

A578 - COMPORTAMENTI ANTICOMPETITIVI NEL MERCATO DEI SERVIZI SOSTITUTIVI DI MENSA

Provvedimento n. 31887

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 17 marzo 2026;

SENTITO il Relatore, Saverio Valentino;

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

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

VISTA la Comunicazione della Commissione europea sulla cooperazione nell'ambito della rete delle Autorità garanti della concorrenza, del 27 aprile 2004;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la segnalazione presentata da Federdistribuzione in data 17 luglio 2025, successivamente integrata nei mesi di settembre e novembre 2025 anche in nome e per conto di otto operatori della grande distribuzione organizzata;

VISTA la segnalazione presentata dall'Associazione Nazionale Cooperative di Consumatori – Coop in nome e per conto delle principali cooperative aderenti, in data 3 dicembre 2025 e la successiva produzione documentale del 6 febbraio 2026;

VISTA la segnalazione presentata dall'Associazione Nazionale delle Cooperative Dettaglianti – Conad in data 26 gennaio 2026 e la successiva produzione documentale del 12 marzo 2026;

VISTE le informazioni fornite nel corso delle audizioni svolte con Satisfelfare S.p.A. in data 10 ottobre 2025, con operatori della grande distribuzione organizzata appartenenti a Selex S.p.A. in data 5 e 11 dicembre 2025, con l'Associazione Nazionale Cooperative di Consumatori – Coop in data 23 gennaio 2026 e con MD S.p.A. in data 3 febbraio 2026;

VISTA la documentazione in atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I LE PARTI

1. Edenred SE è la società francese capogruppo del gruppo Edenred (di seguito, "Gruppo Edenred"), quotata nel mercato azionario di Parigi Euronext. Il Gruppo Edenred è attivo a livello globale principalmente in tre settori: i) fornitura di prodotti e servizi prepagati per dipendenti pubblici e privati; ii) servizi per la mobilità e iii) servizi di c.d. *welfare* aziendale e di controllo delle spese e di incentivazione aziendale.

Il Gruppo Edenred è attivo in Italia nei suddetti settori tramite le controllate Edenred UTA Mobility S.r.l., Edenred Italia S.r.l..

Nel 2024, il Gruppo Edenred ha realizzato, a livello mondiale, un fatturato di circa [2-3]* miliardi di euro, di cui circa [100-595] milioni realizzati in Italia¹.

2. Edenred Italia S.r.l. (di seguito, "Edenred") è la società del Gruppo Edenred controllata da Edenred SE attiva in Italia nella gestione di servizi sostitutivi di mensa mediante l'emissione di buoni pasto a marchio Ticket Restaurant. Edenred è anche attiva nella fornitura di altri *benefit* aziendali, quali buoni acquisto, e nella fornitura di servizi di *welfare* aziendale via piattaforma.

Nel 2024, Edenred ha realizzato in Italia un fatturato di circa [100-595] milioni di euro².

3. Federazione delle Associazioni delle Imprese e delle Organizzazioni Associative della Distribuzione Moderna Organizzata (di seguito, "Federdistribuzione") è una federazione che riunisce e rappresenta le aziende della distribuzione moderna, alimentare e non alimentare. Le imprese associate a Federdistribuzione realizzano una quota pari al 52,2% del totale fatturato della distribuzione moderna alimentare in Italia.

4. Associazione Nazionale Cooperative di Consumatori – Coop (di seguito, "ANCC-Coop") è l'associazione di rappresentanza delle cooperative di consumatori.

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

¹ [Cfr docc 37.1; 37.3; 37.8; 37.9.]

² [Cfr doc 37.8.]

5. Associazione Nazionale delle Cooperative Dettaglianti (di seguito, "ANCD-CONAD") è l'associazione delle cooperative di imprenditori autonomi operanti nel settore della grande distribuzione organizzata sotto le insegne e i marchi di CONAD – Consorzio Nazionale Dettaglianti.

II IL QUADRO NORMATIVO

6. Il buono pasto è un titolo di pagamento utilizzato dai dipendenti di imprese o amministrazioni pubbliche per pagare, totalmente o parzialmente, pasti o prodotti alimentari presso esercizi convenzionati.

7. Le società emittenti vendono i buoni ai datori di lavoro, che li acquistano pagando il valore nominale più un'eventuale commissione di emissione oppure beneficiando di uno sconto sul valore nominale. I buoni vengono poi distribuiti ai dipendenti, che li utilizzano presso ristoranti, bar, supermercati e altri esercizi autorizzati, nel rispetto dei limiti previsti dalla normativa.

8. Gli esercizi convenzionati, dopo aver accettato dai lavoratori i buoni pasto come corrispettivo, li presentano agli emittenti presso i quali si sono preventivamente convenzionati, ottenendo il rimborso del valore nominale dei buoni, al netto di una trattenuta applicata dall'emittente sotto forma di commissione di rimborso (o sconto incondizionato).

9. In relazione allo sconto incondizionato, il legislatore è più volte intervenuto introducendo specifiche limitazioni volte a disciplinarne sia il valore massimo applicabile sia la tipologia di servizi che tale sconto è chiamato a remunerare.

10. In primo luogo, l'articolo 131 del decreto legislativo n. 36 del 31 marzo 2023 ("Codice dei contratti pubblici") ha introdotto nell'ordinamento una specifica regolamentazione dell'affidamento dei servizi sostitutivi di mensa all'esito di gare pubbliche. Al riguardo, l'articolo 131, comma 5, lettera c), indica, tra i criteri di valutazione dell'offerta che dovranno essere previsti dal bando di gara, *"lo sconto incondizionato verso gli esercenti, in misura non superiore al 5 per cento del valore nominale del buono pasto"*, precisando che *"tale sconto incondizionato remunera altresì ogni eventuale servizio aggiuntivo offerto agli esercenti"*.

11. Successivamente, l'articolo 37 della legge 16 dicembre 2024, n. 193 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza) ha esteso il tetto del 5% alla commissione che le società emittenti possono richiedere agli esercenti convenzionati a qualsiasi tipologia di accordo, inclusi dunque gli accordi di convenzionamento del settore privato³.

12. In sintesi, ai sensi della nuova normativa, lo sconto incondizionato, la cui misura non può eccedere il 5% del valore nominale del buono pasto (di seguito, "il Tetto"), dovrà remunerare tutte le attività necessarie per la corretta e completa esecuzione del processo di acquisizione, erogazione e fatturazione del buono pasto, tra cui rientrano i c.d. servizi base (*i.e.*, istruttoria di adesione, autorizzazione delle transazioni, rendicontazione, fatturazione e liquidazione dei buoni). Ne consegue che gli emittenti non potranno imporre agli esercenti, in via diretta o indiretta, corrispettivi eccedenti il Tetto per l'erogazione di tali servizi connessi all'accettazione e rimborso dei buoni pasto.

13. Ai sensi dell'articolo 37, comma 3, tale previsione ha trovato applicazione a decorrere dal 1° settembre 2025 rispetto agli accordi già in essere alla data di entrata in vigore della legge. Al fine di consentire un equilibrato riallineamento delle pattuizioni contrattuali che legano l'impresa emittente ai committenti datori di lavoro, l'articolo 37, comma 4, prevede un regime transitorio, in forza del quale *"per i buoni pasto emessi entro il 1° settembre 2025 continuano ad applicarsi le condizioni concordate con gli esercenti prima della data di entrata in vigore [ndr: della Legge annuale per il mercato e la concorrenza] comunque non oltre il 31 dicembre 2025"*⁴. Pertanto, a far data dal 1° gennaio 2026, trovano applicazione le nuove disposizioni con riferimento a tutti i buoni pasto in circolazione.

III LE CONDOTTE OGGETTO DEL PROCEDIMENTO

III.1 Le segnalazioni pervenute e le evidenze acquisite

14. Nel periodo compreso tra luglio 2025 e gennaio 2026 sono pervenute all'Autorità diverse segnalazioni aventi a oggetto condotte poste in essere da Edenred e, a seguire, dalle altre principali società emittenti in materia di accettazione di buoni pasto, rapporti con i *provider* tecnologici e condizioni di rimborso, successivamente all'introduzione del Tetto⁵.

³ [In particolare, la norma dispone che *"al fine di assicurare una regolamentazione omogenea e di garantire condizioni che promuovano lo sviluppo concorrenziale del mercato e il rispetto dei principi di parità di trattamento, ragionevolezza, equità e utilità sociale, l'articolo 131, comma 5, lettera c), del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, si applica anche agli accordi, comunque denominati, che non rientrano nell'ambito di applicazione del predetto articolo, stipulati dalle imprese che emettono i buoni pasto, in forma cartacea o elettronica, e gli esercenti. Conseguentemente, gli accordi di cui al primo periodo prevedono, quale corrispettivo richiesto agli esercenti da parte delle imprese emittenti i buoni pasto, un importo, che remunera anche ogni eventuale servizio aggiuntivo offerto agli esercenti, non superiore al 5 per cento del valore nominale del buono pasto"*. Il comma 2 dell'articolo 37 prevede che le clausole contrarie a tale disposizione *"sono nulle e sono sostituite di diritto da quanto previsto dal medesimo comma (ndr: l'art. 37, primo comma)"*.]

⁴ [Si precisa che le disposizioni in commento risultavano già applicabili a decorrere dalla data di entrata in vigore della Legge annuale per il mercato e la concorrenza nei confronti degli esercenti che alla medesima data non erano vincolati da alcun accordo con imprese emittenti. La norma prevede altresì la possibilità per le imprese emittenti, a decorrere dal 1° settembre 2025 di *"recedere dai contratti già conclusi con i committenti datori di lavoro, senza indennizzi o oneri"*.]

⁵ [La prima segnalazione è stata presentata in data 17 luglio 2025 da Federdistribuzione (cfr. doc. 2), e successivamente integrata nei mesi di settembre (cfr. doc. 3) e novembre 2025 (cfr. doc. 8) anche in nome e per conto di otto primari operatori della grande distribuzione organizzata (di seguito, "GDO"). In data 3 dicembre 2025, l'ANCC-Coop, anche in nome e per conto delle principali

15. L'insieme delle informazioni fornite dai segnalanti e di quelle autonomamente acquisite ha portato a focalizzare l'analisi sulle condotte che vengono descritte in dettaglio nel prosieguo.

16. Al fine di meglio comprendere la natura e la portata delle condotte che verranno descritte in seguito, appare opportuno illustrare preliminarmente il processo di accettazione dei buoni pasto da parte degli operatori della GDO e descrivere il ruolo dei vari soggetti coinvolti in tale processo.

17. Per incassare i buoni pasto, per gli operatori della GDO⁶ è necessario dotarsi di un'ideale infrastruttura di accettazione, le cui specifiche tecniche variano a seconda che si tratti di buoni pasto elettronici (di seguito, "BPE"⁷) o di buoni pasto cartacei (di seguito, "BPC").

18. Per quanto riguarda l'accettazione dei BPC è necessario procedere alla loro dematerializzazione mediante un lettore ottico, che consente la lettura del codice identificativo del titolo. In particolare, l'operatore di cassa, una volta ritirato il BPC dal cliente, ne scansiona il codice a barre; il sistema di cassa dell'esercente trasmette quindi l'avvio della transazione al cosiddetto centro transazionale di un intermediario tecnologico (di seguito anche "provider"), il quale inoltra i dati alla piattaforma dell'emittente per la verifica della validità del buono. L'esito dell'operazione viene comunicato dall'emittente all'intermediario e, da questi, al sistema di cassa dell'esercente, che registra la transazione come completata.

19. Per quanto riguarda i BPE, la GDO dispone di due alternative. La prima prevede di avvalersi di *provider*, anche per l'accettazione dei BPE, sostenendo le relative tariffe per il servizio reso da tali ultimi soggetti; in tale ipotesi, il meccanismo di autorizzazione è analogo a quello dei BPC, con il sistema di cassa collegato al *provider*, che dialoga con la piattaforma dell'emittente. Tale sistema di connessione indiretta presuppone che il *provider* sia autorizzato dall'emittente a accedere alla relativa infrastruttura autorizzativa, con specifiche configurazioni per ciascun circuito. In alternativa, la GDO può sviluppare, a proprie spese, un collegamento diretto tra i propri sistemi di cassa e le piattaforme dei principali emittenti. In presenza di tale integrazione diretta, i sistemi di cassa comunicano direttamente con l'emittente secondo le specifiche tecniche da quest'ultimo definite, senza il coinvolgimento di intermediari. In entrambi i casi, il rimborso dei buoni da parte delle emittenti avviene al netto dello sconto incondizionato previsto dai contratti di convenzionamento.

20. Anteriormente all'entrata in vigore del Tetto, gli operatori della GDO che disponevano di un'integrazione diretta con le piattaforme delle società emittenti corrispondevano a queste ultime una commissione per buono pasto transato o per transazione effettuata. Gli operatori della GDO che avevano invece optato per l'integrazione indiretta sostenevano un ulteriore costo di accettazione, consistente nella *fee* corrisposta ai *provider* tecnologici per la gestione accentrata delle transazioni.

III.2 La dismissione dell'integrazione diretta

21. Dalle segnalazioni e dalle audizioni svolte emerge che, fino alla fine del 2025, una parte significativa degli operatori della GDO gestiva l'accettazione dei BPE mediante un sistema di integrazione diretta tra le barriere di cassa e le piattaforme delle società emittenti.

22. In particolare, tra gli operatori auditi, Rialto, sei Cooperative parte di ANCC-Coop, Esselunga S.p.A. (di seguito "Esselunga"), e diverse centinaia di punti vendita aderenti a ANCD-Conad risultavano dotati di integrazione diretta con Edenred per l'accettazione dei BPE, almeno fino a dicembre 2025.

23. Rialto e ANCC-Coop hanno riferito che, per prima Edenred, a maggio 2025, e, successivamente, alcune altre emittenti avrebbero comunicato che, a partire dal 1° gennaio 2026, la connessione diretta non sarebbe stata più garantita. Contestualmente, veniva prospettata la possibilità di rivolgersi a *provider* (anche detti "system integrators") terzi "autorizzati" dalle medesime società emittenti. Secondo quanto riferito da diversi operatori, Edenred avrebbe fornito una lista iniziale di tre *provider*, successivamente ampliata ad altri operatori⁸.

24. In particolare, una cooperativa aderente a ANCC-Coop ha riferito che Edenred avrebbe prospettato la possibile dismissione dell'integrazione diretta per la prima volta nel corso di un incontro del 9 maggio 2025, giustificando tale

cooperative aderenti (cfr. doc 10), e, successivamente, in data 26 gennaio 2026, ANCD-CONAD (cfr. doc.16), hanno presentato distinte segnalazioni. Infine, nell'ambito delle audizioni svolte con alcune emittenti, nonché con i principali operatori della grande distribuzione organizzata, sono stati acquisiti elementi utili a ricostruire il contesto tecnico e commerciale nel quale si collocano le condotte segnalate. Si fa riferimento alle audizioni con Satisfelfare S.p.A. (10 ottobre 2025) e con diversi operatori della GDO – tra cui Rialto S.p.A. (di seguito, "Rialto") e Unicom S.r.l. (5 dicembre 2025), Magazzini Gabrielli S.p.A. e Megamark S.r.l. (11 dicembre 2025), ANCC-Coop (23 gennaio 2026) e MD S.p.A. (di seguito, "MD") (3 febbraio 2026).]

⁶ [A differenza degli operatori della GDO i cui punti vendita sono caratterizzati da una pluralità di casse, per gli esercenti di minori dimensioni, come bar e ristoranti, l'infrastruttura di accettazione dei buoni pasto è meno complessa e in genere consiste in un POS dedicato fornito direttamente dall'emittente, oppure in un POS "unico" fornito da un provider. Nel caso in cui l'esercente utilizzi un POS fornito dall'emittente, tale dispositivo è normalmente abilitato all'accettazione dei soli buoni emessi dalla medesima società; ne consegue che, per accettare buoni di diversi emittenti, l'esercente deve dotarsi di più POS. Qualora l'esercente si avvalga di un POS "unico" di un provider terzo, la transazione viene inoltrata a una piattaforma tecnica indipendente che smista i BPE verso l'emittente corrispondente.]

⁷ [Ai fini del presente provvedimento, per buoni pasto elettronici si intendono i buoni emessi in forma elettronica, comprensivi anche dei cosiddetti buoni pasto digitali (BPD). La principale differenza tra BPE e BPD è che i primi sono caricati su un supporto fisico (ad esempio, una tessera elettronica dotata di chip) mentre i BPD sono caratterizzati dalla completa dematerializzazione del supporto e dalla gestione tramite applicazioni o wallet digitali.]

⁸ [Cfr docc 14.1,18.]

scelta con esigenze di sostenibilità economica conseguenti all'introduzione del Tetto. A seguito di richieste di chiarimento, in un successivo incontro del 23 luglio 2025, Edenred avrebbe confermato l'intenzione di superare il modello di integrazione diretta, modificando tuttavia la motivazione addotta, riferendosi non più a ragioni economiche ma a presunte esigenze tecnologiche⁹.

25. Secondo quanto riferito da diversi segnalanti, in una prima fase, la prospettazione della cessazione dell'integrazione diretta è avvenuta solamente in via orale, nel corso di incontri bilaterali o interlocuzioni commerciali, senza l'invio di comunicazioni formali che indicassero termini certi di disattivazione del servizio¹⁰. In particolare, ANCC-Coop ha segnalato che, anche a fronte di diffide scritte¹¹, Edenred non avrebbe formalizzato in alcun documento scritto l'intenzione di dismettere l'integrazione diretta, pur continuando a prospettare la cessazione in sede informale (incontri o colloqui per le vie brevi).

26. Tuttavia, a febbraio 2026, Edenred ha trasmesso a Esselunga e ad alcune cooperative del sistema Conad una comunicazione scritta avente a oggetto "*aggiornamenti tecnologici al sistema di connessione*", nella quale si afferma espressamente che il sistema di connessione diretta è in corso di graduale dismissione, indicando il 31 marzo 2026 quale data di cessazione. Nella medesima comunicazione Edenred prospetta due diverse alternative per l'erogazione del servizio di accettazione, ossia l'integrazione tramite un *provider* terzo ovvero, in alternativa, la messa a disposizione da parte di Edenred di un solo POS per punto vendita, fornito gratuitamente¹².

27. A ulteriore conferma dell'intenzione di Edenred di non offrire l'opzione di integrazione diretta rileva quanto riferito da MD, operatore della GDO di recente ingresso (ottobre 2025) nel mercato dei buoni pasto. In particolare, MD ha rappresentato di aver inizialmente valutato lo sviluppo di una soluzione di integrazione diretta tra le proprie barriere di cassa e i *server* di Edenred, ma che tale opzione sarebbe stata espressamente esclusa da quest'ultima, che avrebbe fornito alla società una rosa di *provider* autorizzati cui rivolgersi ovvero, in alternativa, suggerito l'adozione di POS a marchio Edenred, soluzione testata e non ritenuta idonea da MD¹³.

28. A fronte della prospettata dismissione, una parte significativa degli operatori auditi ha optato di transitare verso un modello basato sull'intermediazione di un *provider* terzo, sottoscrivendo contratti con tali soggetti, che prevedono il pagamento di una *fee* sotto forma di corrispettivi unitari per buono pasto transato. In particolare, sia Rialto che diverse cooperative aderenti a ANCC-Coop sono transitate, a partire dal 1° gennaio 2026, a un sistema di integrazione indiretta via *provider* anche in assenza di comunicazioni formali e definitive da parte delle società emittenti, in ragione dell'elevato rischio commerciale derivante da un'eventuale interruzione del servizio. Altri operatori, come Esselunga e alcune altre cooperative, hanno avviato la transizione verso un sistema di connessione indiretta solo dopo aver ricevuto una dichiarazione espressa da Edenred¹⁴.

29. Sia Rialto che ANCC-Coop, inoltre, hanno sottolineato che il passaggio a un *provider* terzo frustra l'investimento effettuato in precedenza per garantire la connessione diretta con ciascun emittente, e che la transizione al sistema indiretto via *provider* comporta rilevanti costi, sia in termini economici sia in termini di impiego di risorse informatiche interne¹⁵.

30. Al contempo, tutti gli operatori hanno riferito di non ritenere l'adozione di un singolo POS a marchio Edenred per punto vendita una possibile alternativa all'integrazione diretta, in quanto costringerebbe a convogliare tutti i clienti titolari di buoni pasto su un'unica cassa, con conseguenze negative in termini di gestione dei flussi di clientela, e comunque sarebbe non funzionale e difficilmente integrabile con i sistemi di cassa esistenti. Tali valutazioni avrebbero dunque determinato gli operatori della GDO a optare per la sottoscrizione di contratti con *provider* terzi, sebbene siffatta soluzione risulti chiaramente più costosa¹⁶.

III.3 L'aumento delle fee applicate dai provider

31. Diversi operatori della GDO che ricorrevano alla connessione in via indiretta hanno altresì riferito di aver ricevuto, a partire da luglio 2025, comunicazioni da parte dei propri *provider* aventi a oggetto un significativo incremento delle *fee* per la gestione dei BPE, con decorrenza dal 1° gennaio 2026.

32. Sempre secondo quanto riferito dagli operatori della GDO, il significativo incremento delle *fee* di intermediazione tecnologica, anche se formalmente richieste loro dai *provider*, deriverebbe in misura preponderante dalle commissioni applicate agli stessi *provider* da Edenred e dalle principali emittenti per l'accesso alle proprie piattaforme. Infatti, diversi *provider* hanno esplicitamente rappresentato che le emittenti, a seguito dell'introduzione della normativa sul Tetto, avrebbero aumentato le commissioni per l'accesso alle rispettive piattaforme autorizzative; per l'effetto, i

⁹ [Cfr. doc 10.7.]

¹⁰ [Cfr. docc 14.1, 18.]

¹¹ [Cfr. doc. 31.1.]

¹² [Cfr. docc. 23.1, 34.2.]

¹³ [Cfr. doc. 26.1.]

¹⁴ [Cfr. docc. 14.1, 19, 23.]

¹⁵ [Cfr. docc. 14.1, 18.]

¹⁶ [Cfr. docc. 18, 30.1.]

provider stessi si sarebbero trovati a loro volta costretti a ribaltare tali aumenti sulla GDO per garantire la continuità del servizio¹⁷.

33. Gli esercenti della GDO hanno altresì riferito che una quota significativa delle *fee* loro richieste dai *provider* verrebbe da questi ultimi retrocessa alle emittenti a titolo di corrispettivo per l'accesso alle rispettive piattaforme autorizzative¹⁸.

34. Infine, gli operatori della GDO hanno rappresentato di non ravvisare giustificazioni tecniche evidenti per un incremento nell'entità richiesta delle nuove *fee* applicate, evidenziando che la tecnologia sottostante la gestione elettronica delle transazioni risulta consolidata e progressivamente ottimizzata nel tempo¹⁹.

III.4 Altre condotte segnalate

35. Tutti gli operatori della GDO auditi hanno riferito che Edenred avrebbe richiesto agli esercizi convenzionati l'adesione a un nuovo sistema di accettazione dei buoni pasto denominato "UAM – *Universal Acceptance for Merchants*", che prevede l'utilizzo di sistemi di pagamento *contactless* e l'attivazione di un servizio di "pagamento complementare". Tale servizio consente la gestione di transazioni miste, attraverso le quali il beneficiario può effettuare un unico pagamento, combinando il buono pasto con strumenti di pagamento elettronici (carta di credito o debito), per coprire l'importo eccedente il valore nominale del buono.

36. Tali servizi sono stati proposti con una significativa pressione commerciale. Ad esempio, diversi operatori hanno riferito che l'adesione al servizio di pagamento complementare sarebbe stata prospettata da Edenred come elemento rilevante ai fini dell'estensione della convenzione a nuovi punti vendita.

Tutti gli operatori inoltre concordano che l'adesione a tale servizio comporterebbe l'applicazione di commissioni ulteriori, nonché la necessità di adeguamenti dei sistemi di cassa e la possibile modifica delle tempistiche di rimborso²⁰.

37. Gli operatori della GDO hanno altresì evidenziato che il servizio aggiuntivo in questione non risulta, allo stato, ancora attivo né tecnicamente operativo, né è stata resa nota una data certa di avvio. Ciononostante, Edenred ha richiesto agli esercenti la sottoscrizione di un pre-accordo che, pur in assenza di un servizio concretamente fruibile, comporta un impegno anticipato e li vincola in prospettiva alla futura adesione alle relative condizioni²¹.

38. Infine, Federdistribuzione e ANCD-Conad hanno segnalato che, successivamente all'entrata in vigore della nuova disciplina sul Tetto, le società emittenti hanno comunicato agli esercenti una modifica unilaterale delle condizioni di fatturazione e di rimborso dei buoni pasto, sostanzialmente orientata all'allungamento dei tempi di rimborso degli importi dovuti, richiedendo in particolare: (i) l'eliminazione della possibilità di pre-fatturazione settimanale o quindicinale, vincolando gli esercenti alla sola pre-fatturazione mensile; (ii) la soppressione delle opzioni di rimborso accelerato; e (iii) l'allungamento unilaterale dei termini di rimborso. Secondo quanto rappresentato, tali modifiche sarebbero state imposte agli esercenti senza possibilità di negoziazione, invocando quale unica giustificazione il mutato quadro normativo e la necessità di riorganizzare i servizi offerti²².

IV. VALUTAZIONI

IV.1 Il mercato rilevante

39. Il caso in esame concerne il mercato rilevante dei servizi sostitutivi di mensa resi tramite buoni pasto, comprensivi, da un lato, delle attività di convenzionamento emissione e gestione di buoni pasto offerte dalle società emittenti in favore di datori di lavoro pubblici e privati, e, dall'altro lato, delle attività di convenzionamento, accettazione e rimborso dei buoni pasto offerte agli esercizi commerciali affiliati.

40. I servizi svolti dalle emittenti si configurano come un'attività di intermediazione in un mercato a due versanti. Da un lato vi sono i datori di lavoro, pubblici e privati, che acquistano i buoni pasto corrispondendo all'emittente il valore nominale dei titoli, eventualmente al netto di uno sconto o maggiorato di una commissione di emissione. Dall'altro lato, vi sono gli esercizi convenzionati, che accettano i buoni come mezzo di pagamento e ne ottengono il rimborso dall'emittente al netto dello sconto incondizionato applicato.

41. I due versanti sono strettamente interdipendenti, in quanto la capacità di attrarre imprese clienti dipende dall'ampiezza e dalla qualità della rete di esercizi convenzionati, e, specularmente, l'interesse degli esercenti ad aderire a una determinata rete dipende dal numero di lavoratori che utilizzano i buoni emessi da quella società. Ne derivano rilevanti externalità di rete indirette, in quanto l'incremento della base utenti su uno dei due versanti accresce il valore del servizio per l'altro.

¹⁷ [Cfr. docc. 8, 10, 16.]

¹⁸ [Cfr. doc. 10.]

¹⁹ [Cfr. docc. 18, 30.1.]

²⁰ [Cfr. docc 8, 14.1, 30.1.]

²¹ [Cfr. docc 8, 16.]

²² [Cfr. docc 8, 16.]

42. Il mercato presenta inoltre significative barriere all'entrata, riconducibili in primo luogo alle suddette esternalità di rete. Infatti un nuovo entrante dovrebbe conseguire simultaneamente una massa critica sia sul versante dei datori di lavoro sia su quello degli esercenti per poter entrare in maniera efficace nel mercato. Ulteriori barriere all'entrata possono includere la stabilità e la durata delle relazioni contrattuali, che accrescono i costi di *switching* dei datori di lavoro e riducono la contendibilità del mercato.

43. La concorrenza tra emittenti si concentra prevalentemente sul versante dei datori di lavoro, mentre sul lato degli esercenti le condizioni economiche risultano meno disciplinate dalla dinamica competitiva.

Dal lato della domanda, i datori di lavoro tendono al *single-homing*, affidandosi di regola a un unico emittente per esigenze di semplificazione amministrativa, gestione dei flussi e uniformità del servizio offerto ai dipendenti. In tale contesto, le emittenti competono intensamente, principalmente attraverso l'offerta di sconti sul valore nominale dei buoni, nonché valorizzando l'ampiezza della rete di convenzionamento.

Dal lato dell'accettazione, gli esercenti tendenzialmente praticano il *multi-homing*, accettando i buoni di più emittenti per intercettare la più ampia platea possibile di consumatori ed evitare perdite di clientela. Tale comportamento attenua la pressione concorrenziale tra emittenti su questo versante, poiché ciascun esercente difficilmente rinuncia a convenzionarsi con un operatore che disponga di una base significativa di utilizzatori.

44. Sotto il profilo merceologico, si può ritenere che esista un unico mercato delle forniture di buoni pasto, indipendentemente dalla tipologia di committenti. In particolare, dal lato della domanda, si rileva che sia le pubbliche amministrazioni che le imprese private di maggior dimensione, al fine di selezionare le migliori emittenti di buoni pasto sotto il profilo economico e tecnologico, organizzano procedure concorsuali o altre forme di confronto competitivo²³.

45. Sotto il profilo geografico, il mercato dei servizi sostitutivi di mensa appare configurabile come un mercato di dimensione nazionale, in considerazione dell'omogeneità della disciplina normativa, delle condizioni di offerta e di utilizzo dei buoni sull'intero territorio, nonché del fatto che le principali procedure di affidamento sono svolte su base nazionale o sovra-regionale²⁴.

IV.2 La posizione dominante di Edenred

46. Il mercato nazionale dei servizi sostitutivi di mensa si caratterizza per un elevato grado di concentrazione. Nonostante la presenza di quindici operatori autorizzati all'emissione, nel 2024 le prime quattro società (Edenred, Day, Pellegrini e Pluxee) detenevano complessivamente una quota di mercato superiore al 90%. In tale mercato, Edenred possiede una posizione di indiscussa *leadership*.

47. In particolare, secondo le informazioni in atti²⁵, nel 2024, Edenred deteneva una quota di mercato superiore al 50% in termini di valore delle transazioni effettuate tramite buoni pasto, risultando di gran lunga il primo operatore e presentando uno scarto significativo rispetto ai principali concorrenti.

48. I dati disponibili confermano, inoltre, la stabilità delle quote di mercato di Edenred, circostanza che appare indicativa di un potere di mercato strutturale e durevole. Infatti, nonostante una crescita significativa della dimensione del mercato negli ultimi anni, non si è osservata una riduzione delle quote di Edenred.

49. Un ulteriore elemento indicativo del potere di mercato di Edenred riguarda la composizione e la stabilità della propria base clienti. Dai dati disponibili emerge che la società è in grado di attrarre, in misura superiore ai concorrenti, imprese di dimensioni medio-grandi e grandi gruppi *corporate*, concentrando una quota particolarmente significativa della domanda proveniente da clienti a elevato volume di acquisto. Inoltre, Edenred mostra una capacità particolarmente elevata di mantenere tali clienti nel tempo, con tassi di *retention* superiori a quelli dei concorrenti.

50. Sul versante dell'accettazione, Edenred dispone del *network* di esercenti convenzionati più ampio a livello nazionale, con una presenza particolarmente significativa nel canale della grande distribuzione organizzata (di seguito, "GDO"), che rappresenta il principale canale di utilizzo dei buoni pasto²⁶.

51. Rileva altresì la circostanza per cui gli operatori della GDO, allorché decidano di attivare *ex novo* il servizio di accettazione di buoni pasto (come avvenuto per MD), tendono a rivolgersi inizialmente a Edenred, i cui buoni pasto sono ritenuti i più rilevanti per attrarre la clientela.

52. Alla luce delle precedenti considerazioni, appare possibile ritenere che Edenred detenga una posizione di dominanza nel mercato nazionale dei servizi sostitutivi di mensa.

IV.3 Le condotte potenzialmente restrittive della concorrenza

53. Nella consolidata interpretazione dell'articolo 102 del TFUE, comportamenti considerati legittimi sotto il profilo *antitrust*, se posti in essere da un'impresa che non detiene una posizione dominante, possono rappresentare abusi se adottati da un'impresa in tale posizione, in quanto su di essa incombe la speciale responsabilità di non pregiudicare

²³ [Di fatto, tutti i maggiori clienti privati ricorrono a gare informali o gare pubbliche, analoghe alle procedure a evidenza pubblica, per selezionare l'emittente di buoni pasto più conveniente. Si tratta di gare, per lo più, centralizzate su base nazionale, non diversamente da quelle indette dalla pubblica amministrazione tramite CONSIP.]

²⁴ [Cfr. C10773-Edenred Italia/Ristocheff, provvedimento n. 21868 del 1° dicembre 2010, in Bollettino. n. 47/2010.]

²⁵ [Elaborazioni interne sulla base di dati forniti da Edenred e altre emittenti (cfr. doc. 22 e relativi allegati). Tali dati sono in linea con le informazioni fornite da Federdistribuzione (cfr. doc. 8.1)]

²⁶ [Al riguardo, vedasi la ricerca Altis-Anseb: L'impatto sociale ed economico dei buoni pasto: <https://anseb.it/ricerca-altis-anseb-limpatto-sociale-ed-economico-dei-buoni-pasto/>]

con il proprio comportamento una concorrenza effettiva e leale sul mercato interno o su una parte sostanziale di esso²⁷.

54. Ciò posto, le condotte di Edenred oggetto di segnalazione appaiono costituire una complessa strategia suscettibile di integrare un abuso di posizione dominante.

55. In particolare, Edenred avrebbe, in primo luogo, unilateralmente dismesso l'integrazione diretta tra le barriere di casse della GDO e la propria piattaforma transazionale, nei fatti obbligando gli operatori a ricorrere a sistemi di interconnessione indiretta forniti da *provider* terzi; in secondo luogo, avrebbe contestualmente aumentato le *fee* applicate ai *provider*, di fatto ribaltate da questi ultimi sugli operatori della GDO.

Rilevano, inoltre, ulteriori condotte che Edenred avrebbe contestualmente posto in essere, quali l'allungamento unilaterale dei termini di rimborso dei buoni pasto e l'imposizione della soluzione di "*pagamento complementare*".

56. Tali condotte appaiono *prima facie* sfavorevoli e pregiudizievoli per la GDO e non necessarie né proporzionate rispetto al perseguimento di un obiettivo legittimo dell'impresa dominante.

57. Edenred, infatti, nel prospettare la dismissione dell'integrazione diretta tra i sistemi di cassa di primari operatori della GDO e i propri *server* autorizzativi, avrebbe offerto quale unica alternativa "*diretta*" la messa a disposizione di un solo POS per punto vendita, una soluzione ritenuta non percorribile in contesti multi-cassa come quelli che contraddistinguono l'attività della GDO e, infatti, non accettata da nessun operatore audito²⁸. Ne consegue che la dismissione dell'integrazione diretta imposta da Edenred, combinata con l'offerta di una soluzione alternativa sostanzialmente inadeguata, parrebbe aver determinato, in via di fatto, l'obbligo per gli esercenti di ricorrere alla modalità di interconnessione indiretta tramite *provider* per usufruire del fondamentale servizio di accettazione dei buoni pasto.

58. Il sostanziale obbligo di rivolgersi a un *provider* determinerebbe il pagamento da parte dell'operatore della GDO di due distinte commissioni: lo "sconto incondizionato" in favore di Edenred, dovuto nell'ambito del contratto di convenzionamento (la cui entità è limitata dal Tetto), cui si aggiunge la *fee* che remunera il servizio di intermediazione erogato dal *provider* terzo.

59. Tale ultima *fee* risulterebbe essere stata oggetto di un rilevante incremento a seguito della nuova *policy* applicata da Edenred a valle dell'introduzione del Tetto, consistente nella dismissione dell'integrazione diretta tra i registratori di cassa della GDO e la propria piattaforma, con conseguente interposizione per tale accesso della figura dei *provider*, ai quali Edenred applicherebbe commissioni più elevate di quelle richieste in precedenza, che non appaiono remunerare prestazioni ulteriori o adeguamenti tecnologici. Dette maggiori commissioni richieste a monte da Edenred ai *provider* vengono ribaltate a valle, come dichiarato dagli operatori della GDO auditi e riconosciuto da alcuni *provider*²⁹, per i quali non sarebbe stato economicamente sostenibile internalizzare l'incremento delle *fee* garantendo al contempo la continuità del servizio. Ne deriva che il livello delle commissioni imposto da Edenred finisce per determinare, in misura sostanziale, il prezzo minimo praticabile a valle per i servizi offerti dai *provider*.

60. La conseguenza di tale rapporto trilaterale è che, da un lato, gli operatori della GDO - per usufruire del fondamentale e irrinunciabile servizio di accettazione dei buoni pasto - sono obbligati a pagare, oltre alla commissione dovuta a Edenred, una *fee* ai *provider* e, dall'altro, l'impresa dominante incassa da questi ultimi corrispettivi che non avrebbe potuto estrarre direttamente dagli esercenti in ragione dell'introduzione del Tetto.

61. Le condotte contestate appaiono poter danneggiare l'insieme degli operatori della GDO, ai quali risulta di fatto negata la possibilità di accedere a una soluzione adeguata alla piena erogazione del servizio di accettazione dei BPE, e il cui costo sia integralmente ricompreso nello sconto incondizionato. In quest'ottica, risultano particolarmente esposti a un pregiudizio gli operatori della GDO che avevano già attivato l'integrazione diretta con Edenred, i quali vedono completamente frustrati gli investimenti specifici effettuati in passato, essendo costretti a transitare a forme di connessione indiretta più onerose rispetto a quella prescelta. Inoltre, appaiono danneggiati anche gli altri operatori già connessi via *provider* a cui è preclusa la possibilità di valutare il passaggio a una soluzione di integrazione diretta, divenuta potenzialmente più attrattiva a seguito dell'introduzione del Tetto.

Un ulteriore pregiudizio nei confronti della GDO appare riconducibile all'allungamento unilaterale dei termini di rimborso dei buoni pasto e all'imposizione di soluzioni di "*pagamento complementare*".

62. Le condotte in esame appaiono, inoltre, suscettibili di incidere negativamente sul corretto funzionamento del mercato dei buoni pasto e sul benessere dei consumatori finali. Nel caso di specie, l'aumento dei costi di accettazione e la maggiore complessità operativa potrebbero, in linea di principio, arrecare un pregiudizio anche ai consumatori, sia in considerazione del rischio che i maggiori oneri siano traslati a valle su di essi, sia in termini di possibile minor ampiezza e varietà della rete di accettazione dei buoni pasto.

63. Al contempo, la condotta potrebbe essere idonea ad arrecare un pregiudizio allo sviluppo di modelli innovativi o più efficienti, basati su forme di integrazione diretta. Infatti, i maggiori ricavi generati da Edenred tramite la condotta

²⁷ [Cfr., *ex multis*, le sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea del 12 gennaio 2023, causa C-42/21, Lietuvos/Commissione; del 25 marzo 2021, causa C-152/19P, Deutsche Telekom/Commissione; del 6 settembre 2017, causa C-413/14P, Intel/Commissione.]

²⁸ [Come emerso nel corso delle audizioni con alcuni operatori auditi, tale soluzione è oggettivamente impraticabile, in quanto comporterebbe la concentrazione dei pagamenti da parte di titolari di buoni pasto su un'unica postazione, con conseguenti disservizi e rallentamenti incompatibili con l'organizzazione operativa della GDO (cfr. docc. 18, 26.1, 30.1).]

²⁹ [Cfr. doc. 10,16.]

in questione potrebbero essere utilizzati per offrire maggiori sconti sul versante dei datori di lavoro, consentendogli di rafforzare ulteriormente la sua posizione dominante e di limitare le possibilità di espansione di nuovi operatori.

64. Infine, le condizioni imposte da Edenred non appaiono giustificate né proporzionate rispetto a un obiettivo legittimo, in quanto non sembrano sussistere *prima facie* esigenze di natura tecnologica o di sostenibilità economica tali da giustificare l'adozione delle condotte contestate.

65. In conclusione, Edenred appare aver posto in essere una condotta in violazione dell'articolo 102 del TFUE, consistente in una complessa strategia volta a trasferire sulla GDO oneri del tutto ingiustificati, facendo leva sulla propria posizione di *unavoidable trading party* per qualsiasi operatore della GDO.

66. La possibile infrazione è imputabile anche alla società Edenred SE, dal momento che essa detiene, in parte direttamente e, in parte, indirettamente, tramite la sua controllata Edenred France Société par Action Simplifiée, la totalità del capitale sociale di Edenred, società che ha posto in essere la potenziale condotta illecita.

IV.4 Il pregiudizio al commercio intraeuropeo

67. Secondo la Comunicazione della Commissione "*Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato*" (2004/C 101/07), il concetto di pregiudizio al commercio intraeuropeo deve essere interpretato tenendo conto dell'influenza, diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri.

68. L'esistenza di un pregiudizio al commercio tra Stati membri, come esito dei comportamenti descritti, appare sussistere in ragione del fatto che il procedimento riguarda uno dei principali operatori avente dimensione quantomeno europea, attivo nel mercato nazionale dei servizi sostitutivi di mensa nel quale competono anche importanti operatori stranieri. A ciò si aggiunga che il potenziale abuso appare potenzialmente idoneo a produrre effetti nei confronti di operatori della GDO sia italiani sia stranieri, attivi o interessati ad accedere al mercato nazionale, avviando un servizio di accettazione dei buoni pasto. Le condotte descritte risultano, pertanto, suscettibili di alterare il commercio tra Stati membri. Ne deriva l'opportunità di valutare la fattispecie in esame quale eventuale infrazione dell'articolo 102 del TFUE.

RITENUTO, pertanto, che la condotta sopra descritta, posta in essere da Edenred Italia S.r.l., nel mercato rilevante come sopra individuato, appare configurare una violazione dell'articolo 102 del TFUE, imputabile a Edenred SE ed Edenred Italia S.r.l..

DELIBERA

- a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/1990, nei confronti di Edenred SE e Edenred Italia S.r.l. per accertare l'esistenza di violazioni della concorrenza ai sensi dell'articolo 102 del TFUE;
- b) la fissazione del termine di giorni sessanta, decorrente dalla data di notificazione del presente provvedimento, per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle società citate o da persona da essi delegata del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Credito Assicurazioni Poste Servizi Turismo e Sport della Direzione Generale per la Concorrenza di questa Autorità almeno quindici giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è il dottor Santo Milasi;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Credito, Assicurazioni, Poste, Servizi, Turismo e Sport del Dipartimento Concorrenza 2 di questa Autorità, dai legali rappresentanti delle parti o da persone da essi delegate;
- e) che il procedimento deve concludersi entro il 30 settembre 2027.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli