al di là del confronto con gli altri servizi di comunicazione per consumatori via *app*. Inoltre, per avere un'idea del grado di diffusione di WhatsApp tra gli utenti, basti considerare che, in rapporto agli oltre 450 milioni di abitanti nell'Unione europea¹⁴⁴, il numero di utenti medi mensili di WhatsApp rappresenta una percentuale pari a circa [60-80%]. Ancora più rilevante il dato per l'Italia dove, in rapporto ad una popolazione di circa 59

¹⁴¹ Doc. 305, Acquisizione dati di mercato di fonti pubbliche, Similarweb.

¹⁴² Cfr. doc. 204, Verbale audizione OpenAI.

¹⁴³ Doc. 292, informazioni fornite da Meta. I dati si riferiscono al mese di novembre 2025

¹⁴⁴ Doc. 305, Acquisizione dati di mercato, "*Fatti e cifre sull'Unione europea*" <https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/facts-and-figures-european-union_it>.

milioni di abitanti¹⁴⁵, il numero di utenti medi mensili di WhatsApp rappresenta una percentuale pari a circa [80-100%].

111. Alla luce delle evidenze riportate e delle considerazioni svolte, si conclude che Meta detiene una posizione dominante nel mercato dei servizi di comunicazione per i consumatori via *app* nello SEE.

112. Fermo restando che il mercato dei servizi di comunicazione per consumatori via *app* si ritiene che non includa né SMS/MMS né iMessage, si evidenzia anche laddove si considerino tali servizi, non cambierebbe la conclusione sulla posizione dominante detenuta da Meta.

113. Infatti, l'utilizzo di SMS e MMS è significativamente inferiore rispetto a quello di WhatsApp. Ad esempio, si stima che ogni giorno nel mondo vengano inviati 25 miliardi di SMS e MMS contro 150 miliardi di messaggi inviati via WhatsApp e 24 miliardi di messaggi via Facebook Messenger. In altre parole, il volume di messaggi scambiati giornalmente su WhatsApp è sei volte più grande del volume di SMS e MMS¹⁴⁶. Se si considera anche Facebook Messenger, il volume dei messaggi scambiati giornalmente attraverso i servizi di comunicazione di Meta è sette volte più grande del volume di SMS e MMS.

114. Inoltre, per quanto concerne iMessage, occorre considerare che esso è confinato al sistema operativo di Apple e non consente di raggiungere utenti che utilizzano un altro sistema operativo. Di conseguenza, iMessage non consente agli utenti di raggiungere una base di contatti ampia e trasversale a più piattaforme, caratteristica essenziale dei servizi di comunicazione per consumatori via *app*, che, infatti, di norma sono progettati per funzionare in modo indipendente dal sistema operativo e dal produttore del dispositivo. Questa mancanza di neutralità rispetto alla piattaforma e la forte integrazione con l'*hardware* Apple limitano fortemente la fruibilità di iMessage da parte degli utenti¹⁴⁷.

115. Occorre, inoltre, considerare che il sistema operativo iOS di Apple, attraverso cui è distribuito iMessage, detiene una quota di mercato di circa il 37% in Europa¹⁴⁸. Ciò significa che un utente di iMessage non può utilizzare tale piattaforma per comunicare con il 63% dei possessori di *smartphone*.

¹⁴⁵ Doc. 305, Acquisizione dati di mercato, Comunicato stampa ISTAT del 16 dicembre 2024 “Popolazione residente e dinamica della popolazione - Anno 2023”.

¹⁴⁶ Doc. 305, Acquisizione dati di mercato, “How many text messages are sent a day (2025 statistics)”, tratto da <www.sellcell.com>.

¹⁴⁷ Al riguardo, vale anche osservare che la Commissione europea ha escluso che tale servizio potesse essere qualificato come *core platform service* ai sensi del Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale, nonostante soddisfacesse le tre soglie cumulative stabilite da tale normativa, cfr. la decisione della Commissione europea del 12 febbraio 2024, DMA.100022 Apple – number independent interpersonal communications services.

¹⁴⁸ Doc. 305, Acquisizione dati di mercato di fonti pubbliche, “Mobile Operating System Market Share Europe (Nov 2024 – Nov 2025)”, tratto da <Statcounter>.

V.1.3 Il mercato dei servizi di Chatbot o Assistenti AI

116. Il settore dell'AI generativa sta attraversando una fase di iniziale, rapido e intenso sviluppo. Al riguardo, la dimensione del mercato dell'AI generativa nell'Unione Europea è stimata in circa 4,4 miliardi di dollari nel 2024, 7,3 miliardi nel 2025 e 11,7 nel 2026¹⁴⁹.

117. In particolare, tale fase di sviluppo riguarda i modelli fondativi (*Foundation Model* o FM; Figura 5), i servizi e le applicazioni AI sviluppati a partire dai suddetti modelli, e le modalità di messa a disposizione degli utenti, siano essi *business* o *consumer*, di prodotti e applicazioni AI nonché degli stessi modelli fondativi¹⁵⁰.

Figura 5– Panoramica del rilascio di Foundation Model

Gen AI is at an early stage and in continuous evolution



Fonte: Doc. 206, verbale audizione Meta del 22 ottobre 2025, allegato

118. I *Chatbot* e Assistenti AI utilizzano un sistema AI di tipo generativo che, basandosi su un modello fondativo di tipo linguistico (modello linguistico di grandi dimensioni, cd. *Large Language Model* o LLM,), è in grado di generare contenuti nuovi che vengono messi a disposizione degli utenti a seguito di interrogazioni (cd. *prompt*). In particolare, i servizi di *Chatbot* o Assistenti AI si caratterizzano per l'offerta agli utenti di un servizio di intelligenza artificiale funzionale a rispondere a quesiti di varia natura e offrire forme di assistenza virtuale all'utente di vario tipo, come invio di messaggi di promemoria e

¹⁴⁹ Cfr. doc. 215, Dati Statista *Market Insight*.

¹⁵⁰ Ad esempio, la CMA offre una panoramica delle piattaforme attraverso le quali diversi FM sono messi a disposizione degli utenti (ragionevolmente si tratta di utenti sviluppatori), nel rapporto “*AI Foundation Models. Technical update report*” del 16 aprile 2024.

gestione dell'agenda personale.

119. Inoltre, si osserva che la naturale evoluzione del mercato sembra andare verso il progressivo sviluppo di funzioni di tipo agente AI e, dunque, verso una configurazione di tipo Assistente AI. Inoltre, con l'addestramento di modelli in grado di trattare anche contenuti diversi da quelli linguistici (come audio, immagini, video, *etc.*), cd. *Large Multimodal Model* o LMM, sembra possibile che i servizi destinati agli utenti finali siano destinati ad arricchirsi di funzionalità e prestazioni¹⁵¹.

120. Va infine sottolineata la natura distinta dei servizi di messaggistica rispetto a quelli di AI *Chatbot* in ragione delle loro diverse caratteristiche tecnologiche e del fatto che rispondono ad esigenze della domanda del tutto differenti e ciò, peraltro, è dimostrato dalla circostanza, già evidenziata, che nel mercato sono presenti servizi di AI *Chatbot* offerti indipendentemente da servizi di messaggistica e anche privi di integrazioni verticali con gli stessi¹⁵².

121. Alla luce di quanto precede e del rapido sviluppo e della continua evoluzione dei servizi di *Chatbot* e Assistenti AI, l'Autorità ritiene che, da un punto di vista merceologico, il mercato rilevante, allo stato, includa i servizi di *Chatbot* e Assistenti AI come sopra descritti¹⁵³.

122. Con riguardo all'ambito geografico del mercato in esame, si osserva che i servizi di AI *Chatbot* sono generalmente offerti tramite canali digitali, quali applicazioni mobili, interfacce *web* e piattaforme di messaggistica, disponibili in più Paesi e secondo condizioni di accesso ampiamente omogenee. La maggior parte dei principali fornitori opera su base globale, con caratteristiche del prodotto, strutture di prezzo e offerte di servizio uniformi all'interno del SEE.

123. Al contempo, si riconosce che alcuni fattori potrebbero suggerire una delimitazione geografica più ristretta. In particolare, i *Chatbot* e Assistenti AI devono essere in grado di comprendere e generare contenuti che riflettano le

¹⁵¹ “Si osserva, inoltre, una generale tendenza del mercato verso modelli multimediali e lo sviluppo di agenti AI” (doc. 204, Verbale audizione OpenAI del 20 ottobre 2025).

Si veda anche doc. 110, Meta, *FAQs for Meta AI with Llama 4 [FOA].docx*, sul lancio (quantomeno negli Stati Uniti) di Llama 4 che contiene anche funzionalità multimodali.

¹⁵² Cfr. Provvedimento n. 31634 di avvio del procedimento relativo al caso A576 - Meta AI, par. 15 e ss.

¹⁵³ Al riguardo, vale peraltro evidenziare come la Corte di Giustizia (Grande Sezione) abbia osservato che “Nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 102 TFUE, l'identificazione del mercato a valle non richiede necessariamente una definizione precisa del mercato dei prodotti e del mercato geografico. In talune circostanze, è sufficiente che possa essere individuato un mercato potenziale, anche ipotetico (sentenza del 29 aprile 2004, *IMS Health*, C-418/01, EU:C:2004:257, punto 44). Infatti, quando il mercato a valle interessato è ancora in fase di sviluppo o evolve rapidamente e, di conseguenza, la sua portata non è completamente definita alla data in cui l'impresa in posizione dominante attua il comportamento asseritamente abusivo, è sufficiente che l'autorità garante della concorrenza identifichi tale mercato, anche se solo potenziale”, Corte giustizia dell'Unione europea, sentenza del 25 febbraio 2025, C-233/23, *Alphabet e a. contro AGCM (Android Auto)*.

lingue e specificità culturali nazionali, il che può richiedere l'accesso a dati di addestramento specifici per lingua e comportare differenze di *performance* tra diversi mercati nazionali¹⁵⁴.

Tuttavia, ad una prima analisi, si ritiene che queste differenze non prevalgono sulle evidenze relative a condizioni di offerta ampiamente standardizzate e a una disponibilità su più Paesi della maggior parte degli operatori del settore.

124. Occorre inoltre considerare che l'Unione europea si è dotata di un composito quadro regolamentare relativo ai servizi digitali, che interessa per alcuni aspetti anche i servizi AI (ad esempio, in materia di protezione dei dati personali), nonché regole specifiche per l'AI¹⁵⁵.

125. Alla luce di quanto osservato, si ritiene che la dimensione geografica del mercato dei servizi di *Chatbot* e Assistenti AI corrisponda allo SEE.

V.1.4 Il contesto competitivo del mercato dei servizi di Chatbot o Assistenti AI

126. Recentemente sono stati lanciati nel mercato diversi *Chatbot* e Assistenti AI¹⁵⁶. Un primo gruppo è riconducibile a società che sviluppano e addestrano i propri modelli fondativi, come Gemini di Google, Copilot di Microsoft, ChatGPT di Open AI e Le Chat di Mistral, nonché della stessa Meta AI di Meta. Un secondo gruppo è invece riconducibile a società specializzate esclusivamente nello sviluppo di *Chatbot* e Assistenti AI, come ad esempio Luzia di Factoria Elcano e Poke di The Interaction Company of California. Tipicamente, queste società, a differenza di quelle del primo gruppo, non addestrano i propri modelli fondativi. Al contrario, integrano modelli fondativi già esistenti nei propri *Chatbot* e Assistenti AI.

127. Vale osservare che lo sviluppo di sistemi di AI richiede notevoli capacità e potenza di calcolo, ampie serie di dati di qualità ed una forza lavoro altamente specializzata che, anche in quanto richiedono la disponibilità di ingenti risorse finanziarie¹⁵⁷, costituiscono delle significative barriere all'entrata. Inoltre, la disponibilità di ampi *set* di dati per fare *training* ai modelli riveste un'importanza cruciale e sempre crescente: come riconosciuto

¹⁵⁴ “[I] modelli di AI sviluppati negli Stati Uniti risultano mediamente meno performanti in contesti linguistici e culturali diversi da quelli anglosassoni” (doc. 203, verbale audizione Mistral del 23 ottobre 2025).

¹⁵⁵ Doc. 29, Meta, Fw_Europe_Meet Your Newest Assistant_Meta AI.msg, “It’s taken longer than we would have liked to get our AI technology into the hands of people in Europe as we continue to navigate its complex regulatory system”.

¹⁵⁶ Una panoramica è stata presentata dalla stessa Meta nel corso dell’audizione del 22 ottobre 2025 (Doc. 206, verbale audizione Meta del 22 ottobre 2025, allegato).

¹⁵⁷ Gli ingenti investimenti alimentano l’attesa dei ritorni in termini di ricavi. In una sintesi dei commenti della stampa specializzata in occasione della presentazione di risultati del terzo trimestre 2024 si legge: “This is building investor confidence in our ability to earn a return on the large capex investments we’re making in our core business” (doc. 33, Meta, Fw_Q3_24 Post Earnings Wall Street Summary.msg).

anche da ultimo dall'Artificial Intelligence Index Report 2024 dell'Università di Stanford, “*a significant proportion of recent algorithmic progress, including progress behind powerful LLMs, has been achieved by training models on increasingly larger amounts of data*”¹⁵⁸. In questo contesto, le grandi piattaforme digitali come Google, Amazon, Microsoft e la stessa Meta, più di altre imprese hanno accesso alle risorse a tal fine necessarie (dati, potenza di calcolo, forza lavoro specializzata, investimenti). Al riguardo, nel corso del procedimento è stato evidenziato che ciascuna fase di addestramento dei dati richiede l'uso di un'adeguata base di dati; in particolare, la fase di affinamento (*fine tuning*) necessita di dati utili a specializzare le capacità di “ragionamento” del modello mentre la fase di allineamento (*alignment*) dati utili ad insegnare al modello a “comportarsi” come un essere umano¹⁵⁹.

128. Alla luce delle ingenti risorse necessarie allo sviluppo e all'addestramento di modelli fondativi, è opportuno notare l'importanza di nascenti servizi specializzati esclusivamente nello sviluppo di *Chatbot* e Assistenti AI utilizzando modelli fondativi già addestrati. Questi servizi consentono, infatti, di ampliare l'offerta di servizi disponibile per i consumatori.

129. Per quanto concerne i canali di messa a disposizione dei servizi di *Chatbot* e Assistente AI, emerge una tendenza ad utilizzare diverse modalità per portare i servizi e le applicazioni AI agli utenti finali, ivi compresi servizi digitali proprietari ovvero di terzi. Le diverse modalità per veicolare i servizi di AI *Chatbot* appaiono tra loro complementari, potendo di volta in volta consentire o favorire, ad esempio, il raggiungimento di determinate categorie di utenti (attuali o potenziali), la costruzione di una base utenti in tempi rapidi o l'acquisizione di utenti a costi meno elevati rispetto ad altre modalità.

130. Al riguardo, Meta ha individuato quattro modalità per portare i servizi e le applicazioni AI agli utenti finali: applicazione *stand-alone*, integrazione in servizi proprietari, integrazione in servizi di terzi e *partnership*. Si osserva che, secondo la stessa ricostruzione di Meta, i fornitori di servizi di *Chatbot* e Assistenti AI non usano un solo canale e/o punto di accesso agli utenti ma ne adottano diversi (Figura 2). Ciò vale anche per operatori come Google e Microsoft che sono presenti lungo tutta la filiera dell'AI generativa in quanto, oltre a sviluppare FM e servizi e applicazioni AI, dispongono anche di capacità e potenza di calcolo proprie nonché di servizi che fungono da punti di accesso per portare i servizi e le applicazioni AI agli utenti.

¹⁵⁸ Cfr. doc. 9, *Report AI*,

(<https://hai.stanford.edu/assets/files/hai_ai-index-report-2024-chapter1.pdf?utm_source=chatgpt.com>).

¹⁵⁹ Doc. 203, *Verbale di audizione Mistral del 23 ottobre 2025*.

Figura 6 – Panoramica canali di accesso a Chatbot e Assistenti AI



Fonte: Doc. 206, verbale audizione Meta del 22 ottobre 2025, allegato

131. Pertanto, nell’attuale fase di mercato, emergono con evidenza l’esigenza degli sviluppatori di rendere disponibili i servizi di *Chatbot* e Assistenti AI agli utenti e la chiara tendenza ad utilizzare a tale scopo canali digitali che gli utenti già utilizzano¹⁶⁰. In tale contesto, gli sviluppatori di servizi di *Chatbot* e Assistenti AI che controllano piattaforme digitali già affermate si trovano in una posizione di potenziale vantaggio competitivo¹⁶¹.

132. Anche Meta utilizza più di un canale per portare Meta AI agli utenti avendo integrato il proprio servizio AI non solo in WhatsApp ma anche in Messenger, Facebook e Instagram e avendo altresì sviluppato una *app* Meta AI *stand-alone* e creato un sito *web* dedicato (<meta.ai>).

WhatsApp si è dimostrato un canale efficace per portare Meta AI agli utenti¹⁶². Al riguardo, si osserva che, nel periodo marzo-novembre 2025, sia a livello europeo che a livello nazionale, WhatsApp è stato *[omissis]* per numero di utenti (medi giornalieri) di Meta AI fino al mese di *[omissis]*; dal mese di *[omissis]* (Grafico 1¹⁶³). Inoltre, nel periodo marzo-novembre 2025, sia a livello europeo che a livello nazionale, WhatsApp è, ancora oggi, il *[omissis]* canale per numero di *prompt* giornalieri su Meta AI, *[omissis]* (Grafico 2¹⁶⁴).

¹⁶⁰ “To make Meta AI accessible to everyone, we’ll be rolling out Meta AI for free across Europe through the messaging apps people already know and love – across Facebook, Instagram, WhatsApp and Messenger”, in doc. 29, Meta, Fw_ Europe_ Meet Your Newest Assistant_ Meta AI.msg.

¹⁶¹ “L’accesso agli entry point [] rappresenta un fattore competitivo chiave. Ne consegue che i soggetti che controllano entry point e, in aggiunta, hanno sviluppato propri modelli e prodotti AI, ovvero hanno stretto partnership con soggetti che hanno sviluppato modelli e prodotti AI, si trovano in una situazione di vantaggio competitivo”, in doc. 203, Verbale audizione Mistral del 23 ottobre 2025.

¹⁶² In occasione della presentazione dei risultati per primo trimestre 2025, Meta ha affermato che “WhatsApp continues to see the strongest Meta AI usage across our Family of Apps” (doc. 113, META-Q1-2025-Earnings-Call-Transcript-1.pdf).

¹⁶³ Il corrispondente grafico relativo all’Italia mostra andamenti *[omissis]*.

¹⁶⁴ Il corrispondente grafico relativo all’Italia mostra andamenti *[omissis]*.

[OMISSIS]

Fonte: elaborazioni su dati Meta (doc. 292)

[OMISSIS]

Fonte: elaborazioni su dati Meta (doc. 292)

133. A riprova della rilevanza di WhatsApp quale canale per rendere disponibile Meta AI agli utenti finali e per facilitarne l'uso, fin dal lancio in Europa e in Italia (marzo 2025), oltre il 50% delle interazioni degli utenti con Meta AI (misurate in termini di *prompt*) avvengono su WhatsApp¹⁶⁵.

134. Non emerge, allo stato, una forma di monetizzazione prevalente. Nel caso di Meta AI, il servizio risulta, ad oggi, gratuito per tutte le diverse tipologie di clienti¹⁶⁶, favorendone l'utilizzo; ferma restando l'intenzione di Meta di focalizzarsi, successivamente alla fase di lancio, su possibili forme di remunerazione¹⁶⁷. Diversamente, il servizio da più tempo lanciato nello stesso settore, ovvero ChatGPT¹⁶⁸, così come altri servizi (come Perplexity, Le Chat e Luzia) sono già offerti in parte gratuitamente e in parte tramite abbonamenti a pagamento (Plus).

135. Per altri versi, sulla redditività dei servizi di *Chatbot* e Assistenti AI pesano non solo i costi della fase di sviluppo del servizio ma anche quelli derivanti dall'utilizzo da parte degli utenti¹⁶⁹.

¹⁶⁵ Ciò risulta da elaborazioni su dati Meta (doc. 292, Risposta alla richiesta di informazioni formulata nel corso dell'audizione del 20 ottobre 2025).

¹⁶⁶ Il CEO di Meta ha spiegato: “Over time, I expect the business opportunity for Meta AI to follow our normal product development playbook. First we build and scale the product, and then once it's at scale then we focus on revenue. In this case, I think there will be a large opportunity to show product recommendations or ads, as well as a premium service for people who want to unlock more compute for additional functionality or intelligence. But I expect that we'll largely be focused on scaling and deepening engagement for at least the next year before we'll really be ready to start building out the business here”, in doc. 105, *Earning call transcript - workplace - 30_04.docx*, contenente la trascrizione delle dichiarazioni del CFO e del CEO di Meta in occasione della presentazione dei risultati del primo trimestre 2025.

¹⁶⁷ Cfr. doc. 105, *Earning call transcript - workplace - 30_04.docx* e doc. 113. *META-Q1-2025-Earnings-Call-Transcript-1.pdf*.

¹⁶⁸ Doc. 204, verbale audizione OpenAI del 20 ottobre 2025.

¹⁶⁹ Secondo OpenAI “i costi sono molto elevati non solo nella fase di sviluppo (addestramento) ma anche nella fase di messa a disposizione degli utenti (deployment); in altre parole nel caso dell'AI (anche) i costi marginali (per servire ogni utente incrementale) sono elevati. Ciò differenzia le AI da altri servizi digitali, come motori di ricerca e social media, che hanno costi fissi elevati ma costi marginali bassi”, in doc. 204, *Verbale audizione OpenAI del 20 ottobre 2025*.

V.2 Sulla sussistenza dei requisiti per l'adozione di misure cautelari ex articolo 14-bis della legge n. 287/90

136. Con riferimento alla nuova condotta posta in essere da Meta, consistente nella modifica, a decorrere dal 15 ottobre 2025, delle condizioni contrattuali di cui ai *WhatsApp Business Solution Terms*, l'Autorità ritiene che ricorrano i presupposti per un intervento cautelare ai sensi dell'articolo 14-bis della legge n. 287/1990, secondo cui: “*Nei casi di urgenza dovuta al rischio di un danno grave e irreparabile per la concorrenza, l'Autorità può, d'ufficio, ove constati ad un sommario esame la sussistenza di un'infrazione, deliberare l'adozione di misure cautelari*”.

137. Si precisa che l'esercizio dei poteri dell'Autorità in merito all'adozione delle misure cautelari è circoscritto alla condotta di Meta nella misura in cui produce i propri effetti sul territorio nazionale, in ragione del fatto che la Commissione europea ha iniziato un procedimento sulla medesima condotta di Meta con riguardo allo SEE ad eccezione dell'Italia.

V.2.1 Sul *fumus boni iuris*

138. La nuova condotta di Meta appare costituire, già *prima facie*, una possibile violazione dell'art. 102 TFUE, consistente nel diniego opposto da Meta ai fornitori di servizi di *AI Chatbot*, concorrenti di Meta, che intendano accedere alla piattaforma WhatsApp per offrire agli utenti tali servizi.

139. Al riguardo, Meta detiene una posizione dominante nel mercato dei servizi di comunicazione via *app*, di dimensione europea, nel quale opera anche attraverso WhatsApp, che ha raggiunto nel 2025 oltre 1,6 miliardi di utenti nel mondo, oltre [250-500] milioni di utenti nell'Unione europea – che rappresentano oltre il 60 % della popolazione - e oltre [30-60] milioni di utenti in Italia, che rappresentano oltre l'80% della popolazione¹⁷⁰.

Inoltre, Meta detiene, nel mercato dei servizi di comunicazione via *app*, una quota di mercato superiore al 60%, mentre i principali concorrenti detengono quote significativamente inferiori. La posizione di Meta in questo mercato non appare contendibile in considerazione degli effetti di rete diretti e della presenza di *switching cost* legati alla base utenti.

140. Tutte le imprese che vogliano utilizzare la piattaforma WhatsApp, come canale per offrire il proprio servizio di *AI Chatbot* tramite questo servizio di messaggistica, soggiacciono all'applicazione delle condizioni generali di

¹⁷⁰ Cfr. doc. 292, Meta, Risposta a richiesta informazioni e doc. 305, Dati di mercato da fonti pubbliche.

contratto di cui ai *WhatsApp Business Solution Terms*¹⁷¹.

La descritta modifica di tali condizioni generali, come affermato dalla stessa Meta¹⁷², determina l'esclusione dalla piattaforma: con effetto immediato, per le imprese non ancora presenti su WhatsApp alla data del 15 ottobre 2025 e, per quelle già presenti, a partire dal 15 gennaio 2026. In altri termini, la condotta di Meta integra un'improvvisa interruzione delle relazioni contrattuali in essere, per le *AI Chatbot* che già utilizzano WhatsApp¹⁷³, e la repentina modifica delle regole di funzionamento della piattaforma WhatsApp, per le *AI Chatbot* non ancora ivi presenti.

141. Si deve sottolineare che le nuove *WhatsApp Business Solution Terms* escludono solo le *AI Chatbot* concorrenti di Meta AI in quanto, come ribadito da quest'ultima nel corso del procedimento, WhatsApp continuerà ad essere utilizzato dalla *AI Chatbot* generalista Meta AI e da tutti gli altri utenti di WhatsApp, ivi inclusi quelli si avvalgano dalle *AI Chatbot* per dialogare con i propri clienti (c.d. *AI Chatbot business specific*). La stessa Meta ha evidenziato che l'esclusione riguarda una porzione marginale delle imprese che utilizzano WhatsApp per finalità *business*¹⁷⁴. Tutto ciò avviene in un contesto in cui Meta AI - che, si ribadisce, è un servizio di *AI Chatbot* generalista e non di mero supporto all'attività di messaggistica - è invece preinstallata su WhatsApp, in posizione preminente rispetto ai servizi offerti dalle *AI Chatbot* terze concorrenti.

142. Infatti, la modifica delle condizioni di funzionamento di WhatsApp si colloca in un percorso che ha visto dapprima la presenza su WhatsApp solo di *AI Chatbot* terze, quindi l'ingresso – con modalità preferenziali – della stessa Meta con il proprio servizio Meta AI e, infine, l'esclusione dei concorrenti, effettivi e potenziali, e il permanere della sola Meta AI. Meta resterà, pertanto, l'unico fornitore di servizi di *AI Chatbot* su WhatsApp, a partire dal 15 gennaio 2026, con un'evidente preclusione concorrenziale e una drastica

¹⁷¹ Doc. 212, *WhatsApp Business Solution Terms*: “AI Providers. Providers and developers of artificial intelligence or machine learning technologies, including but not limited to large language models, generative artificial intelligence platforms, general-purpose artificial intelligence assistants, or similar technologies as determined by Meta in its sole discretion (“AI Providers”), are strictly prohibited from accessing or using the WhatsApp Business Solution, whether directly or indirectly, for the purposes of providing, delivering, offering, selling, or otherwise making available such technologies when such technologies are the primary (rather than incidental or ancillary) functionality being made available for use, as determined by Meta in its sole discretion”; si vedano anche docc. 204, Verbale di audizione OpenAI del 20 ottobre 2025 e doc. 209, Prima parte informazioni di OpenAI.

¹⁷² Cfr. Verbale audizione Meta del 22 ottobre 2025, doc. 206. Sulla modifica in esame delle condizioni contrattuali cfr. anche verbale di audizione di Open AI del 20 ottobre 2025 (doc. 204).

¹⁷³ Sulla natura abusiva di una siffatta condotta cfr. Sentenza della Corte di giustizia del 6 marzo 1974, C-6/73, *Chemotherapy Institute contro Commissione*.

¹⁷⁴ Cfr. la documentazione illustrata precedentemente e, in particolare, docc. 292, *Risposta Meta a richiesta di informazioni*, doc. 264, *Meta, Memoria nell'ambito del sub-procedimento cautelare*, doc. 311, *Verbale di audizione innanzi al Collegio*.

riduzione dell'offerta per gli utenti finali di tale piattaforma, non basata sui meriti¹⁷⁵.

143. Al riguardo, si osserva che WhatsApp è stata una piattaforma, fino alle nuove condizioni oggetto del presente procedimento, aperta a tutti gli utenti *business*, ivi inclusi i fornitori di *AI Chatbot* e ciò perché, come rilevato dalla stessa Meta e come sopra illustrato, le interazioni con queste ultime costituiscono uno sviluppo essenziale dei servizi digitali sulle *app* di messaggistica¹⁷⁶. Questa apertura di WhatsApp alle *AI Chatbot* era coerente con le condizioni d'uso previgenti, ivi incluso il *pricing* applicato alla messaggistica delle *AI Chatbot*, e, dunque, era coerente con il modello di *business* di Meta¹⁷⁷.

144. In ogni caso, come si evince dalla documentazione in atti, diversi fornitori di servizi di *AI Chatbot* si erano formalmente registrati, erano presenti sul canale WhatsApp, alcuni di essi pubblicizzando tale canale presso i propri utenti e, al momento della modifica delle condizioni contrattuali, avevano interagito con Meta per supporto tecnico¹⁷⁸. Le nuove condizioni costituiscono quindi una improvvisa e ingiustificata interruzione delle relazioni contrattuali in essere.

145. Inoltre, la documentazione in atti ha confermato quanto prospettato in sede di ampliamento dell'istruttoria, ovvero che WhatsApp costituisce un canale di distribuzione di rilievo per i fornitori di servizi di *AI Chatbot* ed è idonea a rendere le *AI Chatbot* più attrattive per gli utenti e svolge una funzione complementare, e non sostitutiva, rispetto agli altri possibili canali di distribuzione¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Cfr. Sentenza del Tribunale del 17 settembre 2007, T-201/04, *Microsoft contro Commissione*, § 1046. Cfr. la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 10 settembre 2024, C-48/22P, *Google Shopping*, nella quale la Corte ha chiarito che la preclusione concorrenziale non basata sui meriti ha natura abusiva anche con riferimento agli operatori che non offrono già in concreto un determinato servizio o prodotto sul mercato interessato §§ 165-167.

¹⁷⁶ Cfr. doc. 260, *Interaction, Riscontro a richiesta informazioni*, spec. allegato 5, *Conversations 2022: conferenza inaugurale sulla messaggistica aziendale di Meta. The future of the communication is here*, nel quale si rinviene l'esplicito riferimento allo sviluppo dei servizi *AI Chatbot* su WhatsApp. Cfr. anche doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento*, cfr. allegato denominato Meta, *Introducing New AI. Experiences Accross our family of Apps and devices* del 27 settembre 2023, docc. 289 e 297, Elcano, *Osservazioni a memoria di Meta*; cfr. anche doc. 311, *Verbale di audizione innanzi al Collegio*.

¹⁷⁷ Si rinvia al riguardo quanto sopra evidenziato sulla circostanza che, in un primo tempo, le interazioni fra le *AI Chatbot* e gli utenti rientravano in una tipologia di messaggi a pagamento poi resa gratuita da Meta a partire da novembre 2024, cfr. sul punto spec. doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento* e successiva documentazione docc. 287 e 297.

¹⁷⁸ Cfr. alcune pagine *web* relative a queste *AI Chatbot* dove il simbolo di WhatsApp è visibile come canale distributivo in doc. 304, avente a oggetto pagine *web* di alcune *AI Chatbot*; cfr. anche doc. 292, Meta, *Riscontro a richiesta informazioni*.

¹⁷⁹ Cfr. Corte giustizia dell'Unione europea, sentenza del 25 febbraio 2025, C-233/23, *Alphabet e a. contro AGCM (Android Auto)* e v. anche Cfr. la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 10 settembre 2024, C-48/22P, *Google Shopping*.

146. Infatti, diversamente da quanto sostenuto da Meta sulla scarsa rilevanza di WhatsApp per lo sviluppo competitivo del mercato delle AI *Chatbot*, la documentazione acquisita evidenzia che questa piattaforma, stante la sua elevata penetrazione tra i consumatori e l'elevata consuetudine di questi ultimi al suo utilizzo, si presta ad essere un canale di distribuzione di rilievo sia per gli operatori nuovi entranti che non dispongono già di *entry point* proprietari o consolidati, sia di operatori specializzati nel settore delle AI che hanno costruito una propria base utenti significativa su altri canali, nel cui novero rientra ad esempio ChatGPT.

Si osserva che gli operatori nuovi entranti di cui al primo gruppo si trovano in una condizione di svantaggio competitivo sia rispetto alle grandi piattaforme digitali - che offrono servizi di AI *Chatbot* e che, al contempo controllano importanti ecosistemi, comprensivi di piattaforme con rilevanti basi utenti utilizzate quali *entry point* per i propri servizi - sia rispetto agli operatori specializzati nei servizi AI che già hanno una base utenti significativa, acquisita tramite altri canali consolidati di distribuzione.

147. Con riferimento a questo primo gruppo di operatori, alla luce delle evidenze in atti, è emerso che le *app* di messaggistica rappresentano l'ambiente naturale di funzionamento di taluni servizi di AI *Chatbot* specificamente progettate per interagire tramite servizi di messaggistica con le attività degli utenti (ad esempio, calendario). Un esempio è rappresentato da Interaction che ha configurato il proprio servizio - Poke - quale assistente AI per coadiuvare gli utenti nelle loro attività, svolgendo in tal modo un servizio innovativo a beneficio degli stessi. A questi fini, tuttavia, Poke, la cui distribuzione, in Europa e in Italia, è in fase di avvio, può solo ed esclusivamente operare nell'ambito delle *app* di messaggistica, in quanto, come evidenziato da Interaction, Poke è *“un assistente nativamente progettato per operare all'interno di conversazioni sociali”* - che *“presuppone necessariamente l'accesso alle piattaforme di messaggistica”*¹⁸⁰.

148. Per altri operatori nuovi entranti, WhatsApp è, a prescindere dalla configurazione del servizio di AI *Chatbot*, un canale importante di accesso agli utenti finali. Infatti, tutti gli operatori hanno sottolineato l'importanza di offrire i propri servizi AI *Chatbot* negli ambienti digitali nei quali gli utenti già operano¹⁸¹. In questa prospettiva, è importante l'esperienza di Elcano che

¹⁸⁰ Doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio nell'ambito del sub-procedimento cautelare*; cfr. anche doc. 260, *Interaction, Riscontro a richiesta di informazioni*, versione accessibile e doc. 237, *Interaction, Istanza di partecipazione*.

¹⁸¹ Interaction, infatti, sottolinea l'importanza di per i fornitori di AI *Chatbot* di raggiungere *“...gli utenti nei luoghi digitali in cui essi già operano, vale a dire nelle rispettive applicazioni di messaggistica.”*, in doc. 260, *Interaction, Riscontro a richiesta informazioni*. Nello stesso senso vedi anche doc. 203, *Verbale di*

ha lanciato la propria AI *Chatbot* Luzia solo sulle *app* di messaggistica e, *in primis*, WhatsApp e, solo dopo avere raggiunto una prima base utenti, ha sviluppato altri canali di fruizione. Elcano ha quindi messo in luce l'idoneità del canale WhatsApp quale mezzo per acquisire una base utenti¹⁸².

149. Vale evidenziare che la rilevanza di WhatsApp a tale ultima finalità non solo discende dalla sua elevata diffusione, essendo Meta dominante nel relativo mercato di riferimento¹⁸³, ma dipende dalle seguenti circostanze: l'utente di WhatsApp può interagire con i servizi di AI *Chatbot* senza doversi scaricare l'apposita *app* e senza dovere uscire dall'ambiente digitale che sta utilizzando in quel momento¹⁸⁴.

150. Con riferimento al secondo gruppo di operatori, ovvero quelli che offrono servizi di AI *Chatbot* avendo già una base utenti acquisita tramite altri canali di distribuzione, WhatsApp appare idoneo a raggiungere una categoria di utenti incrementale, vale a dire che non si sovrappone a quella già attiva sugli altri canali. Al riguardo, ChatGPT ha sottolineato l'importanza di WhatsApp per raggiungere categorie di utenti diverse rispetto a quelle con maggiore familiarità con *internet* e le *app* e che dispone di una connessione veloce¹⁸⁵.

151. Lo stesso lancio di Meta AI su WhatsApp si fonda sull'importanza strategica di questo canale. Al riguardo, come rilevato dalla stessa Meta, “*WhatsApp continues to see the strongest Meta AI usage across our Family of Apps*”¹⁸⁶. Ed infatti, in Italia, da quando Meta AI è stata lanciata nel marzo 2025, più del 50% delle interazioni avviene su WhatsApp¹⁸⁷.

152. Inoltre, la capacità escludente della nuova condotta di Meta appare rafforzata da dinamiche di amplificazione degli effetti tipiche dei mercati digitali le quali, come rappresentato anche dagli operatori intervenuti,

audizione *Mistral* del 23 ottobre 2025, versione accessibile nel quale *Mistral* si sofferma sulla circostanza che l'accesso ad adeguati *entry point* un fattore competitivo chiave; v. anche doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento* e cfr. anche doc. 230, OpenAI, *Riscontro a richiesta informazioni seconda parte*, versione accessibile.

¹⁸² Doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento* e v. anche doc. 287, Elcano, *Osservazioni a memoria Meta*.

¹⁸³ Interaction, ad esempio, evidenza anche che poiché “*Whatsapp è di gran lunga la piattaforma dominante*”, per Poke “*questa integrazione è fondamentale*”, considerato che risulta “*impossibile raggiungere una scala significativa per assistenti AI innovativi senza di essa*” Doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio nell'ambito del sub-procedimento cautelare*.

¹⁸⁴ Cfr. doc. 230, OpenAI, *Riscontro a risposta richiesta di informazione*.

¹⁸⁵ Cfr. doc. 230, OpenAI, *Riscontro a risposta richiesta di informazione*, versione accessibile, nella quale OpenAI afferma di avere “*scelto WhatsApp come piattaforma per raggiungere gli utenti perché si tratta di una delle più grandi piattaforme di messaggistica al mondo e offre un punto di ingresso pratico e familiare all'AI, consentendo un accesso immediato e a bassa frizione — inclusa la possibilità di utilizzo senza un account ChatGPT — particolarmente utile per utenti meno esperti o con accesso tecnologico più limitato*”, cfr. anche doc. 204, *Verbale audizione OpenAI*, versione accessibile e doc. 311, *Verbale di audizione innanzi al Collegio*.

¹⁸⁶ Doc. 113, *META-Q1-2025-Earnings-Call-Transcript-1.pdf*, spec. pag 10.

¹⁸⁷ Elaborazioni su dati di Meta in doc. 292, *Riscontro a richiesta informazioni*.

caratterizzano anche i servizi di AI *Chatbot*¹⁸⁸. Infatti, anche nel caso di tali servizi si deve ritenere che l'utilità per i nuovi utenti dipenda altresì dall'ampiezza della base utenti già presente e ciò sia in termini di reputazione della AI *Chatbot* sia in termini di condivisione dell'esperienza utente. A tale riguardo si deve considerare che, nel caso di specie, tali dinamiche di amplificazione sembrano legarsi anche agli effetti di rete – come noto molto rilevanti - della stessa WhatsApp, potendo gli utenti di tale piattaforma condividere le esperienze di uso delle AI *Chatbot* ivi presenti. Inoltre, l'ampiezza della base utenti è idonea a migliorare l'addestramento dei modelli linguistici sui quali si basano le AI *Chatbot* anche in termini *fine tuning* e *alignment*¹⁸⁹.

153. Occorre rilevare anche che, nel caso di specie, la condotta abusiva qui contestata *prima facie* è idonea a determinare effetti di *lock-in* pregiudizievoli delle dinamiche competitive in ragione delle richiamate dinamiche di amplificazione nonché delle strategie di crescente personalizzazione dei servizi di AI *Chatbot* e, in particolare, per quanto qui rileva, di Meta AI. Anche in ragione di tale personalizzazione gli utenti possono sviluppare, in un certo grado, una dipendenza funzionale con conseguente aumento degli *switching cost*. Peraltro in un contesto in cui, in assenza dell'intervento cautelare, i milioni di utenti di WhatsApp continuerebbero ad avere accesso solo a Meta AI all'interno di WhatsApp.

154. Infine, poiché Meta AI sarà l'unico servizio di AI *Chatbot* che potrà, da un lato, addestrarsi con i dati relativi alle interazioni con Meta AI degli utenti finali di WhatsApp e, dall'altro, fornire loro risposte sempre più personalizzate, l'esclusione dei concorrenti dalla piattaforma risulta suscettibile di determinare un vantaggio competitivo significativo a favore di Meta, difficilmente colmabile da parte delle altre imprese.

155. Meta, nel corso del procedimento, ha argomentato che la preclusione alle AI *Chatbot* concorrenti di Meta AI sarebbe giustificata da un'oggettiva incapacità tecnica della infrastruttura di WhatsApp a gestire il volume delle interazioni causate dalle AI *Chatbot* generaliste con gli utenti finali della piattaforma nonché da una insostenibilità economica.

156. Le argomentazioni di Meta non sono, al riguardo, condivisibili.

In primo luogo, Meta non ha prodotto alcuna effettiva evidenza probatoria sull'asserita impossibilità tecnica di ospitare le AI *Chatbot* su WhatsApp. Inoltre, eventuali difficoltà tecniche e/o di non adeguata remunerazione per

¹⁸⁸ Cfr. Doc. 311, *Verbale audizione innanzi al Collegio*, spec. Intervento Interaction, allegato 2, e OpenAI, allegato 3; v. anche doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione*.

¹⁸⁹ Cfr. doc. 203, *Verbale audizione di Mistral del 23 ottobre 2025*.

l'uso di WhatsApp possono essere gestite da Meta con misure ragionevoli e proporzionate e non con la improvvisa e radicale esclusione dei propri concorrenti diretti; ciò soprattutto in un contesto in cui gli operatori si sono resi disponibili a un confronto con Meta, anche per condividere i costi di utilizzo, senza ricevere riscontro senza, tuttavia, ricevere alcun riscontro dalla tale società¹⁹⁰.

157. La strumentalità dell'argomento di Meta si appalesa peraltro anche dalla circostanza che l'infrastruttura di WhatsApp continua a gestire le interazioni di Meta AI, di tutte le *AI Chatbot business specific* e anche tutte le altre interazioni delle imprese che utilizzano WhatsApp per gestire le relazioni commerciali di varia natura con gli utenti.

Al riguardo, si osserva che, in base ai dati disponibili, il volume di messaggi di servizio che le *AI Chatbot* concorrenti inviano in un giorno (stimabile in [omissis] milioni¹⁹¹) rappresenta meno dell'1%, del volume di messaggi che in un giorno vengono scambiati su WhatsApp (150 miliardi¹⁹²) e segnatamente circa [*inferiore all'1%*], a riprova dell'infondatezza delle giustificazioni oggettive addotte da Meta.

158. Alla luce di quanto precede, l'Autorità ritiene che, a una delibazione sommaria, la nuova condotta di Meta costituisca un abuso di posizione dominante in violazione dell'art. 102 TFUE suscettibile di pregiudicare il processo competitivo sul nascente mercato delle *AI Chatbot*, limitando la produzione, precludendo gli sbocchi e ostacolando l'innovazione e lo sviluppo tecnologico, a danno dei consumatori.

Inoltre, l'effetto *lock-in* o di dipendenza funzionale dei consumatori e l'emergere di una resistenza allo *switching* verso servizi alternativi possono amplificare in una prospettiva dinamica le distorsioni concorrenziali discendenti dalla condotta posta in essere da Meta, a vantaggio esclusivo dello sviluppo della sola Meta AI.

V.2.2. *Sul periculum in mora*

159. Quanto al requisito del *periculum in mora*, la descritta condotta appare idonea a determinare un danno grave e irreparabile alle dinamiche competitive

¹⁹⁰ Cfr. doc. 253, Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento*, doc. 204, OpenAI *Verbale di audizione del 20 ottobre 2025*, versione accessibile, cfr. anche doc. 230, Open AI, *Seconda parte informazioni a riscontro di richiesta di informazioni*, versione accessibile. Vedi anche doc. 292, Meta, *Risposta a richiesta di informazioni*, dove negli allegati è riportato lo scambio tra Meta e alcuni fornitori di *AI Chatbot* sulle nuove condizioni e sulle conseguenze per le rispettive attività.

¹⁹¹ Doc. 264, Meta, *Memoria per sub-procedimento cautelare*.

¹⁹² Doc. 305, *Acquisizione dati di mercato*, "How many text messages are sent a day (2025 statistics)", tratto da <www.sellcell.com>.

nei mercati dei servizi di AI *Chatbot*, tale da rendere necessario – anche in ragione delle specifiche caratteristiche dei mercati digitali sopra esaminate e per il tempo necessario alla conclusione del procedimento di merito – l'intervento cautelare dell'Autorità.

160. Al riguardo, si evidenzia che il mercato delle AI *Chatbot* è nascente e in evoluzione¹⁹³ ed è, pertanto, necessario preservare il confronto competitivo anche su WhatsApp che rappresenta uno dei principali canali di acquisizione di utenti, soprattutto per gli operatori nuovi entranti che non dispongono già di *entry point* consolidati e che, quindi, partono già da una condizione di svantaggio competitivo.

La radicale preclusione della piattaforma di messaggistica a tutte le AI *Chatbot*, con la sola eccezione di Meta AI, potrebbe compromettere le dinamiche competitive in una misura non neutralizzabile dall'adozione della diffida nell'ambito del provvedimento finale.

161. Infatti, soprattutto per gli operatori nuovi entranti, è necessario raggiungere gli utenti finali negli ambienti digitali in cui essi già operano e WhatsApp costituisce uno degli ambienti cui già utenti finali sono più abituati. Le circostanze che gli utenti finali non debbano scaricare la specifica AI *Chatbot* per poterla usare su WhatsApp e non debbano interrompere l'esperienza che in quel momento hanno in corso, rendono WhatsApp – che lo si ricorda è gestita dall'operatore dominante sul mercato dei servizi di comunicazione per i consumatori via *app* – un canale che consente lo sviluppo di dinamiche competitive che sono in una fase cruciale, considerata la natura nascente e innovativa dei servizi AI *Chatbot*¹⁹⁴.

162. Ma vi è di più. Come emerge dalla documentazione agli atti, alcuni operatori, quali ad esempio Interaction, hanno addirittura configurato le proprie AI *Chatbot* per interagire con le *app* di messaggistica e accompagnare i consumatori nelle loro attività quotidiane. L'esclusione da WhatsApp di

¹⁹³ Sul punto, cfr. quanto affermato dalla Corte di giustizia UE nel caso *Google Shopping*: “[a]l di là dei soli comportamenti che hanno per effetto, concreto o potenziale, di restringere la concorrenza basata sui meriti, estromettendo imprese concorrenti parimenti efficaci dal mercato o dai mercati interessati, possono essere qualificati come «sfruttamento abusivo di una posizione dominante» anche comportamenti rispetto ai quali sia dimostrato che essi hanno come effetto concreto o potenziale, od anche come obiettivo, quello di impedire in una fase preliminare, mediante la creazione di barriere all'ingresso o il ricorso ad altre misure ostruttive o ad altri mezzi diversi da quelli che regolano la concorrenza basata sui meriti, ad imprese potenzialmente concorrenti anche solo di accedere a detto o a detti mercati e, in tal modo, di impedire lo sviluppo della concorrenza su questi mercati a danno dei consumatori, limitando negli stessi la produzione, lo sviluppo di prodotti o di servizi alternativi, od anche l'innovazione (sentenza del 21 dicembre 2023, *European Superleague Company*, C-333/21, EU:C:2023:1011, punto 131 e la giurisprudenza ivi citata)” (sentenza del 10 settembre 2024, *Google e Alphabet c. Commissione (Google Shopping)*, caso C-48/22 P, ECLI:EU:C:2024:726, par. 167).

¹⁹⁴ Cfr. ad esempio, doc. 253 Elcano, *Istanza di partecipazione al procedimento* e la documentazione depositata in atti. Sul punto vedi anche doc. 230, *OpenAI, Riscontro a richiesta di informazioni seconda parte*, doc. 203, *Verbale di audizione Mistral*.

questa categoria di operatori mette in pericolo la sussistenza stessa di questa tipologia di *business*, che rappresenta una rilevante innovazione del servizio a beneficio dei consumatori¹⁹⁵, se si considera che solo WhatsApp, e nessuna delle *app* di messaggistica concorrenti, è idonea a raggiungere una massa critica di utenti, la cui numerosità è comunque ben lontana da quella che si raggiunge con WhatsApp¹⁹⁶. Solo WhatsApp, infatti, ha una penetrazione pari a più del 60% e della popolazione dell'Unione europea e a più dell'80% della popolazione italiana.

163. Inoltre, per tutti gli operatori - sia nuovi entranti che già presenti nel mercato delle *AI Chatbot* -, l'improvviso cambiamento delle regole di funzionamento di WhatsApp ostacola e altera significativamente i piani di sviluppo e di investimento¹⁹⁷, modificando irreversibilmente le condizioni e le dinamiche concorrenziali nel mercato interessato.

Al riguardo, va tenuto conto del fatto che, in una fase di prima evoluzione e sviluppo di nuovi servizi e tecnologie innovative, quali sono i servizi di *AI Chatbot* e l'intelligenza artificiale generativa, ritardi e alterazioni nei piani di sviluppo e di investimento possono compromettere la capacità competitiva delle imprese, in tempi estremamente rapidi. Tale compromissione può risultare esiziale per le imprese che si stanno preparando per entrare sul mercato – nel caso di specie quello delle *AI Chatbot* – e che vedrebbero i loro di piani di ingresso e investimento spiazzati dalla condotta di Meta¹⁹⁸.

¹⁹⁵ Sulla rilevanza del rifiuto di accesso anche laddove questo incida sulla disponibilità di servizi che siano anche solo più attrattivi per i consumatori, cfr. quanto sostenuto dalla Corte di giustizia UE nella sentenza *Android Auto*: “l'articolo 102 TFUE deve essere interpretato nel senso che il rifiuto, da parte di un'impresa in posizione dominante che ha sviluppato una piattaforma digitale, di garantire, a un'impresa terza che ne ha fatto richiesta, l'interoperabilità di tale piattaforma con un'applicazione sviluppata da detta impresa terza può costituire un abuso di posizione dominante anche qualora detta piattaforma non sia indispensabile per lo sfruttamento commerciale di detta applicazione su un mercato a valle, ma sia idonea a rendere la stessa applicazione più attraente per i consumatori, quando la medesima piattaforma non è stata sviluppata dall'impresa in posizione dominante unicamente ai fini della propria attività” (sentenza del 25 febbraio 2025, Alphabet e altri, causa C-233/23, ECLI:EU:C:2025:110, par. 50-51).

¹⁹⁶ Cfr. doc. 237, Interaction, Istanza di partecipazione al procedimento, doc. 260, Interaction, Risposta a richiesta di informazioni, doc. 311, Verbale di audizione innanzi al Collegio.

¹⁹⁷ Ad esempio, cfr. doc. 253, Elcano, Istanza di partecipazione al procedimento e doc. 292, Meta, Riscontro a richiesta di informazioni.

¹⁹⁸ Sul punto, si consideri che nella sentenza *Android Auto* la Corte di giustizia UE ha valorizzato come rilevante anche il ritardo nello sviluppo di un prodotto o servizio generato dalla condotta dell'impresa dominante: “[n]e consegue che tale rifiuto può costituire un abuso di posizione dominante anche qualora detta piattaforma digitale non sia indispensabile per lo sfruttamento commerciale dell'applicazione di cui trattasi su un mercato a valle, nel senso che non esisterebbe alcun sostituto reale o potenziale all'utilizzo di quest'ultima tramite la medesima piattaforma. Infatti, in un'ipotesi del genere, come rilevato, in sostanza, dall'avvocata generale ai paragrafi 46 e 48 delle sue conclusioni, occorre determinare, alla luce della giurisprudenza richiamata ai punti 38 e 39 della sentenza *Bronner*, se il rifiuto opposto dall'impresa in posizione dominante, titolare della piattaforma digitale in questione, di consentire l'accesso a tale piattaforma a un'impresa terza che ha sviluppato un'applicazione, garantendo l'interoperabilità di detta piattaforma con tale applicazione, ha l'effetto, attuale o potenziale, di escludere, ostacolare o ritardare lo sviluppo sul mercato di un prodotto o di un servizio che è, almeno potenzialmente, in concorrenza con un prodotto o un servizio fornito o che può essere fornito dall'impresa in posizione dominante, e costituisce un

164. A ciò si aggiunga che per le AI *Chatbot* già presenti su WhatsApp e che saranno definitivamente espulse entro il 15 gennaio 2026, è già in corso un processo di migrazione e gestione degli utenti – da attuarsi nel periodo indebitamente ristretto di soli tre mesi – da cui sono in corso danni reputazionali e perdita degli utenti finali.

Al riguardo, è di rilievo evidenziare che, come sottolineato da OpenAI, la presenza delle AI *Chatbot* generaliste su WhatsApp è anche funzionale a raggiungere una porzione di consumatori non altrimenti raggiungibile da altri canali distributivi, pur consolidati.

165. In ogni caso, anche le imprese che già offrono servizi di AI *Chatbot* e dispongono di canali distributivi consolidati, si trovano in una condizione di svantaggio competitivo rispetto alle grandi imprese digitali che controllano ecosistemi di piattaforme che costituiscono punti di accesso verso grandi basi utenti e attraverso le quali distribuiscono anche i propri servizi di AI *Chatbot*. Anche per queste imprese la radicale preclusione da WhatsApp, nelle more del procedimento, determina un'indebita riduzione degli utenti attuali e potenziali che, nella fase di sviluppo del nascente mercato delle AI *Chatbot*, rappresenta un'alterazione delle dinamiche competitive grave e irreparabile.

166. In questa prospettiva, vale anche osservare che nel lasso di tempo necessario allo svolgimento del procedimento, si potrebbero consolidare effetti di *lock-in* degli utenti, già tipici del settore digitale ma che nel caso di specie potrebbero venire amplificati dalla progressiva strategia di personalizzare le AI *Chatbot* in funzione degli utenti. Come rilevato dallo stesso CEO di Meta «*if the experience is unpersonalized then you can kind of just go to different apps ... But once an AI starts getting to know you and what you care about and context and can build up memory from the conversations that you've had with it over time, I think that will start to become somewhat more of a differentiator*»¹⁹⁹.

Al riguardo, nella documentazione in atti depositata dalla stessa Meta, si evidenzia che la personalizzazione di Meta AI è tra le finalità con le quali verranno gestite le interazioni di questa AI *Chatbot* con i propri utenti²⁰⁰.

167. Nessuna delle significative distorsioni concorrenziali sopra delineate potrebbe essere rimossa efficacemente dal provvedimento che – in esito al completamento dell'istruttoria – accertasse l'illiceità della condotta di Meta e imponesse una diffida; infatti, in pendenza del procedimento di merito, la

comportamento che limita la concorrenza basata sui meriti, potendo così causare un danno ai consumatori” (sentenza del 25 febbraio 2025, Alphabet e altri, causa C-233/23, ECLI:EU:C:2025:110, par. 50-51).

¹⁹⁹ Cfr. doc. 113. *META-Q1-2025-Earnings-Call-Transcript-1.pdf* e doc. 292, Meta, *Riscontro a risposta richiesta di informazioni*, versione accessibile.

²⁰⁰ Cfr. doc. 292, Meta, *Riscontro a risposta richiesta di informazioni*, versione accessibile.

preclusione dei fornitori di servizi di *AI Chatbot* a WhatsApp, la dipendenza funzionale degli utenti da Meta AI – unica *AI Chatbot* per loro disponibile su WhatsApp in virtù della condotta di Meta qui in esame - e il meccanismo di apprendimento dell'algoritmo di Meta AI, alimentato dall'interazione di un numero potenzialmente molto ampio di utenti, ad essa riservato, potrebbero compromettere il processo competitivo in una misura difficilmente neutralizzabile con la diffida imposta dal provvedimento finale. L'intervento cautelare, pertanto, risulta nel caso di specie indifferibile al fine di assicurare la contendibilità del mercato dei servizi di *AI Chatbot*, in questa fase iniziale di sviluppo del mercato e di sua crescita esponenziale, nelle more del procedimento di merito.

168. In conclusione, l'Autorità ritiene che, nel caso di specie e nelle more del procedimento di merito, sussista il rischio di danno grave e irreparabile alla concorrenza non neutralizzabile dal provvedimento di chiusura e della diffida ivi imposta.

V.3 Sul contenuto delle misure cautelari

169. Alla luce di quanto illustrato nei paragrafi precedenti, l'Autorità ritiene necessario, nelle more del procedimento, adottare la misura cautelare di seguito indicata.

170. La misura è esclusivamente finalizzata a consentire che, prima della conclusione del procedimento di merito, le *AI Chatbot* possano pienamente accedere e operare sulla piattaforma WhatsApp e, ove già presenti, senza soluzione di continuità non ne siano espulse (consentendo così alle *AI Chatbot* concorrenti di interrompere ogni fenomeno di migrazione degli utenti già in atto).

In altri termini, la misura cautelare qui adottata ha lo scopo di preservare, nelle more del procedimento, WhatsApp quale canale per le *AI Chatbot* generaliste di accesso agli utenti finali.

171. Tale misura cautelare deve consentire agli utenti di beneficiare dell'offerta di tutte le *AI Chatbot* generaliste che ad oggi utilizzano WhatsApp e di ampliarla nel tempo nella misura in cui nuove *AI Chatbot* generaliste vi accedano.

172. L'Autorità ritiene che la misura cautelare sia idonea e proporzionata, allo stato, al fine di evitare il danno grave e irreparabile alla concorrenza derivante dalla nuova condotta di Meta nel mercato delle *AI Chatbot* e, pertanto, in questa fase, ritiene di non procedere all'adozione anche della seconda misura

prospettata nella delibera di avvio del presente sub-procedimento cautelare, ovvero relativa all'ulteriore integrazione di Meta AI in WhatsApp, sulla quale rimane impregiudicato lo svolgimento del procedimento di merito.

173. Alla luce di quanto precede, si ritiene che, nel caso di specie, sia necessaria l'adozione di misure cautelari *ex art. 14-bis* della legge n. 287/1990 al fine di evitare che la nuova condotta di Meta determini danni gravi e irreparabili alla concorrenza durante il tempo necessario per lo svolgimento dell'istruttoria. La misura cautelare consiste nell'imporre a Meta di sospendere immediatamente l'applicazione delle nuove condizioni contrattuali, adottate in data 15 ottobre 2025, previste dai *WhatsApp Business Solution Terms*, nella misura in cui tale condotta produca effetti sul territorio italiano.

RITENUTO pertanto, che, alla luce delle considerazioni esposte, la nuova condotta posta in essere da Meta Platforms Inc., Meta Platforms Ireland Limited, WhatsApp Ireland Limited e Facebook Italy S.r.l. e consistente nell'adozione, a decorrere dal 15 ottobre 2025, delle nuove condizioni contrattuali di cui ai *WhatsApp Business Solution Terms*, appare, a una delibazione sommaria propria della fase cautelare, suscettibile di configurare una violazione dell'articolo 102 TFUE;

RITENUTO, inoltre, che dall'esame degli atti del procedimento emergono, a una prima delibazione, elementi tali da avvalorare la necessità di provvedere con particolare urgenza, al fine di evitare che la nuova condotta posta in essere da Meta Platforms Inc., Meta Platforms Ireland Limited, WhatsApp Ireland Limited e Facebook Italy S.r.l. consistente nella succitato abuso di posizione dominante, determini, durante il tempo necessario per lo svolgimento dell'istruttoria, danni gravi e irreparabili per la concorrenza nel mercato dei servizi di *AI Chatbot*;

RITENUTO che sussistono i presupposti per l'adozione di misure cautelari ai sensi dell'articolo 14-*bis* della legge n. 287/1990, nei confronti di: Meta Platforms Inc., Meta Platforms Ireland Limited, WhatsApp Ireland Limited e Facebook Italy S.r.l.;

DELIBERA

a) di adottare la misura cautelare di cui all'articolo 14-*bis* della legge n. 287/1990 disponendo che Meta Platforms Inc., Meta Platforms Ireland

Limited, WhatsApp Ireland Limited e Facebook Italy S.r.l., sospendano immediatamente l'applicazione delle nuove condizioni contrattuali previste dai *WhatsApp Business Solution Terms*, introdotte in data 15 ottobre 2025, nella misura in cui tale condotta produca effetti sul territorio italiano;

b) che entro quindici giorni dalla notifica del presente provvedimento, Meta Platforms Inc., Meta Platforms Ireland Limited, WhatsApp Ireland Limited e Facebook Italy S.r.l. inviino una relazione dettagliata sull'attività svolta per ottemperare alla presente delibera.

Ai sensi dell'art. 15, comma 2-bis, della legge n. 287/1990: *“l'Autorità può irrogare alle imprese e associazioni di imprese penalità di mora il cui importo può giungere fino al 5 per cento del fatturato medio giornaliero realizzato a livello mondiale durante l'esercizio sociale precedente per ogni giorno di ritardo a decorrere dalla data fissata nella decisione, al fine di costringerle a: [...] b) ottemperare alle misure cautelari adottate ai sensi dell'articolo 14-bis [...]”*.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro il termine di sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli