AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XXVII - n. 9

Pubblicato sul sito *www.agcm.it*
13 marzo 2017

SOMMARIO

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE 5

A498A - ENEL-PREZZI SERVIZI DI DISPACCIAMENTO AREA BRINDISI

Provvedimento n. 26421 *5*

I724C - COMMISSIONE INTERBANCARIA PAGOBANCOMAT

Provvedimento n. 26422 *8*

I773C - CONSORZIO BANCOMAT-COMMISSIONI BILL PAYMENTS

Provvedimento n. 26423 *21*

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE 27

C12075 - GRUPPO EDITORIALE L'ESPRESSO/ITALIANA EDITRICE

Provvedimento n. 26431 *27*

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA 51

AS1353 – REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA - POLITICHE REGIONALI NEL SETTORE TURISTICO E DELL'ATTRATTIVITÀ DEL TERRITORIO REGIONALE 51

AS1354 – RIFORMA DEL SETTORE DELLA MOBILITÀ NON DI LINEA 54

PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE 65

IP258 - ALBAN BERG-ACCADEMIA MUSICALE

Provvedimento n. 26427 *65*

PS10595 – DINNER IN THE SKY – CANCELLAZIONE EVENTO

Avviso di comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria. *71*

PS10609 – SEO MARKETING

Avviso di comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria *75*

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

A498A - ENEL-PREZZI SERVIZI DI DISPACCIAMENTO AREA BRINDISI
Provvedimento n. 26421

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 1° marzo 2017;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287 e, in particolare, l'articolo 14-*ter* introdotto dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha convertito con modifiche il decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223;

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

VISTA la propria delibera adottata il 29 settembre 2016, con cui è stata avviata un'istruttoria nei confronti di Enel Produzione S.p.A. e di Enel S.p.A., concernente condotte di offerta nei mercati dell'energia in possibile violazione dell'articolo 3 della legge n. 287/90 o dell'articolo 102 TFUE, che avrebbero comportato in particolare l'applicazione di prezzi eccessivi sul mercato dei servizi di dispacciamento nella zona di Brindisi;

VISTA la "*Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 14*-ter *della legge 10 ottobre 1990, n. 287*", adottata nell'adunanza del 6 settembre 2012 e pubblicata sul Bollettino n. 35 del 17 settembre 2012;

VISTE le comunicazioni del 13 febbraio 2017, con le quali Enel Produzione S.p.A. ed Enel S.p.A. hanno presentato impegni ai sensi dell'articolo 14-*ter* della legge n. 287/90, secondo le modalità indicate nell'apposito "*Formulario per la presentazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14*-ter *della legge n. 287/90*", consistenti, in sintesi:
- nell'impegno di Enel Produzione S.p.A. di garantire che i ricavi annuali complessivamente ottenuti dall'impianto di Brindisi Sud saranno non superiori a *[250-280]*[1] milioni di euro per ciascuno degli anni 2017, 2018 e 2019, al netto dei costi variabili riconosciuti ai sensi della delibera n. 111/2006 dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico ("CVR"). La redditività dell'impianto è ridotta di circa 174 milioni di euro per il 2017, 155 milioni di euro per il 2018 e 148 milioni di euro per il 2019 rispetto all'ipotesi di ammissione al regime di reintegro dei costi degli impianti essenziali per la sicurezza del sistema elettrico di cui alla citata delibera n. 111/2006. I ricavi generati dall'impianto saranno certificati da una primaria società di revisione contabile e, qualora essi fossero superiori a quelli oggetto di impegni (al netto dei CVR, anch'essi quantificati dal revisore secondo i criteri di cui alla delibera n. 111/2006), Enel Produzione S.p.A. restituirà gli importi eccedenti secondo le modalità definite dall'Autorità o da altra autorità da quest'ultima individuata. In tale contesto, Enel Produzione S.p.A. svolgerà con cadenza mensile un monitoraggio gestionale della redditività cumulata nel corso dell'anno e, qualora siano raggiunti

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

gli importi oggetto di impegni, a partire dal mese successivo offrirà tutta la capacità disponibile dell'impianto a un prezzo non superiore ai CVR sia sul mercato del giorno prima sia sul mercato dei servizi di dispacciamento (Impegno n. 1 del formulario di Enel Produzione S.p.A.);
- nell'impegno di Enel Produzione S.p.A. di offrire sul mercato del giorno prima l'intera potenza disponibile di almeno due unità produttive dell'impianto di Brindisi Sud a prezzi non superiori ai CVR. Eventuali riacquisti sui mercati infra-giornalieri avverranno solo nei casi in cui il programma di funzionamento non risulti tecnicamente fattibile o le operazioni necessarie a renderlo tale portino a una perdita economica rispetto ai costi di funzionamento, secondo una valutazione effettuata su base giornaliera sulla base di una formula algebrica riportata nell'allegato 1 al formulario di Enel Produzione S.p.A. (Impegno n. 2 del formulario di Enel Produzione S.p.A.);
- qualora l'impianto sia ammesso al regime di reintegro dei costi di cui alla delibera n. 111/2006 per gli anni 2017, 2018 e/o 2019, Enel Produzione S.p.A. si impegna a limitare i costi fissi dell'impianto stesso da considerare ai fini del reintegro a quanto oggetto dell'Impegno n. 1;
- Enel S.p.A. si impegna a garantire il rispetto delle modalità attuative e delle tempistiche riguardanti le misure proposte da parte di Enel Produzione S.p.A.;

CONSIDERATO che gli impegni presentati, nel loro complesso, appaiono non manifestamente infondati e tali da essere suscettibili di pubblicazione, impregiudicata ogni valutazione dell'Autorità sulla loro idoneità a risolvere le problematiche concorrenziali sollevate in sede di avvio del procedimento;

RITENUTO, pertanto, di poter disporre la pubblicazione dei sopra citati impegni presentati da Enel Produzione S.p.A. ed Enel S.p.A., affinché i terzi interessati esprimano le loro osservazioni;

DELIBERA

a) di pubblicare in data 7 marzo 2017 sul sito *Internet* dell'Autorità i sopra citati impegni allegati al presente provvedimento, di cui costituiscono parte integrante, presentati da Enel Produzione S.p.A. e da Enel S.p.A., ai sensi dell'articolo 14-*ter* della legge n. 287/90;

b) che eventuali osservazioni sugli impegni presentati da Enel Produzione S.p.A. e da Enel S.p.A. dovranno pervenire per iscritto, entro e non oltre il 6 aprile 2017 alla Direzione Generale per la Concorrenza – Direzione Energia e Industria di Base dell'Autorità (Piazza G. Verdi, 6/A, 00198 Roma, tel. +39(0)6/85821.832, fax +39(0)6/85821.375);

c) che eventuali rappresentazioni da parte di Enel Produzione S.p.A. e di Enel S.p.A. della propria posizione in relazione alle osservazioni presentate da terzi sugli impegni, nonché l'eventuale introduzione di modifiche accessorie agli stessi, dovranno pervenire per iscritto all'Autorità entro e non oltre il 6 maggio 2017.

IL SEGRETARIO GENERALE
Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

I724C - COMMISSIONE INTERBANCARIA PAGOBANCOMAT
Provvedimento n. 26422

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 febbraio 2017;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la propria delibera del 30 settembre 2010 n. 21614, con la quale, ai sensi dell'articolo 14-*ter*, comma 1, della legge n. 287/90, sono stati resi obbligatori gli impegni nei confronti del Consorzio BANCOMAT, nei termini allegati alla medesima delibera e consistenti e nel seguito descritti;

VISTA l'istanza del Consorzio BANCOMAT, pervenuta in data 10 giugno 2016, volta ad ottenere, come specificato nella successiva memoria del 3 novembre 2016, la revoca degli impegni resi obbligatori con la delibera del 30 settembre 2010 n. 21614, relativi alla definizione e revisione delle commissioni interbancarie multilaterali (c.d. MIF) applicabili alle operazioni di pagamento con carte di debito PagoBANCOMAT;

VISTA la propria delibera del 6 luglio 2016 n. 26102 con la quale ha avviato l'istruttoria nei confronti del Consorzio BANCOMAT al fine di valutare l'istanza di revoca degli impegni di cui alla delibera del 30 settembre 2010 n. 21614;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. In data 10 giugno 2016 il Consorzio BANCOMAT (di seguito, anche "Consorzio") ha presentato un'istanza volta ad ottenere la revoca, come meglio precisato nella successiva memoria del 3 novembre 2016, degli impegni relativi alla definizione della commissione interbancaria multilaterale (c.d. MIF) per le operazioni PagoBANCOMAT, resi obbligatori dall'Autorità con delibera 30 settembre 2010, a conclusione del procedimento I724 – *Commissione Interbancaria PagoBancomat* (di seguito, anche "Provvedimento I724"). La richiesta si fonda sull'evoluzione che avrebbe interessato il settore dei pagamento attraverso carta di debito.
2. Nell'adunanza del 6 luglio 2016 l'Autorità ha, dunque, deliberato l'avvio di una specifica fase istruttoria per accertare, "*in contraddittorio con la Parte ed eventuali terzi interessati*", se la "*evoluzione del settore interessato sia tale da giustificare la revoca o la revisione degli impegni resi obbligatori con la delibera del 30 settembre 2010 n. 21614*".

II. LA PARTE

3. Consorzio BANCOMAT è un consorzio al quale aderiscono banche, intermediari finanziari, istituti di pagamento e istituti di moneta elettronica, autorizzati dalle leggi nazionali ed europee ad operare nell'area dei servizi di pagamento in Italia e nell'Unione Europea; attualmente, vi aderiscono circa 500 soggetti. Scopo del Consorzio è la gestione dei circuiti di pagamento

BANCOMAT e PagoBANCOMAT e delle relative carte di pagamento, utilizzabili per effettuare pagamenti su POS (*Point of Sale*) e/o prelievi presso gli sportelli automatici c.d. ATM (*Automated Teller Machine*).

III. IL PROCEDIMENTO I724

4. Con il Provvedimento I724 l'Autorità ha reso obbligatori gli impegni presentati dal Consorzio, ai sensi dell'art. 14 *ter* della l. 287/90, nell'ambito del relativo procedimento, in quanto ritenuti "*tali da far venir meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria*".

5. Quest'ultima era stata avviata dall'Autorità in data 25 novembre 2009 al fine di accertare eventuali violazioni dell'art. 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) connesse alla definizione centralizzata e uniforme, da parte del Consorzio, della MIF applicabile ai pagamenti attraverso carta di debito PagoBANCOMAT.

6. La MIF, nel caso di specie, rappresenta il corrispettivo versato, per ogni singola transazione effettuata con carta PagoBANCOMAT, dalla banca o dal Prestatore dei servizi di Pagamento (c.d. PSP) che ha convenzionato l'esercente (banca/PSP *acquirer*) alla banca/PSP che ha emesso la carta con la quale è stata effettuata la transazione (banca/PSP *issuer*). Tale commissione interbancaria, approvata dal Consorzio in data 19 maggio 2009, ed applicabile in maniera uniforme dagli aderenti al Consorzio ad ogni operazione di pagamento a valere sul circuito PagoBANCOMAT, era pari a 0,13 euro per operazione a cui si aggiungeva lo 0,1579% del valore della singola transazione.

7. Sul punto, l'Autorità aveva, in primo luogo, rilevato che, poiché al Consorzio aderivano - e aderiscono tuttora - la quasi totalità di banche e PSP attivi in Italia, la definizione della MIF da parte di quest'ultimo costituisse una decisione di associazione di imprese, censurabile sotto il profilo *antitrust*.

8. Ciò detto, ad avviso dell'Autorità, la MIF "*costitui*[va] *costi intermedi e po*[teva] *incidere sulle condizioni economiche praticate dalle singole banche alla clientela finale. In particolare, l'esistenza di una commissione uniforme definita a livello di Consorzio determina*[va] *una soglia minima al di sotto della quale la concorrenza tra acquirer non può ridurre la merchant fee agli esercenti. Inoltre, trattandosi di una commissione interbancaria multilaterale, tale soglia è comune per tutte le banche che convenzionano gli esercenti per il circuito PagoBancomat*".

9. Pertanto, la previsione di "*una definizione centralizzata e uniforme per tutte le banche della commissione interbancaria, si configura*[va] *come un'intesa che incide*[va] *sull'erogazione dei servizi di pagamento all'utenza finale"* che avrebbe potuto "*condurre a condizioni economiche più onerose per l'utenza finale*".

10. Al fine di rimuovere le criticità sollevate dall'Autorità, in data 2 aprile 2010 e con successiva integrazione pervenuta in data 29 settembre 2010, il Consorzio aveva presentato impegni, ai sensi dell'art. 14 *ter* della l. 287/90, aventi ad oggetto:

A) la riduzione "*entro 60 giorni dalla pubblicazione del provvedimento di accoglimento degli impegni, del valore della commissione interbancaria PagoBANCOMAT da € 0,13 per operazione a cui si aggiunge*[va] *lo 0,1579% del valore della transazione a € 0,12 per operazione a cui si aggiunge*[va] *lo 0,1579% del valore della transazione, con una riduzione del valore della commissione multilaterale ('MIF') di oltre il 4% rispetto al valore corrispondente al ticket medio di riferimento*";

B) lo svolgimento di una "*successiva rilevazione dei costi entro il 30 giugno 2012, e quelle successive con cadenza biennale, tenendo conto delle eventuali efficienze che caratterizzeranno il sistema. Il Consorzio si* [è impegnato] *a riflettere tali possibili efficienze sul valore della commissione interbancaria in esame, dandone comunicazione all'Autorità. Il Consorzio si* [è impegnato] *infine a non modificare al rialzo la commissione interbancaria risultante dai dati di ciascuna rilevazione rispetto a quella definita alla luce della precedente analisi dei costi*";
C) l'introduzione, entro il 1° novembre 2010, di "*una previsione con la quale si disponesse che il contratto PagoBancomat con gli esercenti disciplini esclusivamente le modalità di convenzionamento al Circuito Pagobancomat*";
D) la pubblicazione "*sul proprio sito internet (…) entro 60 giorni dalla pubblicazione del provvedimento di accoglimento degli impegni, il valore della commissione interbancaria per il servizio PagoBancomat, che* [sarebbe risultata] *dall'introduzione del correttivo sub A). (…) e entro il 1° novembre 2010, la modifica apportata alle regole di funzionamento del Circuito avente ad oggetto l'introduzione dell'obbligo di unbundling di cui all'impegno sub C*)";
E) la valutazione "*entro 6 mesi dalla pubblicazione degli studi attualmente in corso da parte della Commissione europea e dell'Eurosistema,* […], *anche confrontandosi con l'Autorità,* [dei] *principi che emergeranno dai suddetti studi con riguardo alle nuove metodologie da seguire nella definizione delle commissioni interbancarie per l'utilizzo delle carte di pagamento e l'incidenza sulla metodologia seguita e sul valore dell'attuale commissione PagoBancomat. Per l'effetto, il Consorzio si impegna*[va] *a ridefinire entro i successivi 6 mesi l'entità della commissione interbancaria PagoBancomat, che sarà determinata: i) tenendo conto delle evoluzioni della giurisprudenza comunitaria, nonché dei principi che si consolideranno alla luce degli studi della Commissione europea e dell'Eurosistema e che si porranno come modello di riferimento volto a garantire l'operatività dei sistemi nazionali di pagamento o comunque dei circuiti che offrono servizi di pagamento con carta; ii) nel rispetto delle specificità che caratterizzano il sistema nazionale, compresa la maggiore propensione all'uso del contante rispetto al ricorso a strumenti di pagamento alternativi allo stesso; iii) favorendo l'adeguata concorrenzialità dei vari segmenti di mercato (i.e. Circuiti e banche) che compongono l'offerta di tali servizi*". In merito a tali impegni, il Consorzio aveva precisato di essersi "[…] *impegnato ad assumere in prima battuta dei correttivi basati su criteri efficientanti* […] *in attesa di poter procedere alla ridefinizione della stessa MIF alla luce degli studi sul c.d. tourist test* [ndr anche Merchant Indifference Test] *che allo stato sono in fase di avanzata elaborazione in sede comunitaria* […] *gli impegni presentati dal Consorzio nell'ambito del procedimento I724 si articolano in due fasi distinte per quanto strettamente collegate. La prima fase, immediata e di breve durata, prevede la riduzione della MIF di oltre il 4% rispetto al valore corrispondente al ticket medio di riferimento* […]. *La seconda fase, di più lunga durata e rilevanza, prevede una ridefinizione della stessa MIF sulla base delle nuove metodologie incentrate sul tourist test* [ndr anche Merchant Indifference Test] *successivamente alla pubblicazione degli studi* […]. *Le due fasi in cui si svolge l'impegno del Consorzio sono inscindibili e possono essere valutate solo congiuntamente*"[1].

[1] Cfr. provv. del 30 settembre 2010, n. 21614.

11. Come anticipato, tali impegni, assunti a tempo indeterminato, erano stati ritenuti dall'Autorità idonei a eliminare le preoccupazioni concorrenziali connesse con l'oggetto dell'istruttoria e, pertanto, erano stati resi obbligatori con il Provvedimento I724.

III.1. L'ottemperanza agli impegni

12. In ottemperanza agli impegni sopra descritti, per la parte che qui rileva, il Consorzio, a partire dal 30 giugno 2012, ha effettuato con cadenza biennale le rilevazioni dei costi del sistema bancario e, alla luce di tali rilevazioni e delle efficienze di costo registrate, ha definito il livello delle MIF applicabili alle operazioni PagoBANCOMAT. Nello specifico, l'ultima rilevazione dei costi effettuata dal Consorzio prevedeva l'applicazione da parte del circuito di una MIF ad operazione pari a 0,10 euro a cui si aggiungeva lo 0,1309% dell'importo della transazione[2].

13. Con lettera del 4 dicembre 2015, in ragione dell'entrata in vigore del Regolamento (UE) 2015/751 (di seguito, anche "Regolamento MIF"), e conformemente agli impegni descritti – impegno *sub E*), il Consorzio ha comunicato che a decorrere dal 9 dicembre 2015, "*per tutti i pagamenti PagoBancomat, fatta eccezione che per i Bill Payments […] la commissione interbancaria massima sarà costituita dalla sola componente variabile, pari allo 0,20% del valore dell'operazione*"[3].

14. Pertanto, alla luce di quanto sopra, la commissione interbancaria per i pagamenti PagoBANCOMAT, ad eccezione dei *Bill Payments*[4], è allo stato fissata dal Consorzio ad un importo massimo pari allo 0,20% dell'importo della transazione, come stabilito dal Regolamento MIF.

IV. L'ISTANZA DI REVOCA

15. In data 10 giugno 2016, il Consorzio ha trasmesso un'istanza di revoca[5], declinata nel dettaglio con la successiva memoria del 3 novembre 2016[6], avente ad oggetto gli impegni resi obbligatori con il Provvedimento I724 "*con riferimento alla definizione e revisione delle MIF applicate dal Consorzio per i pagamento PagoBancomat, ed alle relative misure accessorie (misure A, B, C, D, E di cui al Provvedimento I724)*"[7]. La richiesta di revoca è motivata in ragione del "*nuovo contesto delineato dalla normativa europea*" a seguito dell'entrata in vigore del Regolamento (UE) 2015/751[8] del 29 aprile 2015 (Regolamento MIF).

16. L'avvento di quest'ultimo, infatti, il cui contenuto verrà illustrato nel dettaglio nella *Sezione VI* che segue, avrebbe determinato, ad avviso del Consorzio: ***i)*** il riconoscimento, da parte del

---

[2] L'ultima rilevazione dei costi è stata comunicata all'Autorità in data 30 giugno 2014. La MIF definita alla luce di tale rilevazione risultava applicabile fino al 30 giugno 2016, data entro cui il Consorzio avrebbe dovuto comunicare gli esiti della nuova rilevazione dei costi e, alla luce dei risultati, definire il livello della MIF applicabile per il successivo biennio.

[3] Cfr. doc. 12 all'indice del fascicolo.

[4] Si noti che le operazioni di pagamento c.d. Bill Payments, a valere sul circuito PagoBANCOMAT, sono oggetto di un differente procedimento dell'Autorità. Si veda, in particolare, il caso I773 – Consorzio BANCOMAT / Commissioni Bill Payments.

[5] Cfr. doc. 1 del fascicolo istruttorio.

[6] Cfr. doc. 8 del fascicolo istruttorio.

[7] Cfr. doc. 8 del fascicolo istruttorio, p. 4.

[8] Cfr. Regolamento (UE) 2015/751 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta, in GUUE del 19 maggio 2015, L123.

legislatore comunitario, della "*validità dello strumento MIF, per assicurare la sostenibilità ed il funzionamento degli strumenti di pagamento, superando le relative preoccupazioni concorrenziali, purché il valore della MIF stessa sia economicamente giustificato e proporzionato agli obiettivi di funzionamento del sistema di pagamento e benessere degli utenti*"; ***ii)*** l'affermazione "*come unico parametro per la determinazione nel Regolamento del valore massimo delle MIF applicabili per le transazioni tramite carta, quello relativo allo stato di indifferenza dell'esercente nei confronti dei due mezzi di pagamento presi in considerazione a tali fini*"; ***iii)*** "*un giudizio a monte di compatibilità* [dei livelli massimi delle commissioni interbancarie] *con il mercato unico e con le norme di concorrenza*"[9].

17. Pertanto, "*in tale contesto, la persistente applicazione da parte del Consorzio* […] *degli Impegni I724 rimarrebbe priva di giustificazione e di qualsiasi ancoraggio a livello comunitario*".

18. Infatti, secondo il Consorzio, in primo luogo, "*si determinerebbe nei* [suoi] *confronti la perdurante vigenza di limitazioni – aventi natura indeterminata – in un contesto in cui le disposizioni comunitarie appaiono intese a creare un* level playng field *per gli operatori a livello UE nell'ambito del quale a tutti i circuiti, anche nella prospettiva del superamento dell'attuale frammentazione dei mercati, dovrebbe essere consentito di adottare liberamente le proprie politiche commerciali, nel rispetto dei limiti individuati dal Regolamento*". In secondo luogo, gli impegni precluderebbero al Consorzio di usufruire della possibilità derivante dalla eventuale scelta del legislatore nazionale di adottare una MIF media ponderata, vale a dire, di applicare MIF differenziate e incentivanti con riferimento a categorie di transazioni predeterminate. Infine, gli Impegni imporrebbero al Consorzio di adottare una metodologia per il calcolo della MIF che si porrebbe in contrasto con la metodologia sottesa al Regolamento MIF.

19. A ciò si aggiunga che negli impegni sopra descritti "[era] *stata espressamente prevista l'esigenza di tenere in considerazione, per la futura fissazione della MIF, le 'nuove metodologie da seguire nella definizione delle commissioni interbancarie per l'utilizzo delle carte di pagamento', così come avrebbero dovuto essere delineate in esito agli studi condotti a livello UE*".

V. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA SVOLTA

20. In data 6 luglio 2016 l'Autorità ha, dunque, avviato un'istruttoria per una compiuta valutazione dell'istanza di revoca presentata dal Consorzio. A tal fine, nel corso del procedimento è stata acquisita ulteriore documentazione nonché nuove informazioni in merito al contesto di mercato per accertare l'eventuale modifica delle dinamiche concorrenziali e, dunque, la necessità di confermare ovvero di revocare gli impegni resi obbligatori con il Provvedimento I724 e ora oggetto dell'istanza in esame.

21. In particolare, il Consorzio è stato sentito in audizione in data 28 settembre 2016 e 12 gennaio 2017. Inoltre, in data 26 ottobre 2016, è stata inviata una richiesta di informazioni a MasterCard Europe SA (di seguito, "Mastercard") e a VISA Europe Management Services Ltd (di seguito, "VISA") in quanto circuiti attivi nel medesimo settore.

[9] Cfr. doc. 8, p. 7.

VI. LE MODIFICHE DELLA NORMATIVA DI RIFERIMENTO

22. Le principali modifiche che hanno interessato il settore in parola sono la pubblicazione dei risultati dello studio effettuato dalla Commissione Europea sul *Merchant Indifference Test* e l'entrata in vigore del Regolamento MIF il cui contenuto verrà nel seguito sinteticamente descritto.

VI.1. La pubblicazione da parte della Commissione dello studio sul Merchant Indifferent Test

23. Nel marzo 2015 la Commissione europea ha pubblicato i risultati finali dello studio avente ad aggetto l'applicazione del c.d. *Merchant Indifference Test*[10] (anche *Tourist Test*). Il *Merchant Indifference Test* (nel seguito, anche "MIT") è una metodologia, elaborata dalla letteratura economica, volta a definire e calcolare il livello economicamente appropriato delle MIF applicabili alle operazioni di pagamento effettuate con carta. Nello specifico, la metodologia del MIT stabilisce che il livello adeguato della MIF corrisponde a quello che rende indifferente l'esercente (*merchant*) rispetto all'utilizzo del contante o della carta da parte del consumatore finale nel momento di perfezionamento di un acquisto. Pertanto, il livello adeguato della MIF così come definita dall'Indifference *Test* è quello che, per l'esercente, rende il costo di accettazione delle carte uguale al costo di accettazione del contante. Un simile livello della MIF, infatti, risulta coerente con i benefici di cui gode l'esercente in caso di utilizzo delle carte di pagamento da parte dei consumatori, consistenti nei risparmi di costo di cui beneficia il *merchant* stesso rispetto all'utilizzo del contante come strumento di pagamento da parte dei consumatori.

24. I risultati di tale studio, come si dirà in seguito, hanno contribuito alla definizione dei massimali applicabili alle commissioni interbancarie stabiliti dal Regolamento MIF: "*I massimali di cui al presente regolamento sono basati sul c.d. «test di indifferenza per l'esercente»* […] *che consente di determinare il livello delle commissioni che l'esercente sarebbe disposto a pagare se l'esercente stesso dovesse confrontare il costo che deve sostenere in caso di uso da parte dei consumatori di una carta di pagamento e il costo sostenuto in caso di pagamento (in contante) senza carta (tenendo conto della commissione per i servizi pagata alla banca convenzionatrice* [ndr banca acquirer], *vale a dire la commissione per i servizi all'esercente e la commissione interbancaria)* […]"[11]. Attraverso la fissazione di livelli delle MIF basati su tale metodologia, si stimola "*l'uso di strumenti di pagamento efficienti mediante la promozione delle carte che offrono benefici commerciali più elevati, evitando allo stesso tempo che agli esercenti vengano applicate commissioni sproporzionate, con la conseguente imposizione di costi nascosti ad altri consumatori*"[12].

VI.2. Il Regolamento MIF e le misure nazionali di attuazione

25. Il Regolamento MIF[13] è stato adottato dal Parlamento Europeo e dal Consiglio il 20 aprile 2015 e si applica a decorrere dall'8 giugno 2015, salvo alcune eccezioni, tra cui le disposizioni relative alle MIF – entrate in vigore in data 9 dicembre 2015, di seguito descritte.

---

[10] Cfr. European Commission – DG Competition, "Survey on merchants' costs of processing cash and card payments – Final results, March 2015".

[11] Cfr. Regolamento MIF, considerando 20.

[12] Cfr. Regolamento MIF, considerando 20.

[13] Cfr. Regolamento (UE) 2015/751 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta.

26. In via preliminare, occorre osservare che il legislatore comunitario, nel disciplinare le commissioni interbancarie, ha avuto premura di precisare che "*l'applicazione del presente regolamento dovrebbe lasciare impregiudicata l'applicazione delle norme nazionali e dell'Unione in materia di concorrenza*"[14]; con la conseguenza che nel settore in esame si applicano sia i dettami del Regolamento sia le norme di diritto *antitrust*.

27. In linea generale, il Regolamento MIF si inserisce nel solco della normativa comunitaria avente ad oggetto la creazione di un mercato interno dei pagamenti dell'Unione Europea e riguarda i pagamenti effettuati attraverso carta di debito e carta di credito purché il PSP del pagatore e quello del beneficiario siano situati nell'Unione; in questa direzione, è volto a "*sopprimere gli ostacoli diretti e indiretti al funzionamento e al completamento corretti di un mercato integrato per i pagamenti elettronici, senza distinzione tra pagamenti nazionali e pagamenti transfrontalieri*"[15].

28. Al fine di raggiungere tali obiettivi, per quanto di interesse in questa sede, il legislatore comunitario ha ritenuto necessario intervenire anche sulle commissioni legate all'utilizzo delle carte, ed in particolare sulle MIF, considerato che "*la concorrenza tra gli schemi di carte di pagamento per convincere i prestatori di servizi di pagamento a emettere le loro carte determina un aumento e non una riduzione delle commissioni interbancarie, in contrasto con il normale effetto di disciplina dei prezzi che la concorrenza ha in un'economia di mercato*" (considerando 10).

29. Tale aumento potrebbe comportare un aumento dei prezzi dei beni e servizi (nei quali è incorporata la MIF, al pari degli altri costi) nonché un ostacolo all'ingresso di nuovi entranti ovvero l'uscita dal mercato dei circuiti che applicano commissioni interbancarie più basse o che non le applicano affatto, a causa della pressione esercitata dalle banche al fine di ottenere ricavi più elevati dalle commissioni interbancarie.

30. Sulla scorta di tali considerazioni e, come anticipato, alla luce dei risultati del *Merchant Indifferent Test*, il legislatore comunitario ha stabilito dei massimali per le MIF, distinguendo tra carte di debito e carte di credito. Per quel che concerne le operazioni tramite carte di debito, oggetto della presente istruttoria, il *cap* della MIF è fissato in misura pari allo 0,20% del valore della transazione (art. 3); è previsto, tuttavia, che gli Stati Membri possano derogare a tale valore per le operazioni nazionali[16]:

- attraverso l'applicazione di un massimale in percentuale inferiore e/o l'imposizione di un importo massimo fisso di commissione quale limite all'importo della commissione risultante dalla percentuale applicabile (art. 3.2.a);
- attraverso l'applicazione di una commissione fissa non superiore a 0,05 euro, che può essere combinata con una percentuale massima non superiore allo 0,20% del valore dell'operazione, a condizione che la somma delle commissioni non superi lo 0,20% del valore totale annuo delle operazioni nazionali tramite carta di debito all'interno di ciascun circuito (art. 3.2.b).

---

[14] Cfr. Considerando 14 del Regolamento MIF.

[15] Cfr. Considerando 1del Regolamento MIF.

[16] Le operazioni di pagamento con carta sono transnazionali se l'issuer e l'acquirer sono situati in Stati membri differenti, pertanto, nel caso di operazioni nazionali l'issuer e l'acquirer sono situati sul medesimo territorio nazionale.

- attraverso la possibilità di applicare, fino al 9 dicembre 2020, una MIF media ponderata non superiore all'equivalente dello 0,20% del valore medio annuo di tutte le operazioni nazionali tramite carta di debito all'interno di ciascun circuito di pagamento;
- attraverso la possibilità di stabilire un massimale medio ponderato sulle MIF, applicabile a tutte le operazioni nazionali tramite carta di debito, che sia inferiore allo 0,20% (art. 3.3).

31. Il legislatore italiano ha dato attuazione al Regolamento MIF in due distinti testi normativi, che solo in parte si sovrappongono, vale a dire la c.d. Legge di Stabilità 2016[17], entrata in vigore il 1° gennaio 2016, e la cd. Legge di Delegazione Europea 2015[18], in vigore dal 16 settembre 2016.

32. Ai fini del presente procedimento assume particolare rilievo l'art. 1, comma 900, della Legge di stabilità 2016, il quale, nel modificare l'articolo 15 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, prevede l'inserimento del seguente comma 4-bis: "*Al fine di promuovere l'effettuazione di operazioni di pagamento basate su carta di debito o di credito e in particolare per i pagamenti di importo contenuto, ovvero quelli di importo inferiore a 5 euro, entro il 1º febbraio 2016, il Ministero dell'economia e delle finanze provvede con proprio decreto, di concerto col Ministero dello Sviluppo Economico, sentita la Banca d'Italia, ad assicurare la corretta e integrale applicazione del regolamento (UE) n. 751/2015 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2015, esercitando in particolare le opzioni di cui all'articolo 3 del regolamento stesso.* (…)".

33. In altre parole, il Ministero dell'Economia e delle Finanze è stato espressamente incaricato di adottare un proprio decreto, di concerto col Ministero dello Sviluppo Economico, sentita la Banca d'Italia, nel quale, tra le altre cose, vengano esercitate le opzioni previste all'art. 3 del Regolamento MIF[19]. Tale decreto, tuttavia, allo stato non risulta essere stato ancora adottato.

VII. VALUTAZIONI

34. La presentazione dell'istanza di revoca degli impegni resi vincolanti dall'Autorità, relativi alla MIF applicabile ai pagamenti con carte di debito a valere sul circuito PagoBANCOMAT, si fonda sull'entrata in vigore del Regolamento comunitario in tema di commissioni interbancarie. L'entrata in vigore del citato Regolamento ha comportato l'introduzione di una normativa specifica per il settore delle carte di pagamento volta a definire, a livello regolatorio, i livelli massimi delle commissioni interbancarie multilaterali applicabili alle operazioni di pagamento con carte, al fine di armonizzare il quadro normativo a livello comunitario. A tal fine, il legislatore comunitario si è basato, fra l'altro, su una differente modalità di calcolo del livello delle MIF – il *Merchant Indifference Test*.

---

[17] Cfr. la Legge 28 dicembre 2015, n. 208 – Disposizioni per la formulazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.

[18] Cfr. la Legge 12 agosto 2016, n. 170 - Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea.

[19] L'esercizio delle opzioni previste dall'art. 3 del Regolamento MIF corrisponde alla possibilità, da parte di ciascun circuito di pagamento, di applicare una commissione interbancaria media ponderata non superiore allo 0,20% rispetto all'importo annuo delle operazioni di pagamento. Ciò, nello specifico, consente che per alcuni pagamenti le MIF applicate possano essere superiori al tetto dello 0,20% dell'importo mentre, per altri, le MIF possano essere inferiori. Considerando la totalità dei pagamenti, la MIF media dovrà rispettare il livello massimo pari allo 0,20% del valore complessivo delle transazioni.

35. In tale contesto, occorre precisare che lo stesso legislatore comunitario, come evidenziato in precedenza, ha precisato che "*l'applicazione del presente regolamento dovrebbe lasciare impregiudicata l'applicazione delle norme nazionali e dell'Unione in materia di concorrenza*", con la conseguenza che, nel settore in esame, si applicano sia i dettami del Regolamento sia le norme di diritto *antitrust*.

36. Alla luce di tali elementi, pertanto, per valutare l'istanza oggetto del presente provvedimento, appare necessario esaminare gli effetti dell'entrata in vigore del Regolamento MIF, nonché del differente metodo di calcolo delle MIF ad esso sotteso. Ciò al fine di verificare se l'intervento *antitrust*, tuttora ammesso dal legislatore comunitario, risulti ancora necessario, anche rispetto alle criticità concorrenziali che hanno originariamente portato all'avvio del procedimento I724, consistenti nel rischio di "*condizioni economiche più onerose per l'utenza finale*".

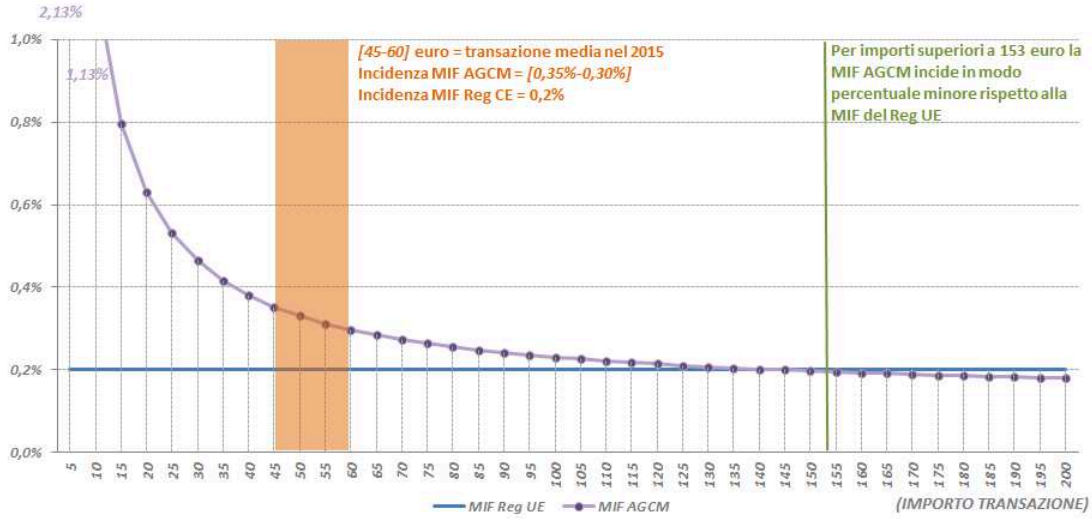
VII.1. La differente metodologia di calcolo delle MIF introdotta dal Regolamento MIF rispetto agli impegni dell'AGCM

37. L'entrata in vigore del Regolamento MIF, come detto, ha comportato l'introduzione di una normativa specifica nel settore, ovvero la definizione, a livello regolatorio, dei livelli massimi delle commissioni interbancarie applicabili alle operazioni di pagamento con carta. Nello specifico, il citato Regolamento, modificando anche la modalità di calcolo del livello delle MIF, stabilisce, in primo luogo, che il livello delle commissioni interbancarie debba essere calcolato in termini percentuali rispetto al valore delle transazioni eseguite e, inoltre, che il livello delle MIF così definite rispetti i tetti massimi stabiliti che, come descritto nella *Sezione VI*, per le carte di debito, quali le carte del circuito PagoBANCOMAT, risulta pari allo 0,20% dell'importo delle transazioni.

38. Tale metodo di calcolo delle commissioni interbancarie stabilito dal Regolamento MIF risulta differente rispetto a quello sotteso agli impegni resi vincolanti dall'Autorità nel Provvedimento I724. Infatti, le MIF applicate dal Consorzio Bancomat alla luce degli impegni, pari da ultimo a 0,10 euro a cui si aggiunge lo 0,1309% dell'importo, risultano orientate ai costi sostenuti dagli operatori coinvolti nella prestazione del servizio PagoBANCOMAT, non prendendo in considerazione i costi di accettazione dei pagamenti con carta sostenuti dagli esercenti e, inoltre, sono collegate solo in parte all'importo delle transazioni.

39. L'analisi istruttoria mostra che l'applicazione dei due differenti metodi di calcolo delle MIF, quello del Regolamento UE in materia di commissioni interbancarie e quello dell'Autorità, porta a risultati differenti in termini di livello delle MIF applicabili alle operazioni di pagamento con carte PagoBANCOMAT, misurato in termini di incidenza percentuale della MIF rispetto all'importo della transazione. Tali differenze sono illustrate nella Fig. 1, che mette a confronto, al variare dell'importo delle transazioni (asse orizzontale), l'incidenza percentuale delle MIF calcolate sulla base del metodo di cui agli impegni dell'Autorità (MIF AGCM – 0,10 euro + 0,1309% dell'importo) con l'incidenza percentuale delle MIF calcolate nel rispetto dei tetti massimi stabiliti dal Regolamento comunitario (MIF Reg UE – 0,2% dell'importo).

Figura 1: Incidenza % delle MIF AGCM e Reg UE rispetto all'importo delle transazioni PagoBANCOMAT



Fonte: elaborazioni AGCM su dati Consorzio Bancomat

40. Come mostra la Fig. 1, l'incidenza percentuale delle MIF applicabili alla luce del Regolamento comunitario risulta costante al variare dell'importo e, nello specifico, pari allo 0,20% del valore della transazione. Viceversa, l'incidenza percentuale delle MIF applicate alla luce degli impegni è decrescente all'aumentare dell'importo delle transazioni. Nello specifico, per le transazioni di importo inferiore 153 euro, le MIF definite dal Regolamento comunitario risultano di importo inferiore, dato che l'incidenza percentuale rispetto all'importo della transazione è minore rispetto alle MIF definite con il procedimento dell'Autorità. Al contrario, per transazioni di importo superiore ai 153 euro, le MIF definite dall'Autorità sono caratterizzate da un importo inferiore, considerando che a livello percentuale rispetto all'ammontare incidono in modo minore se paragonate a quelle definite dal Regolamento comunitario.

41. La Fig. 1 mostra, altresì che rispetto all'importo medio delle transazioni PagoBANCOMAT, che nel 2015 è stato pari a *[45-60]* [20] euro, la MIF definita dall'Autorità (0,10 euro + 0,1309%), incidendo per un ammontare pari allo *[0,35-0,30%]* dell'importo della transazione, risulta superiore rispetto ai tetti massimi stabiliti dal Regolamento UE, che prevedono l'applicazione di una MIF massima pari allo 0,20% dell'ammontare della transazione.

42. Le evidenze istruttorie acquisite[21] consentono altresì di analizzare, in valori complessivi, quale sia l'ammontare annuale totale delle commissioni interbancarie corrisposte a livello di sistema interbancario con l'applicazione delle MIF così come previste dal Regolamento UE rispetto a quelle definite dagli impegni resi vincolanti dall'Autorità. La Tab. 1, prendendo in considerazione le operazioni di pagamento registrate nel 2015 sul circuito PagoBANCOMAT, mostra come l'applicazione del tetto massimo alle MIF stabilito dal Regolamento UE (0,2% dell'importo della

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

[21] Cfr.doc. 8 all'indice del fascicolo istruttorio.

transazione) comporta una significativa riduzione dell'ammontare complessivo delle MIF corrisposte a livello di sistema (per il circuito PagoBANCOMAT) pari al *[35-45%]* rispetto a quanto corrisposto applicando le MIF derivanti dagli impegni resi vincolanti dall'Autorità (0,10 euro + 0,1309%).

Tabella 1 - Ammontare complessivo MIF AGCM e Reg UE ed incidenza % rispetto al valore delle transazioni nel 2015 *(*)*

	MIF AGCM (0,10€+0,1309%)	MIF REG UE 0,2%
Ammontare complessivo MIF annuale (mln di euro)	*[170-220]*	*[90-140]*
Variazione % rispetto a MIF AGCM	*- [35-45%]*	
Incidenza % rispetto ad ammontare transazioni	*[0,28-0,37%]*	0,20%

(*) Operazioni PagoBANCOMAT ad esclusione dei Bill Payments registrate nel 2015

Fonte: elaborazioni AGCM su dati Consorzio BANCOMAT

43. Nello specifico, come mostra la Tab. 1, l'applicazione delle MIF definite dall'Autorità, rispetto al numero ed al valore delle transazioni registrate nel 2015 nel circuito PagoBANCOMAT, genera un ammontare complessivo di commissioni interbancarie pari a *[170-220]* milioni di euro, mentre l'applicazione delle MIF previste dal Regolamento comunitario, ovvero lo scenario controfattuale, comporta un ammontare complessivo di MIF generate a livello di sistema interbancario pari a circa *[90-140]* milioni di euro annui. Come anticipato, la riduzione complessiva generata dall'applicazione dei tetti massimi stabiliti dal Regolamento MIF risulta pari a circa il *[35-45%*].

44. Tali dati consentono, infine, di misurare quale sia l'incidenza percentuale dell'ammontare complessivo delle MIF corrisposte, a livello di sistema interbancario per il circuito PagoBANCOMAT, dall'applicazione del Regolamento UE e dagli impegni dell'Autorità rispetto al valore complessivo delle transazioni. La Tab. 1, infatti, mostra che, rispetto ad un'incidenza complessiva pari allo 0,20% in caso di applicazione del Regolamento comunitario, le MIF definite dall'Autorità nel corso del Procedimento I724 incidono complessivamente in misura pari allo *[0,28-0,37%]* rispetto al valore complessivo delle operazioni PagoBANCOMAT.

VII.2. Gli effetti dell'entrata in vigore del Regolamento MIF

45. L'entrata in vigore del Regolamento MIF ha stabilito, a livello regolatorio, il livello massimo delle commissioni interbancarie applicabili alle operazioni di pagamento con carte, lasciando impregiudicata, allo stesso tempo, l'applicazione delle norme nazionali in materia di concorrenza.

46. Alla luce del citato mutamento del quadro normativo, al fine di effettuate una compiuta valutazione dell'istanza presentata dal Consorzio BANCOMAT, nel corso del procedimento sono stati analizzati i possibili effetti dell'applicazione delle MIF così come definite dal Regolamento MIF e della contestuale revoca degli impegni resi vincolanti dall'Autorità.

47. Nello specifico, l'attività istruttoria svolta mostra che la rimozione degli impegni è in grado di generare riduzioni significative all'ammontare delle MIF applicate alle operazioni con carte di debito PagoBANCOMAT e, pertanto, un corrispondente decremento dei costi legati all'accettazione di tali pagamenti con carta. Le evidenze e le analisi svolte mostrano che la revoca degli impegni implicherebbe una riduzione dell'ammontare complessivo delle MIF corrisposte a livello di sistema interbancario pari a circa il *[35-45%]* su base annua. Nello specifico, applicando il limite massimo previsto dal Regolamento comunitario pari allo 0,2% dell'importo, l'ammontare delle MIF corrisposte a livello di sistema interbancario risulterebbe, sulla base delle transazioni registrate nel 2015 sul circuito PagoBANCOMAT, pari a *[90-140]* milioni di euro mentre, l'applicazione della MIF definita dall'Autorità, ha implicato, sempre per l'anno 2015, un ammontare complessivo delle MIF pari a circa *[170-220]* milioni di euro. Considerando l'incidenza percentuale delle MIF rispetto al valore complessivo delle transazioni, l'applicazione delle commissioni definite dal Regolamento, in caso di revoca degli impegni, avrebbe comportato, per definizione, un'incidenza dello 0,2% rispetto al valore complessivo mentre, l'applicazione delle MIF rese vincolanti dall'Autorità ha comportato, per il 2015, un'incidenza pari allo *[0,28-0,37%]* [22].

48. Come noto, le MIF rappresentano uno dei principali elementi di costo su cui vengono parametrate le commissioni pagate dall'esercente alla propria banca/PSP *acquirer* (c.d. *merchant fee*). Pertanto, la riduzione dell'importo delle MIF che risulterebbe connesso alla revoca degli impegni, si rifletterebbe in un possibile decremento delle *merchant fee* e dei costi di accettazione dei pagamenti con carte PagoBANCOMAT. Tale riduzione dei costi di accettazione dei pagamenti è in grado creare un beneficio ai consumatori declinabile in termini di un maggiore grado di accettazione dei pagamenti con carta.

49. Con specifico riferimento alle criticità concorrenziali sollevate in occasione dell'avvio del Procedimento I724, è necessario evidenziate, in primo luogo, che la revoca degli impegni, e la conseguente riduzione del livello delle MIF applicate, può generare un aumento dell'intensità della concorrenza di prezzo nel mercato dell'acquiring. Infatti, la MIF rappresenta una commissione uniforme definita al livello dei differenti circuiti, determinando una soglia minima al di sotto della quale la concorrenza tra *acquirer* non può ridurre la *merchant fee* agli esercenti, rappresentando una voce di costo comune per le banche e i PSP alla base della definizione delle politiche commerciali nei confronti degli esercenti (c.d. *merchant*)[23]. La revoca degli impegni richiesta dal Consorzio, generando significative riduzioni al livello delle MIF applicate, comporterebbe una conseguente diminuzione delle soglie minime di costo alla base delle commissioni applicate agli esercenti, con l'effetto di aumentare l'intensità concorrenziale attualmente presente nel mercato dell'acquiring attraverso un incremento degli attuali livelli di concorrenza di prezzo.

50. Inoltre, è lo stesso Regolamento comunitario che rispetto al livello dei tetti massimi alle MIF stabiliti nella norma, specifica: "*I massimali di cui al presente regolamento sono basati sul cosiddetto «test di indifferenza per l'esercente»* («Merchant Indifference Test») *[…]. Si stimola in tal modo l'uso di strumenti di pagamento efficienti mediante la promozione delle carte che offrono benefici commerciali più elevati, evitando allo stesso tempo che agli esercenti vengano applicate*

[22] Cfr. § 43,44.

[23] Cfr. I724 – Commissione Interbancaria PagoBANCOMAT, provv.21614 del 30 settembre 2010.

commissioni sproporzionate, con la conseguente imposizione di costi nascosti ad altri consumatori. […] L'esperienza ha dimostrato che tali livelli sono proporzionati e non rimettono in questione il funzionamento degli schemi di carte di pagamento e dei prestatori di servizi di pagamento internazionali. Essi presentano anche benefici per gli esercenti e i consumatori e creano certezza del diritto"[24].

51. Alla luce di quanto illustrato, si ritiene che, in virtù dell'entrata in vigore del Regolamento MIF che prevede l'applicazione di tetti massimi alle commissioni interbancarie e della conseguente riduzione complessiva delle MIF applicate dal circuito PagoBANCOMAT, nel caso di specie, la revoca degli impegni non possa comportare effetti pregiudizievoli sul mercato. Infatti, allo stato, la revoca degli impegni afferenti al Procedimento I724 richiesta dal Consorzio BANCOMAT che, tra l'altro, non concerne l'applicabilità dei medesimi impegni alle operazioni c.d. *Bill Payments* effettuate sullo stesso circuito, non risulta in alcun modo idonea a produrre un incremento del livello e dell'ammontare complessivo delle MIF e, pertanto, si ritiene che non possa arrecare criticità concorrenziali.

DELIBERA

a) l'accoglimento dell'istanza presentata dal Consorzio BANCOMAT in data 10 giugno 2016 e integrata in data 3 novembre 2016;

b) la revoca degli impegni resi vincolanti dall'Autorità con la propria delibera del 30 settembre 2010 n. 21614, con esclusivo riferimento alle operazioni di pagamento con carte di debito PagoBANCOMAT oggetto del procedimento I724.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

[24] Si veda il considerando 20 del Regolamento MIF.

I773C - CONSORZIO BANCOMAT-COMMISSIONI BILL PAYMENTS
Provvedimento n. 26423

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 febbraio 2017;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la propria delibera del 28 ottobre 2014 n. 25162, con la quale, ai sensi dell'articolo 14-*ter*, comma 1, della legge n. 287/90, sono stati resi obbligatori, per un periodo di tempo indeterminato, gli impegni nei confronti del Consorzio BANCOMAT, nei termini allegati alla medesima delibera e consistenti, per quanto di interesse in questa sede, in: *A)* ridefinizione, entro il 30 giugno 2014 e, successivamente con cadenza biennale entro la stessa data, della commissione interbancaria (MIF) relativa ai *Bill Payments* sulla base della metodologia allora in vigore, in conformità al procedimento I724 – *Commissione Interbancaria PagoBANCOMAT*, non modificando al rialzo la commissione interbancaria risultante dai dati di ciascuna rilevazione, rispetto a quella definita alla luce della precedente analisi dei costi. Inoltre, riduzione del valore della commissione interbancaria per i *Bill Payments* a 0,07 euro per operazione, mantenendo fermo il livello della commissione interbancaria a 0,07 euro anche nel caso in cui la successiva rilevazione dei costi, secondo la metodologia in uso, dovesse condurre a valori più elevati; *B)* pubblicazione sul sito *internet* del Consorzio BANCOMAT, entro 60 giorni dalla pubblicazione del provvedimento di accoglimento degli impegni, del valore della commissione interbancaria in esame, quale risulterà dalla prima ridefinizione (30 giugno 2014) e aggiornamento dello stesso valore in maniera conforme all'efficienza del sistema che orienta l'attività del Consorzio BANCOMAT;

VISTE le comunicazioni di ottemperanza agli impegni trasmesse dal Consorzio BANCOMAT in data 4 e 22 dicembre 2015;

VISTA la richiesta di informazioni inviata al Consorzio BANCOMAT in data 10 febbraio 2016 e le relative risposte, l'ultima delle quali del 12 maggio 2016;

VISTA l'istanza del Consorzio BANCOMAT, pervenuta in data 10 giugno 2016, volta ad ottenere, come specificato nella successiva memoria del 3 novembre 2016, la revoca degli impegni resi obbligatori con la delibera del 28 ottobre 2014 n. 25162, relativi alla definizione e revisione delle commissioni interbancarie per i *Bill Payments*, che corrispondono agli impegni *A)* e *B)* su descritti;

VISTA la propria delibera del 6 luglio 2016 n. 26102 con la quale è stato avviato il procedimento nei confronti del Consorzio BANCOMAT al fine di valutare l'istanza di revoca degli impegni di cui alla delibera del 28 ottobre 2014 n. 25162;

VISTA la Sintesi degli Elementi Istruttori trasmessa al Consorzio BANCOMAT in data 21 dicembre 2016;

VISTA la comunicazione del Consorzio BANCOMAT, pervenuta in data 20 gennaio 2017, con la quale esso ha ritirato l'istanza di revoca degli impegni resi vincolanti nell'ambito del procedimento I773;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

1. In data 10 giugno 2016, il Consorzio BANCOMAT (di seguito, anche "Consorzio") ha sottoposto un'istanza volta ad ottenere, come specificato nella successiva memoria del 3 novembre 2016, la revoca degli impegni dallo stesso presentati nell'ambito del procedimento I773 e resi obbligatori con delibera del 28 ottobre 2014 n. 25162, nella parte relativa alla definizione e revisione delle commissioni interbancarie per i *Bill Payments*, che corrispondono agli impegni *A)* e *B)* su descritti.

2. La richiesta di revoca è motivata in ragione del "*nuovo contesto delineato dalla normativa europea*" a seguito dell'entrata in vigore del Regolamento (UE) 2015/751[1] del 29 aprile 2015 (di seguito, anche "Regolamento MIF").

3. L'avvento di quest'ultimo, infatti, avrebbe determinato, ad avviso del Consorzio: ***i)*** il riconoscimento, da parte del legislatore comunitario, della "*validità dello strumento MIF, per assicurare la sostenibilità ed il funzionamento degli strumenti di pagamento, superando le relative preoccupazioni concorrenziali, purché il valore della MIF stessa sia economicamente giustificato e proporzionato agli obiettivi di funzionamento del sistema di pagamento e benessere degli utenti*"; ***ii)*** l'affermazione "*come unico parametro per la determinazione nel Regolamento del valore massimo delle MIF applicabili per le transazioni tramite carta, quello relativo allo stato di indifferenza dell'esercente nei confronti dei due mezzi di pagamento presi in considerazione a tali fini*"; ***iii)*** "*un giudizio a monte di compatibilità* [dei livelli massimi delle commissioni interbancarie] *con il mercato unico e con le norme di concorrenza*"[2].

4. Pertanto, "*in tale contesto, la persistente applicazione da parte del Consorzio* […] *degli Impegni I773 rimarrebbe priva di giustificazione e di qualsiasi ancoraggio a livello comunitario*".

5. In particolare, secondo il Consorzio, in primo luogo "*si determinerebbe nei* [suoi] *confronti la perdurante vigenza di limitazioni – aventi natura indeterminata – in un contesto in cui le disposizioni comunitarie appaiono intese a creare un* level playing field *per gli operatori a livello UE nell'ambito del quale a tutti i circuiti, anche nella prospettiva del superamento dell'attuale frammentazione dei mercati, dovrebbe essere consentito di adottare liberamente le proprie politiche commerciali, nel rispetto dei limiti individuati dal Regolamento*".

In secondo luogo, gli impegni precluderebbero al Consorzio di usufruire della possibilità derivante dalla eventuale scelta del legislatore nazionale di adottare una MIF media ponderata, vale a dire, di applicare MIF differenziate e incentivanti con riferimento a categorie di transazioni predeterminate.

Infine, gli impegni imporrebbero al Consorzio di adottare una metodologia per il calcolo della MIF che si porrebbe in contrasto con la metodologia sottesa al Regolamento MIF, il c.d. *Merchant Indifference Test* (MIT).

6. Nell'adunanza del 6 luglio 2016 l'Autorità ha, dunque, deliberato l'avvio di un'istruttoria per accertare, "*in contraddittorio con la Parte ed eventuali terzi interessati*", se la "*evoluzione del*

---

[1] Cfr. Regolamento (UE) 2015/751 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta, in GUUE del 19 maggio 2015, L123.

[2] Cfr. doc. 8 del fascicolo istruttorio, p. 7.

settore interessato sia tale da giustificare la revoca o la revisione della parte degli impegni relativa alla definizione e revisione delle commissioni interbancarie per i Bill Payments".

II. LA PARTE

7. Consorzio BANCOMAT è un consorzio al quale aderiscono banche, intermediari finanziari, istituti di pagamento e istituti di moneta elettronica, autorizzati dalle leggi nazionali ed europee ad operare nell'area dei servizi di pagamento in Italia e nell'Unione Europea; attualmente, vi aderiscono circa 500 soggetti. Scopo del Consorzio è la gestione dei circuiti di pagamento BANCOMAT e PagoBANCOMAT e delle relative carte di pagamento, utilizzabili per effettuare pagamenti su POS (*Point of Sale*) e/o prelievi presso gli sportelli automatici c.d. ATM (*Automated Teller Machine*).

III. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

8. Al fine di valutare l'istanza presentata dal Consorzio, nel corso del procedimento è stata acquisita ulteriore documentazione nonché nuove informazioni in merito al contesto di mercato, necessarie per accertare l'eventuale modifica delle dinamiche concorrenziali e, dunque, la necessità di confermare ovvero di revocare gli impegni oggetto dell'istanza in esame.
9. In particolare, è stato sentito in audizione il Consorzio, in data 28 settembre 2016; inoltre, sono stati sentiti Poste Italiane S.p.A. (di seguito, "Poste") e LIS Istituto di Pagamento S.p.A. (di seguito, "LIS"), rispettivamente in data 7 novembre e 10 novembre 2016, in qualità di operatori interessati, presso i quali è possibile effettuare pagamenti di *bill payments* con carta. In data 26 ottobre 2016 sono state, altresì, inviate richieste di informazioni a MasterCard Europe SA (di seguito, "MasterCard") e a VISA Europe Management Services Ltd (di seguito, "VISA") in quanto circuiti di pagamento attivi nel medesimo settore.
10. In data 21 dicembre 2016 è stata, quindi, trasmessa al Consorzio la Sintesi degli Elementi Istruttori che ha evidenziato la presenza di criticità in caso di revoca degli impegni.
11. A tal fine, la Sintesi degli Elementi Istruttori ha innanzitutto evidenziato le specificità che caratterizzano i *bill payments* rispetto ai pagamenti tradizionali. Essi, infatti, si sostanziano nel pagamento di bollette e altre fatture commerciali effettuato presso un soggetto incaricato alla riscossione dal creditore; solo quest'ultimo, tuttavia, è il beneficiario effettivo della somma oggetto di pagamento[3]. Indipendentemente dalla modalità di pagamento utilizzata (contante o carta), dunque, i *bill payments* si distinguono dalle operazioni di pagamento tradizionali in quanto la somma versata dal consumatore non viene incassata direttamente dal creditore/beneficiario, ma da un soggetto terzo incaricato dal creditore/beneficiario alla riscossione. Quest'ultimo, che non è il beneficiario della somma di denaro oggetto del pagamento, eroga il servizio di riscossione a fronte di un corrispettivo costituito dalla c.d. commissione di incasso, di norma pagato dal consumatore finale (debitore), il quale è di importo fisso, e stabilito, nel suo ammontare, attraverso accordi commerciali tra chi esegue l'incasso e il terzo beneficiario della somma, e risulta di solito compreso tra 1 e 2 euro circa[4].

[3] Cfr. I773 – Consorzio Bancomat / Commissioni Bill Payments, provv. n. 24806 del 19 febbraio 2014.
[4] Cfr. doc 12, 13 del fascicolo istruttorio.

12. Sempre in via preliminare, la Sintesi degli Elementi Istruttori ha dato conto dell'entrata in vigore del Regolamento (UE) 2015/751[5] del 29 aprile 2015, il quale, per quel che rileva ai fini del presente procedimento, ha stabilito dei massimali per le commissioni interbancarie, distinguendo tra carte di debito e carte di credito.

13. In estrema sintesi, con specifico riguardo alle operazioni tramite carte di debito oggetto della presente istruttoria, il legislatore comunitario ha fissato il livello massimo delle commissioni interbancarie applicabili allo 0,2% del valore della transazione (art. 3).

Egli ha, inoltre, previsto che gli Stati Membri possano derogare a tale valore per le operazioni nazionali[6]: *(i)* attraverso l'applicazione di un massimale in percentuale inferiore e/o l'imposizione di un importo massimo fisso di commissione quale limite all'importo della commissione risultante dalla percentuale applicabile (art. 3.2.a); *(ii)* attraverso l'applicazione di una commissione fissa non superiore ad 0,05 euro, che può essere combinata con una percentuale massima non superiore allo 0,2% del valore dell'operazione, a condizione che la somma delle commissioni non superi lo 0,2% del valore totale annuo delle operazioni nazionali tramite carta di debito all'interno di ciascun circuito (art. 3.2.b).

Infine, ha stabilito che fino al 9 dicembre 2020, gli Stati membri possono *(i)* consentire l'applicazione di una commissione interbancaria media ponderata non superiore all'equivalente dello 0,2% del valore medio annuo di tutte le operazioni nazionali tramite carta di debito all'interno di ciascun circuito di carte di pagamento; e *(ii)* stabilire un massimale medio ponderato sulle MIF, applicabile a tutte le operazioni nazionali tramite carta di debito, che sia inferiore allo 0,2% (art. 3.3).

14. Allo stato, si segnala, tuttavia, che sebbene il legislatore italiano abbia dato attuazione al Regolamento MIF in due distinti testi normativi, vale a dire la c.d. Legge di stabilità 2016[7], entrata in vigore il 1° gennaio 2016, e la cd. Legge di Delegazione Europea 2015[8], in vigore dal 16 settembre 2016, ed abbia espressamente previsto l'esercizio delle opzioni su descritte attraverso l'adozione di un decreto ministeriale da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico, sentita la Banca d'Italia, tale decreto non risulta ancora adottato.

15. Infine, occorre evidenziare che il Regolamento MIF ha espressamente stabilito che *"l'applicazione del presente regolamento dovrebbe lasciare impregiudicata l'applicazione delle norme nazionali e dell'Unione in materia di concorrenza*"[9].

16. Tutto ciò premesso, l'attività istruttoria ha dimostrato, in primo luogo, come l'eventuale revoca degli impegni potrebbe implicare il rischio di applicazione di una commissione interbancaria, quale quella stabilita dal Regolamento MIF, pari allo 0,2%, che non sia economicamente coerente con le caratteristiche dell'operazione di pagamento interessata. La commissione interbancaria

---

[5] Cfr. Regolamento (UE) 2015/751 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2015 relativo alle commissioni interbancarie sulle operazioni di pagamento basate su carta, in GUUE del 19 maggio 2015, L123.

[6] Le operazioni di pagamento con carta sono transnazionali se l'issuer e l'acquirer sono situati in Stati membri differenti, pertanto, nel caso di operazioni nazionali l'issuer e l'acquirer sono situati sul medesimo territorio nazionale.

[7] Cfr. la Legge 28 dicembre 2015, n. 208 – Disposizioni per la formulazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.

[8] Cfr. la Legge 12 agosto 2016, n. 170 - Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea.

[9] Cfr. Considerando 14 del Regolamento MIF.

oggetto di impegni è la commissione che la banca o il Prestatore dei Servizi di Pagamento (c.d. PSP) del soggetto che effettua l'incasso (banca/PSP *acquirer*) corrisponde alla banca/PSP che ha emesso la carta con la quale il pagamento è effettuato (banca/PSP *issuer*), per ogni transazione (*bill payments*) eseguita per mezzo di carte di debito PagoBANCOMAT.

Esemplificando, si consideri che, in caso di *bill payment*, il consumatore paga al *merchant* l'importo dovuto al beneficiario/creditore nonché la commissione di incasso. Il *merchant*, che effettua l'incasso per conto del beneficiario/creditore, trattiene la commissione di incasso - come detto, di importo fisso - e corrisponde al beneficiario l'ammontare del *bill payment*. Trattandosi di un'operazione di pagamento effettuata dal consumatore attraverso la propria carta di pagamento, la banca/PSP *acquirer* corrisponderà alla banca/PSP *issuer* la commissione interbancaria, mentre il *merchant*, che ha effettuato l'incasso per conto di un beneficiario terzo, corrisponderà alla propria banca/PSP *acquirer* la *merchant fee*, la quale è sempre definita in funzione della commissione interbancaria.

17. Pertanto, per i *bill payments*, in caso di applicazione di una commissione interbancaria calcolata in percentuale sull'importo della transazione (quale quella prevista dal Regolamento MIF), l'esercente, in caso di pagamenti di importo elevato, si troverà a pagare una *merchant fee* dipendente dalla commissione interbancaria il cui importo sarà parimenti elevato in quanto parametrato all'ammontare della transazione; e ciò nonostante egli non sia il beneficiario dell'intera somma di denaro ed il suo unico guadagno sia rappresentato dalla sola commissione di incasso fissa.

18. Tale distorsione non avrebbe luogo, invece, laddove la commissione interbancaria avesse un importo fisso, come attualmente stabilito negli impegni oggetto di istanza di revoca.

19. Da ciò discende la maggiore coerenza con le caratteristiche economiche dei *bill payments* di una commissione interbancaria ad importo contenuto e fisso, come quella resa vincolante dell'Autorità, rispetto ad una commissione calcolata in percentuale sul valore della transazione.

20. In secondo luogo, le evidenze istruttorie hanno mostrato come, anche in ragione delle peculiarità poc'anzi descritte, la rimozione degli impegni astrattamente potrebbe essere idonea a generare aumenti estremamente significativi dell'ammontare delle MIF applicate ai *bill payments* con un consequenziale aumento dei costi legati all'accettazione di tali pagamenti con carta. Come noto, le MIF rappresentano uno dei principali elementi di costo su cui vengono parametrate le commissioni pagate dall'esercente alla propria banca/PSP *acquirer* (c.d. *merchant fee*). Pertanto, i significativi aumenti degli importi delle MIF che risulterebbero connessi alla revoca degli impegni, si rifletterebbero in un aumento delle *merchant fee* e dei costi di accettazione dei pagamenti di *bill payments* tramite carte. Tale aumento dei costi di accettazione dei pagamenti è in grado di arrecare un danno ai consumatori declinabile sia in termini di un minore grado di accettazione dei pagamenti con carte, sia in termini di un aumento delle commissioni di incasso.

21. In terzo luogo, con specifico riferimento alle criticità concorrenziali sollevate in occasione dell'avvio del Procedimento I773, è emerso che la revoca degli impegni, ed il conseguente aumento del livello delle MIF applicate ai *bill payments*, potrebbe comportare una significativa riduzione dell'intensità della concorrenza di prezzo nel mercato dell'acquiring. Infatti, la MIF rappresenta una commissione uniforme definita al livello dei differenti circuiti, determinando una soglia minima al di sotto della quale la concorrenza tra *acquirer* non può ridurre la *merchant fee* agli esercenti, rappresentando una voce di costo comune per le banche e i PSP alla base della

definizione delle politiche commerciali nei confronti degli esercenti (c.d. *merchant*)[10]. La revoca degli impegni richiesta dal Consorzio, potendo astrattamente generare significativi aumenti al livello delle MIF applicate, comporterebbe conseguentemente l'innalzamento delle soglie minime oltre le quali gli *acquirer* non possono ridurre le commissioni applicate agli esercenti, con l'effetto di ridurre l'intensità concorrenziale attualmente presente nel mercato dell'acquiring attraverso una sostanziale riduzione degli attuali livelli di concorrenza di prezzo.

22. Infine, in data 20 gennaio 2017[11] è pervenuta la comunicazione del Consorzio BANCOMAT, con la quale esso ha ritirato l'istanza di revoca degli impegni.

IV. VALUTAZIONI

23. Considerato che il Consorzio BANCOMAT ha comunicato, in data 20 gennaio 2017, il formale ritiro dell'istanza di revoca degli impegni resi vincolanti nell'ambito del procedimento I773, sono venuti meno i presupposti per la sua valutazione. Risultano, pertanto, tuttora vigenti gli impegni assunti dal Consorzio ai sensi dell'art. 14-*ter*, comma 1, della legge n. 287/90 e resi vincolanti dall'Autorità con delibera del 28 ottobre 2014, n. 25162, ai quali il Consorzio ha, da ultimo, ottemperato con le comunicazioni del 4 e 22 dicembre 2015, il cui contenuto appare in linea con le misure indicate nel citato provvedimento di chiusura dell'istruttoria.

DELIBERA

che non vi è luogo a provvedere.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

[10] Cfr. I773 – Consorzio Bancomat / Commissioni Bill Payments, provv.24806 del 19 febbraio 2014.

[11] Cfr. doc. 36 all'indice del fascicolo.

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

C12075 - GRUPPO EDITORIALE L'ESPRESSO/ITALIANA EDITRICE
Provvedimento n. 26431

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 1° marzo 2017;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la comunicazione della società Gruppo Editoriale L'Espresso S.p.A., pervenuta in data 21 novembre 2016;

VISTA la richiesta di informazioni, inviata in data 12 dicembre 2016, con conseguente interruzione dei termini ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTE le informazioni aggiuntive inviate dalla società Gruppo Editoriale L'Espresso S.p.A. pervenute in data 23 dicembre 2016 e integrate in data 3 gennaio 2017;

VISTA la propria delibera dell'11 gennaio 2017 con la quale ha avviato, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, il procedimento nei confronti delle società Gruppo Editoriale L'Espresso S.p.A. e Italiana Editrice S.p.A.;

VISTA la comunicazione delle risultanze istruttorie, inviata alle parti in data 8 febbraio 2017;

VISTA la memoria conclusiva presentata da Gruppo Editoriale L'Espresso S.p.A. in data 10 febbraio 2017;

VISTI gli atti del procedimento e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

VISTA la richiesta di parere all'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, inviata in data 15 febbraio 2017, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera *c*), numero 11, della legge 31 luglio 1997, n. 249;

VISTO il parere dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, pervenuto in data 28 febbraio 2017, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera *c*), numero 11, della legge 31 luglio 1997, n. 249;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Gruppo Editoriale L'Espresso S.p.A. (**GELE**) è la *holding* per le attività nei settori dei *media* del gruppo De Benedetti.
In particolare, per quanto qui di interesse, GELE è attiva, direttamente e tramite le società controllate, nell'editoria di quotidiani e nella raccolta pubblicitaria su diversi mezzi, tra cui i quotidiani, attraverso la controllata (al 100%) A. Manzoni & C. S.p.A. (**Manzoni**).

2. GELE è soggetta al controllo esclusivo di Compagnie Industriali Riunite S.p.A. (**CIR**) che ne detiene una partecipazione del 53,6%. CIR è a sua volta controllata da F.lli De Benedetti S.p.A.

(**F.lli De Benedetti**) tramite COFIDE – Gruppo De Benedetti S.p.A. (**COFIDE**), *holding* industriale di F.lli De Benedetti attiva anche nei settori dei componenti per autoveicoli e dell'assistenza socio-sanitaria.

3. Nel 2015 GELE ha realizzato, interamente in Italia, un fatturato pari a 605,1 milioni di euro. Nel medesimo anno COFIDE ha realizzato un fatturato pari a 2,5 miliardi di euro, di cui *[1-2]*[1] nel territorio dell'Unione Europea e *[1-2]* in Italia.

4. Italiana Editrice S.p.A. (**ITEDI**) è nata il 1° gennaio 2015 dalla fusione di Editrice La Stampa S.p.A. e Società Edizioni e Pubblicazioni S.p.A.
Per quanto qui di interesse, ITEDI è attiva, direttamente e tramite le proprie controllate, nell'editoria di quotidiani e nella raccolta pubblicitaria su diversi mezzi, tra cui quotidiani, attraverso la controllata (al 100%) Publikompass S.p.A. (**Publikompass**).

5. ITEDI è soggetta al controllo esclusivo di Fiat Chrysler Automobiles N.V. (**FCA**) che ne detiene il 77%; FCA è controllata da Exor S.p.A. Il restante 23% del capitale sociale di ITEDI è detenuto da Ital Press Holding (**IPH**); IPH è interamente detenuta da Mercurio S.p.A., a sua volta controllata dal Sig. Carlo Perrone.

6. Nel 2015 ITEDI ha realizzato, *[omissis*], un fatturato pari a 131,9 milioni di euro.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

7. L'operazione consiste nell'acquisizione del controllo esclusivo di ITEDI da parte di GELE.

8. Gli attuali soci di ITEDI conferiranno l'intero capitale sociale di ITEDI in GELE a fronte di un aumento del capitale sociale di quest'ultima ad esse riservato. Per effetto di tale operazione, il capitale sociale di GELE sarà detenuto per il 43,4% da CIR. La *governance* di GELE *post*-concentrazione, come concordata dalle parti, prevede che la maggioranza dei membri del consiglio di amministrazione sia designata in via esclusiva da CIR e che gli attuali soci di ITEDI non abbiano alcun diritto di veto o altra prerogativa in merito alla gestione ordinaria e straordinaria di GELE.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

9. L'operazione in esame, in quanto comporta l'acquisizione del controllo esclusivo di un'impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*), della legge n. 287/90.
Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento CE n. 139/04, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della stessa legge, in quanto sia il fatturato totale realizzato nell'ultimo esercizio a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate è stato

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

superiore a 495 milioni di euro, sia il fatturato totale realizzato nell'ultimo esercizio a livello nazionale dall'impresa di cui è prevista l'acquisizione è stato superiore a 50 milioni di euro.

IV. L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

10. In data 11 gennaio 2017 l'Autorità ha avviato un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, nei confronti delle società Gruppo Editoriale L'Espresso S.p.A. e Italiana Editrice S.p.A. ritenendo che l'operazione di concentrazione che coinvolge dette società sia suscettibile di determinare la creazione o il rafforzamento di una posizione dominante nei mercati della raccolta pubblicitaria locale su stampa quotidiana nelle province di Torino e Genova tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza sui medesimi mercati.
11. Nel corso dell'istruttoria sono state audite le parti dell'operazione e i diretti concorrenti Sport Network S.r.l. (**Sport Network**) e Polo Grafico S.p.A. (**Polo Grafico**). Sono state altresì audite RCS MediaGroup S.p.A. (**RCS MediaGroup**) e Caltagirone Editore S.p.A. (**Caltagirone Editore**).
12. Nelle more della comunicazione dell'operazione di concentrazione sono state inviate richieste di informazioni ai principali editori di quotidiani in Italia in relazione alle caratteristiche dell'attività editoriale e di raccolta pubblicitaria.
13. In data 8 febbraio 2017 è stata inviata la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie alle parti.
14. In data 10 febbraio 2017 GELE ha inviato una memoria finale sulle conclusioni esposte nella Comunicazione delle Risultanze Istruttorie.

V. I MERCATI RILEVANTI

15. L'operazione di concentrazione in esame interessa una pluralità di mercati relativi alle attività di editoria di quotidiani e periodici, distribuzione di prodotti editoriali e raccolta pubblicitaria. In particolare, rimandando al provvedimento di avvio dell'istruttoria per la definizione merceologia e geografica, si elencano di seguito i mercati rilevanti:

- stampa quotidiana a contenuto informativo di carattere generale;
- stampa periodica con periodicità settimanale;
- distribuzione di stampa quotidiana e periodica sul territorio nazionale;
- raccolta pubblicitaria nazionale su stampa quotidiana;
- raccolta pubblicitaria locale su stampa quotidiana;
- raccolta pubblicitaria su stampa periodica;
- raccolta pubblicitaria *online*;
- raccolta pubblicitaria nazionale su mezzo radiofonico;
- raccolta pubblicitaria locale su mezzo radiofonico;
- raccolta pubblicitaria nazionale su mezzo televisivo.

16. I mercati oggetto di istruttoria sono stati esclusivamente quelli della raccolta pubblicitaria locale sui quotidiani nelle province di Torino e di Genova in relazione ai quali non sono emersi elementi idonei a modificarne la definizione né sotto il profilo merceologico né con riferimento alla dimensione geografica.

VI. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

Il contesto competitivo dei mercati della raccolta pubblicitaria locale sui quotidiani delle province di Torino e di Genova

17. Nella raccolta pubblicitaria locale sui quotidiani nella provincia di Torino operano oltre alle concessionarie Publikompass e Manzoni, Sport Network, che raccoglie la pubblicità per l'edizione Nord Ovest (Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta) della testata Tuttosport appartenente al suo stesso gruppo economico, e Polo Grafico, che raccoglie la pubblicità per Il Giornale del Piemonte, venduto in abbinamento a Il Giornale, del quale è anche editore. Sport Network effettua direttamente la raccolta attraverso la propria rete di vendita, creata successivamente al venir meno del rapporto commerciale con Publikompass (2012); la società ha specificato che "*la creazione di una rete di vendita propria implica il sostenimento di costi di struttura rilevanti che rendono tale opzione significativamente più costosa per un editore rispetto all'affidamento della raccolta ad una concessionaria già presente*"[2]. Polo Grafico raccoglie direttamente la pubblicità legale e finanziaria e una quota minoritaria della raccolta commerciale affidando la restante parte della raccolta commerciale a *sub*-concessionarie[3].

18. Secondo la ricostruzione di GELE illustrata nel formulario di notifica dell'operazione, nella raccolta pubblicitaria locale sui quotidiani nella provincia di Genova non ci sono altri operatori oltre a Publikompass e Manzoni. Ciò risulta sostanzialmente confermato dalle evidenze istruttorie in quanto Sport Network non ha una struttura commerciale nella provincia di Genova e la raccolta pubblicitaria dell'edizione Nord Ovest di Tuttosport proviene quasi interamente dalla provincia di Torino. Nella provincia di Genova Polo Grafico raccoglie per Il Giornale della Liguria[4] la pubblicità legale e finanziaria e una quota minoritaria della pubblicità commerciale affidando a *sub*-concessionarie la restante parte della raccolta commerciale.

19. I contesti di mercato descritti danno conto del fatto che nei mercati l'attività di raccolta pubblicitaria locale non è disgiunta dall'attività di editore nel senso che di norma una concessionaria è legata a un editore di riferimento per conto del quale effettua la raccolta ben potendo poi estendere la propria attività a mezzi di editori terzi che non ritengano opportuno organizzare una rete di vendita. Tale circostanza è del resto confermata con chiarezza da Caltagirone Editore: "*nel contesto italiano le concessionarie di pubblicità integrate in un gruppo editoriale svolgano la raccolta per conto di editori terzi solo nei territori in cui l'editore di riferimento è presente con i propri contenuti. Solo in tali aree il gruppo editoriale valuta l'opportunità di dotarsi di una propria struttura commerciale e, successivamente, considera la convenienza di aumentare la scala di attività della medesima struttura acquisendo la raccolta di editori terzi*"[5]. Conseguentemente, Caltagirone Editore ha affermato che, non essendo presente nelle province di Torino e Genova con l'offerta di contenuti locali, un ingresso della propria concessionaria pubblicitaria (Piemme) dei mercati della raccolta pubblicitaria locale sui quotidiani di tali province "*non è immaginabile* […] *nemmeno nel caso in cui fosse ipotizzabile*

[2] Cfr. doc. n. 42 del fascicolo istruttorio (verbale dell'audizione di Sport Network del 20 gennaio 2017).

[3] Cfr. doc. n. 44 del fascicolo istruttorio (verbale dell'audizione di Polo Grafico del 26 gennaio 2017).

[4] L'amministratore delegato di Polo Grafico ricopre tale carica anche nella società editrice de Il Giornale della Liguria.

[5] Cfr. doc. n. 49 del fascicolo istruttorio (verbale dell'audizione di Caltagirone Editore del 31 gennaio 2017).

l'acquisizione della sola attività di raccolta, disgiunta dalla fase editoriale, per conto di operatori già presenti".

20. Nei mercati della raccolta pubblicitaria locale sui quotidiani nelle province di Torino e Genova La Stampa e Il Secolo XIX, rispettivamente, rappresentano per gli inserzionisti mezzi di comunicazione pubblicitaria di assoluto rilievo: secondo Polo Grafico, nella provincia di Torino La Stampa rappresenta un mezzo "*imprescindibile*" per gli inserzionisti in quanto tradizionalmente radicato nel territorio; RCS MediaGroup, rilevando che in quasi tutti i mercati esiste un operatore locale forte, ha evidenziato che in Piemonte e in Liguria tale fenomeno è significativamente più marcato.

21. In entrambi i mercati oggetto di istruttoria La Repubblica emerge come il principale concorrente de La Stampa e Il Secolo XIX: Polo Grafico ha evidenziato che le suddette testate si rivolgono a un *target* di lettori e inserzionisti sostanzialmente analogo mentre Il Giornale mira a una diversa tipologia di lettori e inserzionisti; secondo RCS MediaGroup La Repubblica, benché rappresenti per gli inserzionisti della provincia di Torino un mezzo complementare e non alternativo a La Stampa, "*ha, fin qui, avuto un ruolo disciplinante su La Stampa*".

22. A livello locale la pubblicità sul *web* si presenta come complementare a quella sulla carta stampata: Polo Grafico parla, infatti, di "*una diversificazione degli investimenti pubblicitari che porta gli inserzionisti ad utilizzare entrambi i mezzi*"; secondo RCS MediaGroup "*per taluni messaggi pubblicitari il web non è sostitutivo*"[6]. Ciò appare del resto confermato da una ricerca di mercato, prodotta da GELE in sede di notifica, avente ad oggetto le scelte di allocazione degli investimenti pubblicitari di un sottoinsieme di imprese che sono o sono state clienti di Publikompass[7]. Infatti, dalla ricerca stessa emerge che i quotidiani, percepiti come forma di pubblicità molto prestigiosa, sono in ampia misura un mezzo pubblicitario complementare a *internet*[8] e catturano circa *[omissis]* del *budget* aziendale mediamente destinato agli investimenti pubblicitari.

23. Con specifico riferimento al mercato della raccolta pubblicitaria locale sui quotidiani nella provincia di Torino, i periodici locali a diffusione *sub*-provinciale sono stati descritti come pubblicazioni che si rivolgono a *target* di lettori e inserzionisti diversi da quelli dei quotidiani[9] per ***(i)*** periodicità di pubblicazione (Polo Grafico e RCS MediaGroup), ***(ii)*** area di diffusione (RCS MediaGroup) e, in alcuni casi, ***(iii)*** linea editoriale (Polo Grafico). Con riguardo a tale ultimo aspetto, è stato evidenziato che se L'Eco del Chisone (diffusione dichiarata *[oltre 15.000]* copie) può essere considerata una pubblicazione che si rivolge allo stesso *target* di lettori dei quotidiani, Cronache Qui Torino (diffusione dichiarata *[oltre 60.000]* copie) è stata descritta "*una testata che ha un prezzo particolarmente competitivo, con una forte attenzione alla cronaca cittadina e che,*

---

6 In relazione alla pubblicità *online* Sport Network si è soffermato su alcuni aspetti concernenti l'offerta (ruolo di Google e Facebook, difficoltà per operatori alternativi a questi ultimi di organizzare strutture proprie per la raccolta pubblicitaria sul *web*).

7 Indagine intitolata "Allocazione degli investimenti in comunicazione presso le aziende clienti di Publikompass" realizzata nel 2016 presso *[omissis]* società scelte tra tutte quelle che in almeno uno dei cinque anni precedenti avevano realizzato investimenti pubblicitari con la stessa Publikompass.

8 Le risposte fornite dalle imprese intervistate indicano che il *[oltre il 50%]* di coloro che fanno almeno un investimento su *internet* investe anche in quotidiani.

9 Secondo Sport Network "*dette pubblicazioni si rivolgano a target di lettori e inserzionisti normalmente non coperti dalle edizioni locali dei quotidiani*".

per tali motivi, si rivolge ad un pubblico più popolare rispetto sia a Il Giornale che a La Stampa"[10]. Per tali ragioni i periodici locali non sono considerati un mezzo idoneo a "*intacca*[re] *la massa critica di attività delle grandi concessionarie*"[11]. I periodici locali a diffusione *sub*-provinciale non sono presenti in Liguria.

24. Nel mese di dicembre 2016 alcuni articoli di stampa davano conto di un progetto di RCS MediaGroup di lanciare un'edizione del Corriere della Sera per il Nord Ovest[12]. RCS MediaGroup ha affermato che "[i]*l progetto di lancio di un'edizione torinese del Corriere della Sera si trova in una fase di studio, quasi embrionale*"[13]. La principale difficoltà del progetto riguarda proprio la raccolta pubblicitaria, in quanto RCS MediaGroup si trova nella necessità di organizzare una propria rete di vendita con costi fissi molto rilevanti. RCS MediaGroup, infatti, mentre avrebbe valutato di affidare la propria raccolta pubblicitaria a Publikompass nello scenario *pre*-concentrazione, non si rivolgerebbe, nello scenario *post*-concentrazione, a Manzoni in quanto concessionaria integrata del proprio principale concorrente a livello nazionale (La Repubblica).

25. RCS MediaGroup ritiene che, una volta avviata, l'edizione locale del Corriere della Sera difficilmente sarà in grado, nel breve periodo, di raggiungere un numero di lettori sufficiente a renderlo per gli inserzionisti un'alternativa rispetto a La Stampa. In merito al prospettato rafforzamento di RCS MediaGroup nella provincia di Torino, Sport Network e Polo Grafico hanno rilevato che i suoi esiti dipenderanno da come il gruppo di riferimento gestirà la fase attuale di mercato, caratterizzata da una riduzione del numero di copie vendute e da una diversificazione delle modalità di fruizione dell'informazione (Polo Grafico), nonché la propria organizzazione dopo una fase di crescita dimensionale e ampliamento del portafoglio di mezzi gestiti (Sport Network).

26. Tutti i soggetti auditi hanno evidenziato come, sia a livello nazionale che locale, l'editoria di quotidiani attraversa una fase di contrazione sia per quanto concerne il numero di copie vendute che per la raccolta pubblicitaria.

27. Sport Network e RCS MediaGroup hanno altresì evidenziato come la raccolta pubblicitaria rappresenti una fonte di finanziamento imprescindibile per l'editoria: la prima ha affermato che una riduzione della raccolta ulteriore rispetto a quella già sofferta a partire dal 2010 metterebbe a rischio la pubblicazione dell'edizione Nord Ovest di Tuttosport; la seconda, come visto, ha indicato nella raccolta pubblicitaria la principale difficoltà del progetto di un'edizione del Corriere della Sera per il Nord Ovest così confermando la rilevanza degli introiti pubblicitari per il finanziamento dell'attività editoriale.

28. Secondo RCS MediaGroup, nei contesti di mercato descritti l'integrazione tra GELE e ITEDI "*rende ancora più problematico l'ingresso di nuovi operatori*". Al riguardo la società ha spiegato che gli editori terzi che volessero entrare nel mercato di Torino si vedrebbero costretti ad affidare la raccolta al soggetto derivante dall'integrazione di Manzoni e Publikompass il quale gestirebbe altresì la raccolta del *leader* di mercato (La Stampa) e del suo principale concorrente (La Repubblica).

---

[10] Cfr. doc. n. 44 del fascicolo istruttorio (verbale dell'audizione di Polo Grafico del 26 gennaio 2017).

[11] Cfr. doc. n. 42 del fascicolo istruttorio (verbale dell'audizione di Sport Network del 20 gennaio 2017).

[12] Si veda *ex multis* "RCS, Cairo pesca il jolly per Torino", MF del 9 dicembre 2016.

[13] Cfr. doc. n. 46 del fascicolo istruttorio (verbale dell'audizione di RCS MediaGroup del 27 gennaio 2017).

29. Dall'istruttoria è emerso che difficilmente concessionarie pubblicitarie specializzate su altri *media*, in particolare radio e tv, potrebbero nel breve periodo espandere la propria attività ai quotidiani in ragione del fatto che ciascun mezzo presenta specificità. RCS MediaGroup ha evidenziato che la raccolta sui quotidiani si differenzia per impianti, rete di vendita e processi; Polo Grafico ha sottolineato le differenze in termini di logiche e tecniche di vendita; secondo Sport Network "*i quotidiani costituiscono il mezzo più complicato da gestire*".

Le evidenze sui prezzi

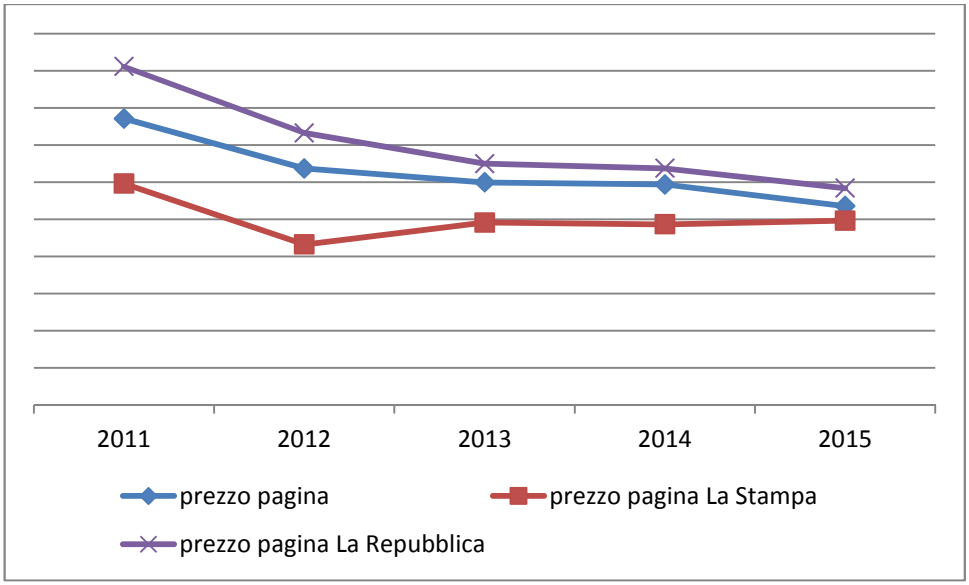
30. Al fine di valutare l'andamento dei prezzi degli spazi pubblicitari nei mercati di interesse anche in rapporto ad altri mercati locali della raccolta pubblicitaria su stampa quotidiana nei quali sono presenti Publikompass e/o Manzoni, sono state effettuare alcune elaborazioni a partire da un *dataset* trasmesso da GELE[14] e da questa utilizzata per alcune considerazioni difensive (vedi *infra*). Tale *dataset* contiene dati relativi ai prezzi e alla diffusione delle edizioni locali dei quotidiani pubblicati da ITEDI e GELE in *[omissis]* province italiane per il periodo 2011-2015.

31. I dati evidenziano che nel complesso il prezzo medio a pagina per inserzioni pubblicitarie ha registrato, nel periodo considerato, un *trend* decrescente, che tuttavia non ricorre uniformemente per le testate incluse nel *dataset* (Grafico 1).

32. La media dei prezzi praticati calcolata con riferimento al complesso delle testate/edizioni locali di GELE e ITEDI mostra un andamento decrescente nel periodo considerato (Grafico 1, serie "prezzo pagina"). Il medesimo andamento si riscontra considerando il prezzo medio praticato per le edizioni locali de La Repubblica (serie "prezzo pagina La Repubblica"). Il prezzo medio per le diverse edizioni de La Stampa mostra, invece, un andamento differenziato (serie "prezzo pagina La Stampa"): condivide un analogo *trend* decrescente fino al 2012 per poi invertire la tendenza; inoltre, nel 2011 e nel 2012 il prezzo medio per le diverse edizioni de La Stampa si attestava su valori significativamente inferiori ai corrispondenti valori delle altre due serie considerate.

[14] Cfr. doc. n. 43 del fascicolo istruttorio.

Grafico 1: Prezzo medio per pagina



33. Nei mercati della raccolta pubblicitaria su stampa, alla pari di quelli della raccolta pubblicitaria su altri mezzi, il costo per contatto appare costituire il parametro che più correttamente sintetizza le scelte degli operatori dal lato della domanda, giacché per gli inserzionisti la relativa onerosità degli investimenti in pubblicità si valuta in relazione al loro potenziale ritorno, che a sua volta dipende dalla numerosità degli utenti che lo stesso è in grado di contattare (nel caso dei quotidiani, ad esempio, dalla numerosità dei lettori). Ciò risulta, del resto, confermato dalla stessa GELE la quale ha utilizzato il parametro in questione nelle proprie considerazioni difensive[15].

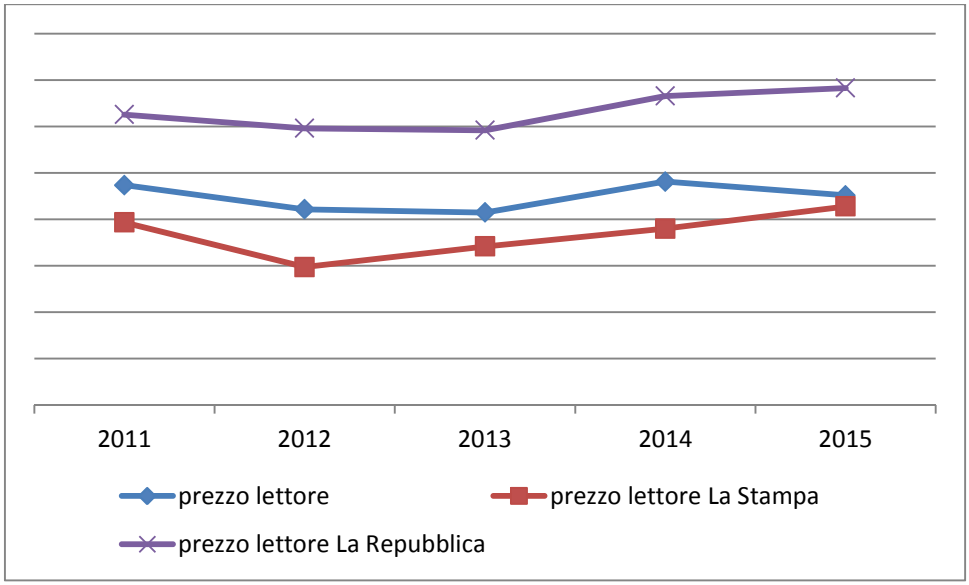
34. Laddove rapportato alla diffusione media, il prezzo medio per il complesso delle testate/edizioni locali di GELE e ITEDI (Grafico 2, serie "prezzo lettore")[16] mostra una flessione più contenuta, che in effetti risulta circoscritta soltanto ai primi anni del periodo considerato (2011, 2012 e 2013), mentre negli anni successivi si osserva prima una evidente ripresa e poi una nuova discesa con il parametro che si colloca nel 2015 su livelli lievemente inferiori a quelli del 2011. Singolarmente considerate, le serie dei prezzi medi per lettore delle edizioni locali de La Stampa e delle edizioni locali de La Repubblica mostrano un'evidente crescita a partire rispettivamente dal 2012 e dal 2013.

---

15 Cfr. doc. n. 53 del fascicolo istruttorio (verbale dell'audizione di GELE e ITEDI del 2 febbraio 2017) e doc. n. 45 del fascicolo istruttorio (integrazione delle informazioni fornite nel corso dell'audizione del 18 gennaio 2017, allegato 1) nel quale si legge che "[i] *prezzi percepiti dai clienti variano, pertanto, in funzione del grado di* matching *tra la copertura desiderata e quella disponibile sul mercato (si tratta della differenza tra prezzo per contatto lordo e prezzo per contatto utile che si verifica anche in presenza di differenze nella composizione sociodemografica dei contatti offerti)*".

16 Il prezzo medio per lettore, riportato nel Grafico 2, è calcolato come (prezzo medio pagina/diffusione media giornaliera)*10.000. In particolare, la scala è stata scelta al fine di agevolare il confronto tra l'andamento di questo valore e quello del prezzo medio per pagina.

Grafico 2: Prezzo medio per lettore



35. In questa prospettiva, l'andamento crescente del prezzo medio per lettore, registrato a partire dal 2013 sia per La Stampa che per La Repubblica, è indicativo del fatto che, nonostante le dinamiche di contrazione del numero di copie vendute e della raccolta pubblicitaria complessivamente in atto nei mercati della raccolta pubblicitaria locale, GELE e ITEDI, sono riuscite a controllare la flessione del prezzo delle inserzioni pubblicitarie sulle proprie testate, con la conseguenza che, per gli inserzionisti, il peggioramento del servizio sotto il profilo qualitativo (per effetto del ridimensionamento della diffusione dei quotidiani) non ha trovato adeguata compensazione in termini di riduzione dei costi sostenuti.

36. Le dinamiche del prezzo medio per lettore, in particolare, si sono rivelate penalizzanti per gli inserzionisti delle province di Genova e Torino, i quali, anche laddove abbiano visto scendere il prezzo medio per pagine degli spazi pubblicitari, hanno comunque subito un (relativo) deterioramento del costo per contatto dell'investimento pubblicitario sulle edizioni locali delle parti della concentrazione (Tabella 1). I dati riportati nella Tabella 1, infatti, evidenziano che, nel contesto di mercato della provincia di Genova, il prezzo medio per lettore è aumentato in misura superiore rispetto al prezzo medio per pagina (Manzoni) ovvero è diminuito in misura inferiore (Publikompass); nel contesto di mercato della provincia di Torino, sia per Manzoni che per Publikompass, il prezzo medio per lettore è aumentato a fronte di una riduzione del prezzo medio per pagina. Peraltro, nella provincia di Genova, le inserzioni locali su La Repubblica hanno fatto registrare un aumento anche in termini di prezzo medio per pagina (oltre che prezzo medio per contatto) in ciò differenziandosi rispetto a Il Secolo XIX, per il quale è stato registrato un decremento.

Tabella 1 – Tasso di variazione del prezzo medio per pagina e del prezzo medio per contatto nel periodo 2011-2015

	Torino	*Genova*
Manzoni – prezzo medio pagina	*-[30-35%]*	*+[15-20%]*
Manzoni – prezzo medio lettore	*+[5-10%]*	*+[85-90%]*
Publikompass – prezzo medio pagina	*-[15-20%]*	*-[30-35%]*
Publikompass – prezzo medio lettore	*+[15-20%]*	*-[5-10%]*

Fonte: elaborazioni su dati forniti da GELE

37. Il *dataset* sui prezzi medi per pagine praticati da Manzoni e Publikompass è stato utilizzato da GELE per un esercizio econometrico i cui risultati sono stati prodotti in sede di notifica. Detto esercizio econometrico evidenzia, secondo GELE, l'assenza di effetti statisticamente significativi della *[omissis]* sul livello del prezzo medio a pagina della pubblicità locale commerciale.

38. L'analisi econometrica è stata svolta su un *panel* relativo a testate locali su cui raccolgono pubblicità Manzoni e Publikompass in *[omissis]* province italiane[17], che comprende le seguenti variabili: il prezzo medio per pagina, *[omissis*].

39. In particolare, sono stati presentati i risultati di un'analisi di regressione del prezzo medio a pagina come funzione della *[omissis]* e delle altre variabili sopra descritte che possono influenzare il prezzo in questione. I risultati prodotti mostrano che *[omissis]* non è mai statisticamente significativa nello spiegare il livello del prezzo, tranne in una sola specificazione del modello, *[omissis*]. Tale risultato è utilizzato per concludere che *[omissis*].

40. Si ritiene che l'analisi prodotta abbia un valore probatorio estremamente limitato, sia per la scarsa robustezza delle stime ottenute – che variano sensibilmente nelle diverse specificazioni del modello proposto – sia per talune limitazioni dei dati utilizzati e dell'analisi, che appare viziata da seri problemi di endogeneità.

41. Le informazioni contenute nel *dataset* potenzialmente utili ad analizzare il rapporto tra il livello dei prezzi e *[omissis]* sono di due tipi: ***(i)*** l'andamento dei prezzi delle testate nelle province in cui si è realizzata la concentrazione tra La Stampa e Il Secolo XIX; ***(ii)*** *[omissis*].

42. Occorre preliminarmente rilevare come, in entrambe le prospettive di analisi, il contenuto informativo del *dataset* sia limitato. Infatti, un'eventuale analisi degli effetti della predetta concentrazione può basarsi solo sui dati relativi al 2015, il primo anno in cui è essa divenuta operativa. Inoltre, ulteriore significativa limitazione del *dataset* è da rinvenire nel fatto che le informazioni relative alla *[omissis]* si limitano alla *[omissis*].

43. In ogni caso, da un'analisi *cross sectional* – qual è sostanzialmente quella prodotta da GELE – può emergere un'eventuale correlazione tra *[omissis]* e il livello di prezzo della raccolta pubblicitaria che può essere interpretata come relazione causale solo nel caso in cui si ritengano risolti i problemi connessi all'endogeneità della *[omissis*].

44. Infatti, occorre prendere atto del fatto che sia il livello dei prezzi che *[omissis]* in un mercato locale dipendono dalle stesse variabili e, in particolare, dalle caratteristiche fondamentali della domanda nelle diverse province: nelle province in cui si ha una domanda strutturalmente debole si

[17] *[Omissis].*

osserveranno sia prezzi bassi sia *[omissis*]. Tale correlazione, tuttavia, non può essere in alcun modo interpretata come una relazione di causalità.

45. Nel caso di specie, l'analisi econometrica prodotta dalle parti non appare affrontare e risolvere tale problema di "identificazione" del nesso causale tra le due variabili di interesse. In particolare, le variabili esogene considerate non appaiono idonee a catturare tutte le differenze rilevanti nelle condizioni della domanda tra le diverse province; ad esempio, non viene considerata alcuna variabile che appare direttamente connessa con il livello della domanda degli inserzionisti locali (che può dipendere, ad esempio, dalle specificità dei diversi tessuti produttivi locali). Né sono state adottate tecniche econometriche idonee a trattare problemi di endogeneità (la cui utilità, nel caso di specie, appare comunque limitata dal fatto che nel *dataset* non si registrano numerose variazioni della *[omissis*]).

46. Pertanto, non si ritiene che l'analisi prodotta fornisca solidi elementi probatori utili a comprendere il legame tra *[omissis]* e livello dei prezzi nel mercato in questione.

Il rapporto tra editore e concessionaria di pubblicità

47. Nell'ambito dell'istruttoria, al fine di comprendere le dinamiche del mercato della raccolta pubblicitaria e il ruolo svolto dai soggetti che vi operano, sono stati richiesti ed esaminati i contratti in essere tra i maggiori *player* del mercato editoriale nazionale e le rispettive concessionarie pubblicitarie, ivi compresi i contratti sottoscritti da Manzoni e Publikompass[18]. Il suddetto esame ha portato a osservare che esistono prassi di mercato che possono essere definite consolidate in ragione della loro diffusione.

48. Come osservato dalla stessa GELE[19], la relazione commerciale tra editore e concessionaria di pubblicità presenta caratteristiche simili a quella che intercorre tra un preponente e un agente, ove il primo delega al secondo – che non si assume rilevanti rischi economico-finanziari – l'esercizio di un'attività di vendita. Come in tutti i rapporti di questo tipo, le parti possono definire congiuntamente gli obiettivi di vendita e la strategia commerciale e possono prevedere meccanismi sia di monitoraggio che di salvaguardia, al fine di prevenire comportamenti opportunistici.

49. Per quanto attiene alla prassi contrattuale, generalmente l'editore si impegna a raccogliere la pubblicità sulle proprie testate servendosi esclusivamente della concessionaria con cui stipula il contratto; pertanto, quasi tutti i contratti prevedono delle clausole di esclusiva. Il contratto può riguardare la pubblicità nazionale, la pubblicità locale o entrambe; nei primi due casi il contratto conterrà anche una definizione condivisa dei confini tra ambito nazionale e ambito locale al fine prevenire l'insorgere di conflitti tra le diverse concessionarie che operano a livello nazionale e locale.

50. Nei contratti è possibile rinvenire clausole che impongono alla concessionaria delle limitazioni alla raccolta per tipologia di pubblicità o con riferimento alle aree territoriali di competenza, oppure per tipologie o nominativi di clienti. Spesso l'editore, anche se utilizza una concessionaria, si riserva il diritto di vendere direttamente i propri spazi pubblicitari a determinati clienti con i quali intrattiene un rapporto consolidato o con i quali ha relazioni d'affari in altri campi, talvolta definiti "clienti storici".

---

[18] Cfr. docc. n. 20 e n. 21 del fascicolo istruttorio (risposta di GELE alla richiesta di informazioni del 12 dicembre 2016) e doc. n. 45 (integrazione delle informazioni fornite nel corso dell'audizione del 18 gennaio 2017).

[19] Cfr. doc. n. 45 (integrazione delle informazioni fornite nel corso dell'audizione del 18 gennaio 2017, allegato 1).

51. A fronte del conferimento dell'incarico da parte dell'editore, la concessionaria si impegna a procedere, con la propria organizzazione e a proprie spese, alla conclusione dei contratti con i clienti inserzionisti, alla fatturazione e all'incasso e all'eventuale recupero coattivo dei crediti.

52. Il contratto tra editore e concessionaria spesso prevede indirizzi di politica commerciale e indicazioni di prezzi minimi. Secondo quanto riferito da GELE[20], quest'ultima clausola può essere strategica per prevenire comportamenti opportunistici da parte della concessionaria. Infatti, se la concessionaria vende altri mezzi meno prestigiosi e più difficili da vendere, presumibilmente con una quota concessionaria più elevata, potrebbe vendere con uno sconto molto elevato la testata più prestigiosa per ottenere dal cliente investimenti su altre testate meno prestigiose o altri mezzi più difficili da vendere ma più redditizi per la concessionaria stessa.

53. L'accordo può prevedere anche la definizione di obiettivi commerciali e *budget* per tipologie di clientela. Talvolta sono previste delle quote incentivanti al superamento degli obiettivi commerciali definiti per l'anno: al di sopra di una certa soglia di fatturato, la quota per la concessionaria aumenta; in tali casi la previsione di un *budget* ha una funzione premiale quando lo stesso viene raggiunto o superato. In altri casi, invece, è stato osservato che il mancato raggiungimento del *budget* previsto fa sorgere il diritto dell'editore all'applicazione di una penale così trasformando la previsione di un *budget* in una sorta di minimo garantito per l'editore.

54. Per consentire all'editore di monitorare sia le politiche commerciali che la scontistica, spesso i contratti impongono alla concessionaria la trasmissione dei contratti all'editore oppure di *report* mensili sui diversi elementi della politica commerciale. Ciò in quanto sarebbe altrimenti difficile prevedere *ex ante* tutte le contingenze e definirle contrattualmente.

55. I ricavi vengono suddivisi fra editore e concessionaria: parte al primo come corrispettivo della concessione e parte alla seconda come copertura delle spese di gestione del servizio e quale remunerazione dell'attività svolta. Il corrispettivo per il servizio della raccolta di pubblicità riconosciuto alla concessionaria è definito come una quota percentuale sulla raccolta che, prevalentemente, viene considerata al netto degli sconti e dell'eventuale commissione d'agenzia (di norma pari al *[10-15%]*). Nella raccolta pubblicitaria sui quotidiani, la quota della concessionaria varia generalmente tra il 10% e il 25% per la pubblicità nazionale e tra il 30% e il 35% per la pubblicità locale.

56. Sempre con riferimento alle condizioni economiche oggetto di negoziazione tra la concessionaria e l'editore, è emerso nel corso dell'istruttoria che la pattuizione di minimi garantiti a favore dell'editore, che in passato hanno rappresentato una forma di finanziamento dell'attività editoriale, è quasi del tutto scomparsa dalla prassi contrattuale mentre gli anticipi a valere sugli introiti dell'editore (c.d. "anticipazione fissa"), laddove concordati, rappresentano una quota più congrua degli introiti prevedibili rispetto a quanto avveniva negli anni passati[21].

57. Per quanto attiene al rischio di insolvenza dell'inserzionista, generalmente, questo è ripartito tra editore e concessionario secondo le medesime percentuali di ripartizione del fatturato. In caso di pubblicazione tardiva o difforme degli annunci, la responsabilità grava sull'editore e può essere previsto l'obbligo a carico di quest'ultimo di procedere alla ripubblicazione gratuita dell'inserzione.

---

[20] Cfr. doc. n. 45 (integrazione delle informazioni fornite nel corso dell'audizione del 18 gennaio 2017, allegato 1).

[21] Cfr. doc. n. 42 del fascicolo istruttorio (verbale dell'audizione di Sport Network del 20 gennaio 2017).

58. L'editore deve mettere a disposizione lo spazio per pubblicare tutta la pubblicità raccolta dalla concessionaria; deve cioè garantire una certa flessibilità nella foliazione o nel contenuto redazionale (operativamente il timone del giornale viene generalmente chiuso due giorni prima della pubblicazione sulla base degli spazi prenotati).

59. Con riguardo alla durata dei contratti tra editore e concessionaria, è stato osservato che la stessa è di norma pluriennale (da uno a cinque anni), a volte anche indeterminata, con la previsione di un rinnovo tacito degli stessi in assenza di disdetta da inviare entro un termine prestabilito. L'esame dei contratti, unitamente ai rinnovi di questi ultimi susseguitisi nel tempo, ha evidenziato una stabilità nei rapporti contrattuali fatta eccezione per il cambio di strategia commerciale del gruppo editoriale[22].

60. L'istruttoria svolta ha fatto emergere che le descritte dinamiche contrattuali e relazionali sono comuni sia alla raccolta pubblicitaria nazionale che a quella locale. È stato rilevato, infatti, che le uniche differenze sono relative alla circostanza che in ambito locale di norma non vi è l'intermediazione delle agenzie e al fatto che, solitamente, la percentuale del fatturato trattenuta dalla concessionaria si colloca su livelli superiori rispetto a quelli della raccolta nazionale in ragione della maggiore incidenza dei costi di struttura connessi alla rete di vendita e dei maggiori costi legati alla riscossione dei crediti vantati verso gli inserzionisti di piccole dimensioni[23]. Nello specifico, a livello locale la quota della concessionaria si attesta secondo GELE tra il 20% e il 35% del fatturato[24]; secondo Sport Network tale percentuale si colloca tra il 30% e il 35% ma può arrivare al 40% nel caso in cui, ad esempio per la configurazione del territorio, sussistano particolari difficoltà per raggiungere gli inserzionisti e, dunque, aumentino i costi dell'attività di raccolta.

VII. LA POSIZIONE DEL GRUPPO EDITORIALE L'ESPRESSO

Le considerazioni difensive

61. GELE rileva che ITEDI, attraverso la raccolta locale realizzata da Publikompass per La Stampa e Il Secolo XIX, è già dominante nelle province di Torino e Genova cosicché l'operazione in esame "*non determinerà significativi mutamenti di natura concorrenziale*"[25].

62. GELE ritiene altresì che il soggetto derivante dall'integrazione delle sue attività con quelle di ITEDI non avrà la capacità di sfruttare il proprio potere di mercato nei mercati della raccolta pubblicitaria locale sui quotidiani nelle province di Torino e di Genova in ragione della fase discendente della domanda di spazi pubblicitari e della conseguente dinamica di riduzione dei prezzi, della pressione concorrenziale esercitata dalla pubblicità *online* e dai periodici locali con diffusione *sub*-provinciale, fenomeno quest'ultimo caratteristico del Piemonte ma non presente in Liguria.

---

[22] Si veda, a titolo di esempio, il comunicato stampa del 29 novembre 2016 con il quale Poligrafici Editoriale annuncia il cambio di strategia di gruppo volto a implementare l'attività di raccolta pubblicitaria svolta dalla propria controllata SPEED in relazione alla raccolta nazionale sino a quel momento svolta da RCS MediaGroup.

[23] Cfr. doc. n. 42 del fascicolo istruttorio (verbale dell'audizione di Sport Network del 20 gennaio 2017).

[24] Cfr, doc. n. 45 del fascicolo istruttorio (integrazione delle informazioni fornite nel corso dell'audizione del 18 gennaio 2017).

[25] Cfr. doc. n. 8 del fascicolo istruttorio (formulario di notifica).

63. In merito alla fase discendente del mercato è stato spiegato che a partire dal 2008 *internet* ha profondamente cambiato le modalità di fruizione dell'informazione (dal giornaliero al *real time*) provocando nel settore della carta stampata un calo nel numero di copie e una riduzione della raccolta pubblicitaria, fenomeni che, data la natura a due versanti dei mercati editoriali, si alimentano a vicenda. Secondo GELE, esistono rigidità nella riduzione dell'offerta di spazi pubblicitari cosicché la crisi della domanda determina "*una fortissima tendenza dei prezzi a scendere*"[26].

64. Con riferimento alla pubblicità *online* GELE ha, in particolare, evidenziato che dal 2006 al 2016 la quota della raccolta pubblicitaria sui quotidiani rispetto al totale della spesa per comunicazione pubblicitaria è passata dal *[15-20%]* al *[5-10%]* mentre la quota relativa a *internet* è salita dal *[1-5%]* al *[25-30%*][27]. A livello locale, la pubblicità *online* cresce del *[15-20%]* annuo e nel 2015 ha raggiunto in Piemonte e in Liguria una dimensione pari approssimativamente *[omissis]* della raccolta sui quotidiani.

65. GELE ha altresì prodotto in sede di notifica e integrato nel corso dell'istruttoria[28] un'indagine[29] avente ad oggetto le scelte di allocazione degli investimenti pubblicitari di un sottoinsieme di imprese che sono o sono state clienti di Publikompass. Nella ricostruzione di GELE detta ricerca dimostra che in caso di aumento del prezzo delle inserzioni sui quotidiani una percentuale significativa della domanda, pari al 40% circa, si sposterebbe su altri mezzi e in particolare il 30% si sposterebbe su *internet* con Facebook che emerge come piattaforma preferita. Tali dinamiche sarebbero particolarmente marcate con riferimento alla provincia di Torino[30].

66. Per quanto concerne i periodici locali con diffusione *sub*-provinciale, è stato evidenziato che questi rappresentano una peculiarità del Piemonte[31]. Nelle aree di riferimento i periodici locali possono, in alcuni casi, avere una diffusione superiore a quella de La Stampa; inoltre essi restano in edicola per tutti i giorni che separano un'uscita dall'altra. I periodici locali hanno caratteristiche grafiche e di distribuzione del tutto analoghe rispetto ai quotidiani dai quali si distinguono invece per la periodicità di pubblicazione (settimanale, *infra*-settimanale o quindicinale); ai fini della pubblicità legale, la normativa di settore (articolo 490 del c.p.c.) equipara i periodici locali ai quotidiani. Secondo GELE, inoltre, il fatto che i prezzi medi per lettore dei periodici locali a livello *sub*-provinciale nell'area di Torino "*sono posizionati nello stesso ordine di grandezza*"

---

[26] Cfr. doc. n. 8 del fascicolo istruttorio (memoria economica allegata al formulario di notifica).

[27] Cfr. doc. n. 59 del fascicolo istruttorio (memoria finale di GELE).

[28] Cfr. doc. n. 45 del fascicolo istruttorio (integrazione delle informazioni fornite nel corso dell'audizione del 18 gennaio 2017, allegato 6). Si veda anche doc. n. 53 del fascicolo istruttorio (verbale dell'audizione di GELE e ITEDI del 2 febbraio 2017).

[29] Commissionata a *[istituto di ricerca]*.

[30] Tale lettura sembra riposare su una nota del 23 gennaio 2017 di *[istituto di ricerca]* (dal titolo "Un commento sulla sostituibilità della pubblicità sui quotidiani locali") secondo la quale le risposte delle imprese con sede nella provincia di Torino (*[omissis]*), rispetto al totale delle imprese considerate nella ricerca (*[omissis]*), mostrano una maggior frequenza nel dichiararsi non in difficoltà a sostituire la pubblicità sui quotidiani con altri mezzi (più *[1-5%]* rispetto al totale), si accentuano in merito "*alla sostituibilità della pubblicità sui quotidiani con quella di Facebook o su Google*" (più *[5-10%]*) e mostrano una crescita degli investimenti nel 2015 (rispetto al biennio precedente) maggiore (più *[1-5%]*). Cfr. doc. n. 37 (verbale dell'audizione di GELE e ITEDI del 18 gennaio 2017) e allegato 6 del doc. n. 45 (integrazione delle informazioni fornite nel corso dell'audizione del 18 gennaio 2017).

[31] Cfr. docc. n. 37 e n. 53 del fascicolo istruttorio (verbali delle audizioni di GELE e ITEDI del 18 gennaio e del 2 febbraio 2017.

rispetto ai prezzi di Manzoni e Publikompass conferma che si tratta di strumenti che gli inserzionisti possono prendere in considerazione in alternativa ai quotidiani.

67. Secondo GELE i periodici locali rappresentano un vincolo competitivo significativo per i quotidiani in quanto "*un investitore potrebbe selezionare un insieme di testate che assicurino complessivamente un copertura relativamente omogenea sull'insieme della provincia*"; inoltre "[l]*e imprese che investono in pubblicità locale possono avere delle aree geografiche di interesse, e dunque degli obiettivi pubblicitari di copertura, che variano da un'area multi-provinciale a zone geografiche molto limitate, persino inferiori ad un singolo comune*"[32]. Con riferimento alla provincia di Torino, GELE stima che i periodici a diffusione *sub*-provinciale ivi presenti ([*omissis]* circa) realizzino una raccolta pubblicitaria di circa *[inferiore a 10]* milioni di euro (dati 2015) cosicché la raccolta pubblicitaria realizzata in tale provincia sui quotidiani e sui periodi locali ammonterebbe a circa *[20-30]* milioni di euro. Rispetto a tale ultimo valore i fatturati pubblicitari intermediati da Publikompass e da Manzoni rappresenterebbero rispettivamente il *[55-60%]* e il *[5-10%*][33].

68. GELE ritiene, da ultimo, che il contesto competitivo della raccolta pubblicitaria locale sui quotidiani nella provincia di Torino si differenzi in maniera sostanziale rispetto al corrispondente mercato della provincia di Genova in ragione della maggiore apertura degli inserzionisti della provincia di Torino alla pubblicità *online* e della diffusione dei periodici locali, che non sono invece presenti nella provincia di Genova. A ciò si aggiunge, secondo GELE, la circostanza che RCS MediaGroup ha in progetto di rafforzare la propria presenza nel Nord Ovest, e in particolare, nell'area di Torino, e che tale progetto sarebbe "*di imminente attuazione*".

Le misure correttive proposte

69. Restando valide le considerazioni difensive sopra esposte, GELE si è dichiarata disponibile a implementare misure correttive al fine di fugare le preoccupazioni concorrenziali sollevate nel provvedimento di avvio dell'istruttoria[34].

70. Per quanto concerne il mercato della raccolta pubblicitaria sui quotidiani nella provincia di Genova, GELE si è dichiarata disponibile a negoziare con *[omissis]* un contratto per la concessione della raccolta pubblicitaria locale su La Repubblica. A tal fine, sono già state avviate negoziazioni e la conclusione di un contratto preliminare è ritenuta possibile in un arco temporale di *[omissis*].

71. Il soggetto individuato come controparte contrattuale svolge l'attività di *[omissis*]. È stato evidenziato che il settore *[omissis]* presenta le maggiori sinergie con la carta stampata per quanto attiene ai processi di vendita poiché si rivolge alla medesima tipologia di clienti e utilizza sostanzialmente la stessa tipologia di messaggio *[omissis*].

72. Il soggetto individuato, secondo GELE, garantisce presenza storica sul territorio e solidità operativa. Esso, inoltre, non è attivo nella raccolta pubblicitaria su *[omissis]* – mezzi sui quali operano, invece, Manzoni e Publikompass – e pertanto può essere considerato autonomo, indipendente e libero da rischi di condizionamento rispetto alle suddette Manzoni e Publikompass.

---

[32] Cfr. doc. n. 45 (integrazione delle informazioni fornite nel corso dell'audizione del 18 gennaio 2017, allegato 1).

[33] Cfr. doc. n. 45 (integrazione delle informazioni fornite nel corso dell'audizione del 18 gennaio 2017, allegato 1).

[34] Cfr. doc. n. 53 del fascicolo istruttorio (verbale dell'audizione di GELE e ITEDI del 2 febbraio 2017); si vedano anche docc. n. 54 (proposta di misura correttive) e n. 59 (memoria finale) del fascicolo istruttorio,

73. GELE ha depositato una bozza di contratto nella quale, rispetto alla prassi negoziale della raccolta pubblicitaria locale sui quotidiani, sono state eliminate alcune clausole al fine di garantire che il soggetto individuato come concessionario per la raccolta su La Repubblica possa operare in maniera pienamente indipendente rispetto a GELE.

74. La bozza di contratto predisposta da GELE ha ad oggetto la concessione in esclusiva della raccolta pubblicitaria locale de La Repubblica, edizione locale di Genova. Le modalità operative previste per lo svolgimento dell'attività non contengono limitazioni concernenti le politiche di prezzo che la concessionaria dovrà applicare ai clienti inserzionisti. La durata della concessione prevista è di cinque anni in ragione del *trend* decrescente della raccolta pubblicitaria sui quotidiani rispetto a quella sul *web*.

75. Le percentuali relative alla suddivisione dei ricavi tra editore e concessionaria non sono allo stato indicate nella bozza di contratto predisposta da GELE in quanto saranno successivamente oggetto di negoziazione tra le parti. Alla negoziazione tra le parti è rimessa anche la determinazione di altri elementi del contratto suscettibili di incidere sull'esecuzione del contratto e sull'operatività del concessionario; si tratta in particolare *[omissis*].

76. Con riferimento alle modalità operative dell'accordo, la bozza contrattuale prevede che GELE metta a disposizione del concessionario lo spazio necessario per la pubblicazione degli annunci pubblicitari raccolti secondo un "carico pubblicitario massimo" *[omissis]* dall'editore che sarà *[omissis]* a quello reso disponibile alla concessionaria uscente (Manzoni) per l'anno 2016. Quanto al concessionario, questo deve, secondo la bozza contrattuale, comunicare all'editore il valore del fatturato pubblicitario netto (relativo al *[omissis]* precedente) con cadenza *[omissis]* in ragione del fatto che i sistemi di rendicontazione interna di GELE adottano tale periodicità; l'editore potrà verificare, presso gli uffici del concessionario, la documentazione contrattuale e contabile (fatture e incassi) pertinente esclusivamente con cadenza *[omissis*].

77. Per quanto concerne il mercato della raccolta pubblicitaria sui quotidiani nella provincia di Torino, GELE pur ritenendo che il contesto di mercato della provincia di Torino presenti delle peculiarità rispetto a quello della provincia di Genova, si è dichiarata parimenti disponibile a negoziare un contratto per la concessione della raccolta pubblicitaria locale sull'edizione torinese de La Repubblica indicando quale controparte *[omissis*].

78. Tale soggetto è anch'esso *[omissis]* e presenta caratteristiche analoghe a quelle dell'operatore individuato per la provincia di Genova. Anche nel caso della raccolta pubblicitaria locale nella provincia di Torino, GELE ritiene di poter addivenire a un accordo preliminare in un arco temporale di *[omissis*].

79. Lo schema contrattuale sarebbe lo stesso proposto per la concessione della raccolta pubblicitaria sull'edizione genovese de La Repubblica. In relazione alla congruità della durata della concessione, GELE ha richiamato la pressione concorrenziale esercitata dai periodici locali con diffusione *sub*-provinciale, in aggiunta a quella derivante dalla crescita della raccolta *online*, nonché l'annunciato ingresso di un concorrente di particolare rilievo quale il gruppo Cairo/RCS MediaGroup.

80. Alla luce del fatto che i mercati della raccolta pubblicitaria locale sui quotidiani nelle province di Genova e Torino attraversano una fase evolutiva, connessa ai vincoli competitivi sopra richiamati, GELE si riserva di richiedere la revisione delle misure "*al verificarsi di mutamenti sostanziali della situazione di mercato considerata nel provvedimento di chiusura*".

81. Da ultimo, GELE si è dichiarata disponibile a informare l'Autorità circa l'implementazione delle misure correttive proposte entro due mesi dalla notifica del provvedimento di autorizzazione dell'operazione.
82. GELE ritiene che la concessione a un terzo indipendente della raccolta pubblicitaria locale de La Repubblica (edizione di Genova e di Torino) rappresenti una misura idonea a neutralizzare gli effetti della concentrazione in esame sui mercati oggetto dell'istruttoria, mantenendo inalterato lo *status quo ante* alla stessa. Nessun altro impegno potrebbe, in questa prospettiva, essere richiesto alle parti, in quanto sarebbe sproporzionato e andrebbe al di là di quanto necessario a eliminare gli effetti distorsivi evidenziati nel provvedimento di avvio dell'istruttoria andando a incidere su una situazione preesistente all'operazione stessa.

VIII. VALUTAZIONI

La valutazione dell'operazione

83. Nel provvedimento di avvio è stato evidenziato che l'operazione di concentrazione tra GELE e ITEDI nei mercati della raccolta pubblicitaria locale sui quotidiani delle province di Torino e di Genova risulta suscettibile di determinare la costituzione di un monopolio (Genova) o di un quasi monopolio (Torino). In particolare, nel mercato della raccolta pubblicitaria locale sui quotidiani della provincia di Torino il soggetto che nascerà dall'integrazione delle attività di Manzoni e Publikompass verrà a detenere una quota del *[90-95%]* e rappresenterà il 100% del corrispondente mercato della provincia di Genova.
84. Le evidenze istruttorie danno conto del fatto che Publikompass già deteneva nei mercati rilevanti una posizione dominante. Gli operatori di mercato (Polo Grafico e RCS MediaGroup) evidenziano la forza a livello locale de La Stampa e de Il Secolo XIX descrivendo tali quotidiani come un riferimento per gli inserzionisti in ragione del loro radicamento sul territorio. Le quote di mercato detenute da Publikompass nei mercati in questione sono pienamente compatibili con la valutazione descritta: come evidenziato nel provvedimento di avvio, nel 2015 Publikompass deteneva nel mercato della raccolta pubblicitaria locale sui quotidiani della provincia di Torino una quota all'incirca pari a *[80-85%]* e nel corrispondente mercato della provincia di Genova una quota all'incirca pari a *[85-90%*].
85. In tale contesto Manzoni viene individuata dagli operatori di mercato (RCS MediaGroup) come il principale vincolo competitivo per Publikompass anche in ragione del fatto che i quotidiani di riferimento si rivolgono al medesimo *target* di lettori, e dunque di inserzionisti (Polo Grafico). Tale ruolo è compatibile con il fatto che Manzoni rappresenta il secondo operatore di mercato nel contesto di mercato di Torino (con una quota di mercato all'incirca pari a *[5-10%*]); tale quota comprende anche la raccolta effettuata per conto di Metro, che rappresenta tuttavia una parte marginale. Nel mercato della provincia di Genova, Manzoni rappresenta l'unico operatore alternativo a Publikompass considerando che la raccolta effettuata da Polo Grafico per Il Giornale della Liguria rappresenta una parte trascurabile del mercato. Occorre altresì considerare che Manzoni è una concessionaria di primaria importanza, attiva su tutto il territorio nazionale su diversi *media*, che, in più, ha una larga e consolidata esperienza di raccolta pubblicitaria locale sui quotidiani facendo parte di un gruppo che edita diverse testate locali.

86. Gli altri operatori del mercato non appaiono nelle condizioni di esercitare una pressione concorrenziale significativa in ragione del fatto che, oltre a detenere quote di mercato significativamente inferiori a quella di Manzoni (e, a maggior ragione, di Publikompass), devono coprire i costi fissi di struttura della rete di vendita (Sport Network) ovvero hanno una rete di vendita che copre solo in parte la loro stessa raccolta (Polo Grafico) e pertanto non possono proporsi come concorrenti di Manzoni e Publikompass. Peraltro, i quotidiani per i quali Sport Network e Polo Grafico effettuano la raccolta si rivolgono a *target* di lettori, e dunque di inserzionisti, differenziati rispetto a quelli dei quotidiani di GELE e ITEDI.

87. L'operazione in esame porterà, pertanto, al rafforzamento della posizione dominante già detenuta da Publikompass facendo venir meno il principale vincolo competitivo.

88. Il nuovo soggetto deterrà un potere di mercato e potrà utilizzarlo nei confronti degli inserzionisti per i quali verrà meno l'unica alternativa a livello provinciale e la conseguente possibilità di comparazione delle offerte che consentiva loro di controbilanciare il potere di Publikompass. Tale effetto, sia nel caso in cui un'unica concessionaria effettui la raccolta per le edizioni locali de La Repubblica e La Stampa/Il Secolo XIX, sia nel caso in cui l'editore GELE decida di chiudere una delle edizioni locali, potrà tradursi in un peggioramento delle condizioni economiche e contrattuali praticate nonché in una riduzione del livello di qualità dei servizi offerti.

89. In relazione agli effetti sopra indicati, le evidenze agli atti danno conto del fatto che il prezzo medio per lettore – parametro ritenuto dalla stessa GELE indicativo del costo dell'investimento pubblicitario per l'inserzionista – mostra un andamento crescente a partire dal 2013 sia per Manzoni che per Publikompass (Grafico 2) e che nel contesto di mercato della provincia di Genova il prezzo medio per lettore di Manzoni ha fatto registrare un incremento dell' *[85-90%]* (Tabella 1). L'andamento del prezzo medio per lettore più sfavorevole per l'inserzionista rispetto all'andamento del prezzo medio, è indicativo del fatto che gli inserzionisti di Manzoni e Publikompass non hanno ottenuto una riduzione dei costi proporzionale alla riduzione del livello di qualità dell'inserzione in termini di diffusione del messaggio pubblicitario.

90. Le evidenze richiamate fanno ritenere che, malgrado il calo della domanda, l'integrazione delle attività di Manzoni e Publikompass è suscettibile di determinare un cambiamento nelle politiche commerciali in termini di aumento di prezzo degli spazi pubblicitari a svantaggio degli inserzionisti. In ogni caso, come rilevato nel provvedimento di avvio, il soggetto che deriverà dall'integrazione delle attività di Manzoni e Publikompass deterrà un potere di mercato tale da poter controllare a proprio vantaggio anche un'eventuale dinamica decrescente dei prezzi.

91. Si rileva, inoltre, che nei mercati della raccolta pubblicitaria locale sui quotidiani la domanda si presenta polverizzata e non operano aggregatori di domanda (centri *media*). Si deve pertanto ritenere che nei contesti di mercato delle province di Torino e Genova la domanda non detiene un potere negoziale che consenta di controbilanciare quello del soggetto che deriverà dall'aggregazione di Manzoni e Publikompass.

92. L'istruttoria ha altresì confermato che la situazione di monopolio o quasi monopolio che verrà a crearsi nei mercati della raccolta pubblicitaria locale sui quotidiani nelle province di Torino e Genova è suscettibile di incidere sul finanziamento di nuove attività editoriali. Ciò in quanto la raccolta pubblicitaria costituisce una fonte di finanziamento imprescindibile per la pubblicazione di un quotidiano.

93. Diversamente da quanto sostenuto da GELE, i periodici locali che risultano diffusi a livello *sub*-provinciale in Piemonte non possono essere considerati un vincolo competitivo significativo per i quotidiani in quanto per frequenza, area di diffusione e, in taluni casi, anche per linea editoriale, si riferiscono a *target* diversi da quelli dei quotidiani e soddisfano la domanda di un inserzionista diverso da quello de La Stampa o La Repubblica che è interessato a una diffusione provinciale dell'annuncio pubblicitario. Del resto, la stessa GELE, nelle proprie considerazioni difensive, evidenzia che le testate *sub*-provinciali possono soddisfare la domanda di inserzionisti interessati ad aree più circoscritte rispetto alla provincia. Quanto alla possibilità che gli inserzionisti interessati a una copertura provinciale possano rivolgersi a un insieme di testate locali, si osserva che ciò comporterebbe un evidente aumento della complessità di gestione della campagna di comunicazione conseguente alla moltiplicazione dei rapporti contrattuali nonché un incremento di costi di ricerca e transazione[35].

94. Ciò posto, si rileva che, anche a voler aderire all'argomento di GELE e portare lo stesso alle estreme conseguenze considerando i periodici locali sostituti dei quotidiani – valutazione, questa, che GELE non ha fatto in sede di notifica – il soggetto derivante dall'integrazione di Manzoni e Publikompass verrebbe ugualmente a trovarsi in una posizione dominante detenendo una quota di mercato pari al *[60-65%]* a fronte di una pletora di competitori di dimensione più piccole.

95. Il cambiamento delle modalità di fruizione dell'informazione e di comunicazione pubblicitaria determinato da *internet*, se ha indotto una ricomposizione degli investimenti pubblicitari e, in particolare, una significativa riduzione della raccolta sulla carta stampata, non appare poter determinare una sostituzione tra la raccolta pubblicitaria sui quotidiani e quella *online*. Questi mezzi si presentano piuttosto come complementari, come risulta dalle valutazioni degli operatori di mercato (Polo Grafico e RCS MediaGroup) e dalla stessa indagine commissionata da GELE a *[istituto di ricerca*]. Inoltre, come già rilevato nel provvedimento di avvio, la richiamata ricerca dà conto del fatto che in sei casi su dieci un incremento del prezzo delle inserzioni sui quotidiani non determinerebbe uno spostamento verso altri mezzi. Le affermazioni di GELE circa il fatto che gli inserzionisti del contesto di mercato della provincia di Torino mostrerebbero una maggiore propensione, rispetto ad altre aree geografiche, a investire su Google e Facebook appare apodittica e non supportata da adeguate evidenze.

96. I nuovi ingressi appaiono poco probabili in ragione della descritta interdipendenza tra contenuti e raccolta pubblicitaria; al riguardo basti richiamare la posizione espressa da Caltagirone Editore secondo la quale non è pensabile che una concessionaria entri nei mercati di interesse senza che l'editore di riferimento lanci una testata/edizione locale. In tale ottica il fatto che a livello editoriale sia La Stampa che il Secolo XIX sono quotidiani caratterizzati da un forte radicamento territoriale e presentano anche un respiro nazionale, soddisfacendo al contempo sia la domanda di notizie nazionali che quella di notizie locali, rappresenta un forte disincentivo rispetto a eventuali nuovi ingressi.

97. L'ingresso annunciato del Corriere della Sera nella provincia di Torino appare, come affermato dalla stessa RCS MediaGroup, tutt'altro che imminente e ancora in fase di studio. Ciò posto, si rileva che il Corriere della Sera, quale nuovo entrante sul mercato della stampa quotidiana locale,

[35] Le informazioni fornite danno conto del fatto che i periodici locali a diffusione *sub*-provinciale affidano la propria raccolta a diverse piccole concessionarie locali ovvero effettuano la raccolta in proprio (cfr. doc. n. 45 del fascicolo istruttorio).

partirebbe dalla propria quota di diffusione nazionale. Occorre inoltre considerare che si tratta di un quotidiano appartenente a un gruppo verticalmente integrato nella raccolta pubblicitaria, attivo a livello nazionale su diversi *media*. Inoltre, il Corriere della Sera fa capo a una proprietà che ha altri interessi commerciali nella provincia di Torino. Per le ragioni esposte, una volta che abbia concretizzato l'ingresso sul mercato rilevante, RCS MediaGroup potrà essere considerato un vincolo competitivo per la nuova entità derivante dalla concentrazione.

98. Con riferimento alla concorrenza potenziale esercitabile dalle concessionarie pubblicitarie specializzate su altri *media*, in particolare radio e tv, sulla base delle evidenze istruttorie si ritiene che nel breve periodo le stesse non siano in grado di espandere la propria attività ai quotidiani in ragione del fatto che la raccolta pubblicitaria sui quotidiani presenta delle specificità non comuni agli altri mezzi e necessita di strutture e risorse dedicate.

99. Da ultimo, in relazione agli altri mercati interessati dall'operazione che non sono stati oggetto dell'istruttoria, si confermano le valutazioni contenute nel provvedimento di avvio secondo cui l'integrazione tra GELE e ITEDI non è idonea a costituire o rafforzare una posizione dominante sugli stessi né può essere ritenuta idonea a pregiudicarne le dinamiche concorrenziali.

La valutazione delle misure correttive proposte

100. Il contenuto delle misure correttive proposte da GELE con riferimento ai mercati della raccolta pubblicitaria locale nelle province di Genova e Torino, consistenti nella concessione della raccolta pubblicitaria delle edizioni locali de La Repubblica a operatori terzi e indipendenti, appare idonea a rispondere alle preoccupazioni contenute nel provvedimento di avvio e confermate dalle risultanze istruttorie illustrate in questa sede. La concessione a terzi della raccolta pubblicitaria de La Repubblica appare, infatti, in grado di neutralizzare la sovrapposizione di attività tra Manzoni e Publikompass[36]. Essa consente altresì l'ingresso nei mercati rilevanti di nuovi operatori. Da ultimo, sebbene nel corso dell'istruttoria non siano emersi elementi indicativi di un'intenzione di GELE di ridurre, successivamente alla realizzazione dell'operazione, l'offerta di contenuti locali (attraverso la cessazione di una o più edizioni locali), le misure correttive proposte appaiono idonee a garantire, per la loro durata, il mantenimento delle possibilità di scelta per gli inserzionisti locali delle province di riferimento su una varietà di contenuti non inferiore a quella precedente l'operazione di concentrazione.

101. Con riguardo alle caratteristiche degli operatori individuati da GELE quali concessionari della raccolta pubblicitaria locale de La Repubblica nelle province di Genova e Torino, si ritiene che le valutazioni circa il livello di sinergia tra l'attività già svolta da questi ultimi e quella che andrebbe a svolgere a seguito della concessione proposta siano apprezzabili anche alla luce di quanto emerso dall'istruttoria circa la specificità della raccolta pubblicitaria cartacea. Parimenti apprezzabile è il radicamento sul territorio degli operatori in questione, in linea con quanto emerso nell'istruttoria. Il fatto che tali soggetti siano *[omissis]* costituisce un elemento di stabilità economico-finanziaria degli stessi. Infine, anche la circostanza che i concessionari individuati non effettuino la raccolta pubblicitaria per altri mezzi sui quali è attiva anche GELE deve essere

[36] Con riferimento al mercato della raccolta pubblicitaria locale sui quotidiani della provincia di Torino si rileva che la raccolta effettuata da Manzoni per conto di Metro rappresenta una parte trascurabile del fatturato realizzato da tale concessionaria.

valutata positivamente in quanto elimina rischi di condizionamenti che possano minare l'indipendenza degli stessi.

102. La durata prevista per i contratti di concessione della raccolta pubblicitaria, pari a cinque anni, deve ritenersi congrua in quanto è ragionevole ritenere che in tale arco temporale possano consolidarsi dinamiche di mercato idonee, in prospettiva, a rappresentare efficaci vincoli competitivi per la nuova entità. In particolare, le evidenze economiche prodotte da GELE danno conto di una ricomposizione già in atto del portafoglio di investimenti pubblicitari degli inserzionisti rispetto ai quotidiani e a *internet*. Inoltre, come evidenziato, le medesime misure correttive consentono l'ingresso sui mercati rilevanti di nuovi operatori che potrebbero rappresentare un'alternativa anche per eventuali editori che volessero offrire contenuti locali nelle province di Genova e Torino in tal modo contribuendo ad ampliare le possibilità di scelta degli inserzionisti e riducendo le barriere all'entrata.

103. Resta inteso che in caso di risoluzione dei contratti di concessione, per causa non imputabile a GELE ovvero in caso di recesso del contraente, GELE dovrà individuare un'altra controparte e concludere un nuovo contratto di concessione. Sia la nuova controparte che il nuovo contratto dovranno essere preventivamente approvati dall'Autorità. La controparte dovrà avere caratteristiche analoghe a quelle qui valutate in termini di indipendenza, affidabilità, conoscenza del territorio e di sinergia tra l'attività svolta e quella di raccolta pubblicitaria locale sui quotidiani. Il contratto dovrà avere contenuto analogo a quello qui individuato, nel rispetto della libertà negoziale dei contraenti.

104. L'effettività delle misure correttive proposte dipende anche dal contenuto specifico della bozza di contratto di concessione alla luce del fatto che GELE, attraverso la propria concessionaria, rappresenterebbe il principale concorrente dei terzi concessionari della raccolta locale de La Repubblica. In tal senso si rileva che l'assenza nella bozza di contratto proposta di previsioni che limitino la politica di prezzo dei concessionari – previsioni che pure rappresentano una prassi di mercato – vada nella direzione di garantire l'indipendenza dei concessionari rispetto a GELE rendendoli nei rispettivi mercati un vincolo competitivo efficace.

105. Per le medesime ragioni deve essere valutata positivamente la proposta di GELE di rimettere alla negoziazione tra le parti la definizione dei parametri economici suscettibili di incidere sull'esecuzione del contratto e sull'operatività dei concessionari. La definizione unilaterale di tali parametri avrebbe potuto portare all'imposizione di clausole eccessivamente gravose e, dunque, idonee a limitare l'autonomia dei terzi contraenti.

106. L'impegno di GELE di *[omissis]* rispetto al 2016 il carico pubblicitario massimo, che definisce l'ambito di operatività del concessionario, costituisce una garanzia dell'efficacia delle misure correttive. La periodicità *[omissis]* delle eventuali verifiche sui documenti contabili relativi ai fatturati pubblicitari netti *[omissis]* riduce significativamente la possibilità di un monitoraggio da parte di GELE sulle politiche commerciali adottate a fronte di una prassi di mercato che prevede una periodicità più assidua.

107. La tempistica indicata da GELE per la conclusione dei contratti di concessione ([*omissis*]) appare adeguata a consentire un'implementazione della misura correttiva tempestiva rispetto alla realizzazione dell'operazione.

108. Da ultimo, si rileva la necessità che l'implementazione delle misure correttive, così come qui individuate, sia accompagnata da obblighi informativi a carico di GELE nel senso di fornire

all'Autorità una tempestiva informazione non solo in merito alla conclusione dei contratti di concessione ma anche in relazione a qualunque evento rilevante circa la durata e l'efficacia degli stessi. In tal senso la proposta di GELE di fornire una prima relazione entro due mesi dalla notifica del provvedimento di autorizzazione dell'operazione appare ragionevole alla luce dei tempi previsti per la conclusione dei contratti. Resta inteso che al fine di verificare l'ottemperanza alle misure correttive durante l'arco temporale della loro vigenza saranno previste relazioni periodiche circa l'esecuzione dei contratti e il verificarsi di eventi che ne condizionino la durata e l'efficacia.

IX. IL PARERE DELL'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI

109. In data 28 febbraio 2017 l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (di seguito, AGCom) ha trasmesso il parere ai sensi dell'articolo 1, comma 6, lettera *c*), numero 11, della legge 31 luglio 1997, n. 249, sullo schema di provvedimento inviato dall'Autorità in data 15 febbraio 2017.

110. L'AGCom ha, in particolare, condiviso "*l'individuazione dei mercati rilevanti*" operata dall'Autorità con riguardo ai mercati rilevanti e ha preso atto delle valutazioni svolte con riguardo agli effetti dell'operazione di concentrazione e alle misure correttive proposte da GELE, in relazione ai quali non è stato sollevato alcun rilievo.

111. L'AGCom ha altresì richiamato la propria delibera del 30 settembre 2016[37] nella quale ha ritenuto che l'operazione di concentrazione in esame non supera i limiti definiti all'articolo 43 del Decreto Legislativo 31 luglio 2005, n. 177 con riguardo al sistema integrato delle comunicazioni. Da ultimo, l'AGCom ha ricordato che essa procederà a valutare l'operazione anche ai fini della normativa dettata dalla legge 5 agosto 1981, n. 416 "*Disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria*", così come modificata dalla legge 25 febbraio 1987, n. 67 "*Rinnovo della legge 5 agosto 1981, n. 416, recante disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria*".

X. CONCLUSIONI

112. Alla luce delle considerazioni svolte si può concludere che l'operazione di concentrazione notificata porterà al rafforzamento della posizione dominante che la società acquisita, ITEDI, già detiene nei mercati della raccolta pubblicitaria locale sui quotidiani nelle province di Torino e Genova, riducendo in maniera sostanziale e durevole la concorrenza sui medesimi mercati.

113. Le misure correttive proposte da GELE, come sopra individuate, appaiono idonee a risolvere le problematiche concorrenziali derivanti dalla realizzazione dell'operazione. Inoltre, esse appaiono proporzionate in quanto incidono sulla sovrapposizione delle attività delle parti nei mercati oggetto di istruttoria per un tempo congruo in relazione alle dinamiche evolutive dei medesimi mercati.

114. Tutto ciò considerato, si ritiene che l'operazione di concentrazione notificata sia suscettibile di essere autorizzata condizionatamente alla realizzazione delle misure correttive come sopra individuate.

RITENUTO che l'operazione in esame è suscettibile di determinare, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 287/90, il rafforzamento di una posizione dominante nei mercati della raccolta

[37] Cfr. delibera n. 433/16/CONS.

pubblicitaria locale sui quotidiani nelle province di Genova e Torino, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza nei suddetti mercati;

RITENUTO necessario prescrivere alla società Gruppo Editoriale L'Espresso S.p.A., ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90, misure volte a impedire tali conseguenze, eliminando gli effetti distorsivi causati dalla realizzazione della concentrazione in esame;

DELIBERA

di autorizzare l'operazione di concentrazione comunicata, a condizione che Gruppo Editoriale L'Espresso S.p.A. dia piena ed effettiva esecuzione alle seguenti prescrizioni adottate ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90:

a) cessione della raccolta pubblicitaria locale sull'edizione de La Repubblica edizione di Torino a un soggetto terzo e indipendente, allo stato individuato in *[omissis*], secondo lo schema di contratto agli atti, entro 30 giorni dalla notifica del presente provvedimento;

b) cessione della raccolta pubblicitaria locale sull'edizione de La Repubblica edizione di Genova a un soggetto terzo e indipendente, allo stato individuato in *[omissis*], secondo lo schema di contratto agli atti, entro 30 giorni dalla notifica del presente provvedimento;

c) la durata delle suddette misure correttive deve essere pari a cinque anni decorrenti dalla notifica del presente provvedimento. In caso di risoluzione dei contratti di concessione di cui ai punti a) e b), per causa non imputabile a GELE ovvero in caso di recesso del contraente, GELE dovrà individuare un'altra controparte e concludere un nuovo contratto di concessione. Sia la nuova controparte che il nuovo contratto dovranno essere preventivamente approvati dall'Autorità. La controparte dovrà avere caratteristiche analoghe a quelle qui valutate in termini di indipendenza, affidabilità, conoscenza del territorio e di sinergia tra l'attività svolta e quella di raccolta pubblicitaria locale sui quotidiani. Il contratto dovrà avere contenuto analogo a quello qui individuato, nel rispetto della libertà negoziale dei contraenti;

d) trasmissione di una prima relazione sull'implementazione delle misure prescritte entro due mesi dalla notifica del presente provvedimento e di successive relazioni periodiche con cadenza annuale.

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, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della

Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente delle Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Roberto Chieppa

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS1353 – REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA - POLITICHE REGIONALI NEL SETTORE TURISTICO E DELL'ATTRATTIVITÀ DEL TERRITORIO REGIONALE

Roma, 2 febbraio 2017

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per gli Affari Regionali

Con riferimento alla richiesta di parere formulata da codesto Dipartimento in merito alle disposizioni della legge regionale della Regione Friuli Venezia Giulia del 9 dicembre 2016, n. 21, recante "*Disciplina delle politiche regionali nel settore turistico e dell'attrattività del territorio regionale nonché modifiche a leggi regionali in materia di turismo e attività produttive*" (di seguito anche la Legge), l'Autorità, nella riunione del 25 gennaio 2016, ha inteso formulare le seguenti osservazioni ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/90.

L'Autorità ritiene che alcune disposizioni della citata Legge regionale, che si compone di 109 articoli, suddivisi in dodici titoli, siano da ritenersi in contrasto con i principi nazionali e comunitari in materia di concorrenza e, pertanto, presentino profili di incostituzionalità per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione.

In particolare, l'art. 16 "*Aperture e chiusure temporanee e assenza del direttore tecnico*", relativo alla disciplina delle agenzie di viaggio e turismo, introduce limiti temporali per l'apertura delle agenzie (minimo quattro mesi), per la chiusura delle stesse (massimo 40 giorni eventualmente prorogabili per comprovati motivi a sei mesi) e per l'assenza del direttore tecnico (non più di trenta giorni consecutivi).[1] Gli obblighi di apertura e di esercizio stagionale delle agenzie di viaggio di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo citato sono assistiti da misure sanzionatorie (art. 19, commi 4 e 5). Del pari l'assenza del direttore tecnico per un periodo di tempo superiore a quello di

[1] L'art 16 della legge regionale in esame dispone "*1. Le aperture stagionali dell'agenzia di viaggio e turismo non possono essere inferiori a quattro mesi nel corso dell'anno solare. 2. La chiusura temporanea dell'agenzia di viaggio e turismo non può essere superiore a quaranta giorni nel corso dell'anno solare, eventualmente prorogabile fino a sei mesi in caso di comprovati motivi. 3. L'assenza del direttore tecnico di agenzia di viaggio e turismo non può essere superiore a trenta giorni consecutivi. 4. La presenza fisica del direttore tecnico presso la sede centrale dell'agenzia e delle sue filiali non è indispensabile se sono disponibili strumenti di comunicazione che consentono al direttore stesso di svolgere compiutamente la sua attività ricevendo tutte le informazioni necessarie e fornendo le direttive utili a garantire l'operatività"*.

cui all'art 16, comma 3, è sanzionata al comma 6 dell'art.19 cit.[2] Tali previsioni,prevedendo giorni minimi di apertura delle agenzie (art. 16, commi 1 e 2) e prevedendo di fatto l'obbligo per il direttore tecnico di prestare la propria attività lavorativa con carattere di continuità presso un'agenzia (art. 16, comma 3), introducono ingiustificati limiti all'esercizio dell'attività in esame in contrasto con i principi a tutela della concorrenza.

Con riguardo poi all'art. 25 – *bed and breakfast* - si rappresenta che tale norma definisce l'attività in esame come occasionale.[3] La norma citata, prevedendo l'offerta occasionale di alloggio da parte dei titolari di tali strutture ricettive, introduce ingiustificati limiti dell'attività citata e dunque al libero esercizio della stessa.

In relazione a quanto previsto al capo IV - *interventi per la promozione dello sci di fondo* (artt. 66 - 69), si osserva che tali disposizioni prevedono l'erogazione di alcuni contributi da parte della regione per lo sviluppo e la diffusione dello sci di fondo (art 66), per l'attività di manutenzione ordinaria delle piste di fondo (art.68) e per investimenti connessi alle piste citata (art. 69) a favore di alcuni soggetti in quanto gestori di piste di sci da fondo. Fra tali beneficiari figurano le associazioni sportive senza fini di lucro affiliate alla federazione sport invernali (FISI) aventi sede nella Regione nonché le associazioni sportive con finalità promozionali della pratica dello *sleddog mushing* regolarmente costituite che possano documentare l'attività svolta nel settore in oggetto nei tre anni precedenti alla presentazione della domanda.[4] Le disposizioni citate richiedono,

---

[2] L'Art. 19 *Sanzioni amministrative* prevede che "*1. L'esercizio dell'attività di agenzia di viaggio e turismo, in mancanza di SCIA, è punito con una sanzione amministrativa da 10.000 euro a 30.000 euro e il divieto di prosecuzione dell'attività per i sei mesi successivi all'accertamento della violazione. 2. Nei casi di cui all'articolo 14, comma 6, l'esercizio delle professioni turistiche da parte di soggetti non autorizzati, è punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 euro a 3.000 euro a carico del titolare dell'agenzia di viaggio e turismo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 45. 3. L'utilizzo di una denominazione diversa da quella dichiarata nella SCIA comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 2.000 euro a 6.000 euro. 4. La violazione delle disposizioni in materia di apertura ed esercizio a carattere stagionale di agenzie di viaggio e turismo di cui all'articolo 16, comma 1, comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 2.000 euro a 6.000 euro. 5. La violazione delle disposizioni di cui all'articolo 16, comma 2, è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 euro a 3.000 euro e in caso di mancata riapertura nei termini previsti, con la sospensione dell'attività ai sensi dell'articolo 20. 6. L'esercizio di una agenzia di viaggio e turismo in mancanza del direttore tecnico comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa da 6.000 euro a 18.000 euro. In caso di recidiva è disposto, altresì, il divieto di prosecuzione dell'attività per i due anni successivi all'accertamento della violazione. 7. La violazione delle disposizioni di cui all'articolo 18, comma 2, è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria da 500 euro a 1.500 euro. 8. In caso di recidiva le sanzioni amministrative pecuniarie sono raddoppiate nella loro misura minima e massima. Si ha recidiva qualora la stessa violazione è commessa per due volte nel corso dell'anno solare, anche in caso di avvenuto pagamento della sanzione. In caso di recidiva, oltre al pagamento della sanzione, il Comune territorialmente competente dispone la sospensione dell'attività per un periodo da tre a centottanta giorni*".

[3] L'art. 25 dispone che"*1. L'attività di bed and breakfast è esercitata da coloro i quali, nell'ambito della propria residenza, comprese le pertinenze, ove alloggiano durante il periodo di permanenza degli ospiti, offrono occasionalmente alloggio e prima colazione ivi servita, in non più di quattro camere e con un massimo di otto posti letto, avvalendosi della normale organizzazione familiare, privilegiando nell'offerta della prima colazione l'utilizzo di prodotti agricoli regionali di cui all'articolo 1, comma 2, della legge regionale 17 febbraio 2010, n. 4 (Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli regionali). 2. L'utilizzo delle predette unità immobiliari secondo le modalità di cui al comma 1 non comporta, ai fini urbanistici, la modifica della destinazione d'uso. 3. Gli esercizi di bed and breakfast possono essere classificati nelle categorie standard, comfort e superior in base a quanto disposto dall'allegato "H" facente parte integrante della presente legge".*

[4] In particolare, l'art. 66 stabilisce che "*1. I contributi concessi per le finalità di cui all'articolo 65 vengono erogati a favore dei seguenti soggetti ove gestori di piste di sci di fondo: a) enti locali in forma singola o associata; b) Consorzi turistici; c) associazioni sportive senza fini di lucro aventi sede in Friuli-Venezia Giulia e affiliate alla Federazione Italiana Sport Invernali (FISI); d) scuole di sci autorizzate ai sensi dell'articolo 134 della legge regionale 2/2002; e) associazioni sportive con finalità promozionali della pratica dello sleddog mushing regolarmente costituite e che possano*

dunque, ai fini del beneficio del contributo regionale, oltre alla necessaria qualifica di gestore delle piste di sci di fondo, anche il possesso di requisiti ulteriori legati all'ambito territoriale (sede nella regione Friuli Venezia Giulia) o all'anzianità (comprovata operatività nei tre anni precedenti alla presentazione della domanda), suscettibili di limitare ingiustificatamente l'accesso ai contributi regionali soltanto ad alcuni gestori delle piste ponendosi, pertanto, in contrasto con i principi posti a tutela della concorrenza.

In conclusione, per le ragioni sopra individuate, le richiamate disposizioni della legge della Regione Friuli Venezia Giulia n. 21/2016, appaiono suscettibili di presentare profili di incostituzionalità per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *e*).

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino di cui all'art. 26 della legge n. 287/90, salvo che non vengano rappresentate, entro 30 giorni dal ricevimento della presente comunicazione, eventuali ragioni ostative alla pubblicazione.

f.f. IL PRESIDENTE
Gabriella Muscolo

adeguatamente documentare l'attività svolta nel settore in oggetto, nei tre anni precedenti alla presentazione della domanda".

AS1354 – RIFORMA DEL SETTORE DELLA MOBILITÀ NON DI LINEA

Roma, 10 marzo 2017

Presidente del Senato
Presidente della Camera dei Deputati
Presidente del Consiglio dei Ministri
Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti

Premessa

Nell'ultimo decennio si sono verificati irreversibili fenomeni di allargamento e diversificazione dell'offerta dei servizi di mobilità non di linea, idonei ad incrementare la qualità e a ridurre i prezzi del servizio, con indubbi vantaggi per il consumatore.

Rispetto a questo processo di evoluzione del mercato, gli operatori tradizionali, dotati di licenza taxi emessa dai comuni e operanti sulla base di una rigida regolamentazione in relazione tra l'altro al numero di licenze, dei turni e degli orari, rappresentano la categoria più esposta alla concorrenza delle nuove forme di servizio, come dimostra la forte opposizione manifestata in relazione a possibili riforme pro-concorrenziali. L'Autorità, pur nella consapevolezza di ciò, ritiene tuttavia che, in un'ottica di massimizzazione del benessere sociale, la strada da perseguire non dovrebbe essere quella di introdurre nuovi e/o ulteriori vincoli – su base territoriale, soggettiva o altro – volti a limitare l'operatività delle nuove forme di servizi di mobilità urbana; si dovrebbe al contrario perseguire una strada di "deregolazione dal basso" dei vincoli a carico degli operatori gravati da obblighi di servizio pubblico, in modo che essi abbiano la possibilità di rispondere in maniera adeguata ai cambiamenti imposti sia dalle nuove tecnologie sia da una domanda sempre più esigente. Al fine di creare un "*level playing field*" ed evitare fenomeni che possono (spesso impropriamente) essere interpretati come atti di "concorrenza sleale", appare dunque decisamente più efficiente alleggerire la regolazione degli operatori esistenti, sviluppando le forme di servizio più innovative e benefiche per il consumatore.

La problematica è comune a molti altri Stati europei dove, nell'ambito di riforme del settore, sono state intraprese iniziative in questo senso. A titolo di esempio, in Francia e in Inghilterra, le Autorità di concorrenza hanno evidenziato, nell'ambito delle rispettive attività di *advocacy*, l'opportunità che sia garantito un confronto ad armi pari tra taxi e servizio noleggio auto con conducente nei nuovi mercati e hanno criticato talune restrizioni previste in via normativa, tra cui l'obbligo per gli NCC di fare decorrere un certo lasso di tempo tra prenotazione del servizio e inizio dello stesso e l'obbligo di inizio e termine del servizio in rimessa, che sono state conseguentemente riviste. In particolare, l'Autorità francese, tenendo ferma l'esclusiva dei taxi per

il servizio su piazza, senza prenotazione, auspica un confronto maggiormente concorrenziale nel servizio di trasporto su chiamata, con riferimento quindi ai servizi di prenotazione delle corse[1].
La stessa offerta del servizio taxi (o almeno parte di essa) sta reagendo in maniera dinamica allo sviluppo di modalità innovative di trasporto non di linea, sfruttando al meglio le opportunità offerte dalle nuove tecnologie. Al riguardo, l'Autorità ha di recente avviato due procedimenti istruttori nei confronti di alcune società e cooperative di sistemi radio taxi di Roma e Milano proprio per evitare che vengano ostacolate le forme più innovative che si stanno sviluppando nel settore e per tutelare i tassisti che intendono avvalersene[2].
Ciò premesso, con l'art. 9, comma 3, del d.l. 30 dicembre 2016, n. 244 (c.d. decreto mille proroghe 2017), come modificato in sede di conversione dalla L. 27 febbraio 2017, n. 19, è stata disposta la proroga al 31 dicembre 2017 (i) del termine per l'emanazione del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti finalizzato ad impedire le pratiche di esercizio abusivo del servizio taxi e del servizio di noleggio con conducente; nonché (ii) della sospensione dell'efficacia delle disposizioni in materia di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea introdotte dal decreto legge 30 dicembre 2008 n. 2007 finalizzate, tra l'altro, a restringere l'operatività dei conducenti al di fuori del comune in cui è stata rilasciata l'autorizzazione.
L'Autorità valuta positivamente tali proroghe nella misura in cui esse consentono di usufruire di un periodo di tempo congruo per procedere ad una riforma complessiva in senso pro-concorrenziale della normativa relativa al settore della mobilità non di linea, come da tempo auspicato dall'Autorità in numerosi interventi di segnalazione da parte della stessa (cfr. *infra*).
In questo contesto, si prende atto che in data 21 febbraio 2017 è stata stipulata un'intesa tra il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e i rappresentanti delle principali sigle sindacali di categoria che si opponevano all'approvazione del citato articolo 9, comma 3, del decreto mille proroghe 2017. Tale intesa prevede la stesura entro un mese di:
- uno schema di decreto interministeriale di cui all'articolo 2 del d.l. n. 40/2010 per misure "*tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio taxi e del servizio noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia*";
- uno schema di decreto legislativo delegato di riordino della legge quadro 15 gennaio 1992, n. 21, che regola i servizi di trasporto pubblico non di linea.
Con riferimento allo schema di decreto legislativo delegato da ultimo citato, la delega è prevista dall'articolo 71 del disegno di legge A.S. n. 2085 "Legge annuale per il mercato e la concorrenza", che prevede che il Governo adotti entro dodici mesi dall'approvazione della legge una riforma complessiva del settore dei servizi di mobilità non di linea. I criteri ed i principi direttivi cui il Governo dovrebbe attenersi nella redazione di tale decreto sono:
"(*a) prevedere una disciplina per gli autoservizi pubblici non di linea [..] che contribuisca a garantire il diritto alla mobilità di tutti i cittadini e che assicuri agli autoservizi stessi una funzione complementare ed integrativa rispetto ai trasporti di linea […];*
(b) adeguare l'offerta alle nuove forme di mobilità che si svolgono grazie ad applicazioni web che utilizzano piattaforme tecnologiche per l'interconnessione di passeggeri e conducenti;
(c) promuovere la concorrenza e stimolare più elevati standard qualitativi;

[1] Cfr. ICN, *Government Advocacy and Disruptive Innovations*, Singapore 2016.
[2] Cfr. I801A e I801B in bollettino 3/2017.

(d) assicurare una miglior tutela del consumatore nella fruizione del servizio garantendo una consapevole scelta nell'offerta;
(e) armonizzare le competenze regionali e degli enti locali in materia, al fine di definire comuni standard nazionali;
(f) adeguare il sistema sanzionatorio per le violazioni amministrative […], anche ai fini del contrasto dei fenomeni dell'abusivismo […]".
L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato valuta positivamente i citati criteri di delega, in particolare quelli di cui *sub* (b), (c) e (d), in quanto sufficientemente ampi rispetto ad un intervento normativo che includa anche i servizi di mobilità che utilizzano autisti non professionisti collegati ad una piattaforma digitale. Si ritengono invece necessarie talune limitate modifiche, di seguito indicate, in relazione al criterio *sub* (e) della delega per includere anche l'armonizzazione delle competenze statali, nonché al fine di prevedere uno specifico criterio di delega in relazione a forme di compensazione per i tassisti. L'Autorità auspica pertanto una pronta approvazione del disegno di " Legge annuale per il mercato e la concorrenza" e l'esercizio della delega in esso contenuta.
Proprio in vista del riordino del settore della mobilità non di linea, e nell'auspicio che i futuri interventi normativi sappiano coniugare efficacemente le esigenze di una riforma in senso fortemente pro-concorrenziale del settore della mobilità urbana non di linea con misure idonee a limitare l'impatto sociale dell'apertura del mercato, l'Autorità intende fornire i propri suggerimenti avvalendosi a tal fine di una ormai lunga e consolidata attività di segnalazione sul tema al Parlamento ed al Governo ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge 287/90.
In particolare, in considerazione della cronica carenza di offerta che caratterizza i servizi di mobilità non di linea rispetto ad una domanda sempre crescente e sempre più esigente, anche con riferimento alla qualità dei servizi, l'Autorità intende porre all'attenzione del Governo e del Parlamento i seguenti punti:
1. l'esigenza di procedere quanto più possibile a un'equiparazione tra i servizi taxi e le altre forme di mobilità non di linea;
2. l'ingresso nel settore della mobilità non di linea di nuovi servizi a forte contenuto tecnologico che hanno modificato radicalmente il paradigma di funzionamento del settore e reso oltremodo obsoleto il quadro normativo vigente;
3. l'individuazione di strumenti volti a compensare l'effetto dell'apertura e dell'allargamento del mercato della mobilità non di linea sugli operatori sottoposti a obblighi di servizio pubblico.

I. Equiparazione tra servizio taxi e servizio noleggio con conducente

L'Autorità fin dal suo primo intervento nel settore del trasporto non di linea, risalente al 1995[3], ha sottolineato il tema della carenza dell'offerta di servizi di taxi rispetto alla domanda di mobilità urbana; carenza dovuta principalmente a un numero insufficiente di licenze emesse dai comuni interessati (in particolare quello di Roma), con conseguenti livelli troppo elevati delle tariffe per il servizio. L'Autorità ha auspicato quindi un aumento del numero delle licenze, una riduzione dei vincoli regolamentari in tema di turni ed orari (da intendere come minimi e liberamente derogabili) e ha chiesto che venisse specificato con chiarezza la natura di prezzo massimo della tariffa

[3] Cfr. AS053"Servizio di trasporto di persone mediante taxi" in bollettino n. 29/1995.

comunale (al fine di prevedere politiche autonome di differenziazione per fascia oraria o su base zonale)[4].

In una sua successiva segnalazione del 2004 l'Autorità, oltre a ribadire e ulteriormente articolare i rilievi critici avanzati nella segnalazione del 1995, ha introdotto per la prima volta nel dibattito sul settore il tema della "*compensazione*" a favore dei titolari di licenza taxi a fronte di una politica di aumento del numero delle licenze[5].

Successivamente a questi primi interventi, taluni Comuni, tra cui il Comune di Roma nel 2007, hanno provveduto ad aumentare il numero delle licenze, ma tali interventi sono risultati insufficienti anche a fronte di una domanda di mobilità non di linea in forte crescita. La domanda insoddisfatta, in particolare il suo segmento più elevato (utenza *business*), anche a causa di un livello qualitativo del servizio taxi non particolarmente elevato, si è spostata verso l'altra tipologia di servizio prevista dalla legge di settore, il servizio di noleggio con conducente (NCC).

L'offerta di servizi di NCC, tuttavia, non è stata sufficiente a soddisfare la domanda di mobilità. A titolo di esempio si consideri che, con specifico riferimento al Comune di Roma, che rappresenta insieme al Comune di Milano il più grande mercato per i servizi di mobilità alle persone nel paese, l'ultimo bando-concorso per il rilascio di nuove autorizzazioni risale al 1993 e che, ancora ad aprile 2015, le autorizzazioni per NCC rilasciate dal Comune di Roma erano meno di mille[6]. La forte asimmetria tra offerta e domanda ha spinto numerosi operatori dotati di autorizzazione a svolgere servizio di NCC rilasciata da altri comuni ad operare nelle aree dei comuni a maggior domanda (principalmente Roma e Milano).

A fronte di questo fenomeno, è intervenuta la modifica della legge n. 21/92 attuata dal decreto legge 30 dicembre 2008 n. 2007 (cd "mille-proroghe 2009"), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 31, che ha introdotto forti restrizioni in relazione alla possibilità per i conducenti NCC di operare al di fuori del comune in cui è stata rilasciata l'autorizzazione, prevedendo, tra l'altro: l'obbligo di sede e di rimessa nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione (art. 3); alcune limitazioni all'accesso al territorio comunale di soggetti autorizzati da altri comuni (art. 5 *bis*); la necessità di rimessa in loco per ottenere una nuova autorizzazione (art. 8); l'obbligo di inizio e termine di ogni servizio di NCC in rimessa (art. 11).

L'Autorità, nel febbraio 2009, ha segnalato le restrizioni concorrenziali provocate da queste norme, sottolineando che "[*l*]*a portata anticoncorrenziale di tali limiti appare evidente ove si consideri che l'ampliamento dell'offerta dei servizi pubblici non di linea risponde all'esigenza di far fronte ad una domanda elevata e ampiamente insoddisfatta, soprattutto nelle aree metropolitane, di regola caratterizzate da maggiore densità di traffico e dall'incapacità del*

---

[4] Cfr. AS053 cit. in particolare §10. Da notare come già nel 1995 l'Autorità collegava espressamente alla scarsità dell'offerta di taxi il fenomeno del cd "*abusivismo*", inteso in quella sede come "*spontaneo adeguamento del mercato*" alla scarsità stessa.

[5] AS277 "Distorsioni della concorrenza nel mercato del servizio taxi" in bollettino 9/2004.

[6] Per la precisione 993 a fronte di oltre 6.000 autisti NCC normalmente operanti nel territorio comunale. Dati forniti all'Autorità dal Comune di Roma e dalle associazioni di NCC e citati nella segnalazione AS122" Regolamento dell'offerta dei servizi di autonoleggio con conducente mediante vettura (NCC)" in bollettino n. 45/2015.

trasporto pubblico di linea e del servizio taxi a coprire interamente i bisogni di mobilità della popolazione"[7].

L'efficacia delle norme restrittive introdotte nel 2008 nella legge n. 21/92 è stata sospesa, in un primo momento, fino al 30 giugno 2009[8]. Tale termine è stato successivamente prorogato al 31 dicembre 2009[9] e poi al 31 marzo 2010[10].

Alla scadenza del termine di sospensione del 31 marzo 2010, l'Autorità ha ribadito il giudizio fortemente negativo su tali norme, reiterando una segnalazione ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei Ministri affinché venissero eliminate[11].

Il legislatore è quindi intervenuto nuovamente e, con l'art. 2, comma 3, del decreto legge n. 40 del 25 marzo 2010, ha stabilito che: "[*a*]*i fini della rideterminazione dei principi fondamentali della disciplina di cui alla legge 15 gennaio 1992, n. 21[…], ed allo scopo di assicurare omogeneità di applicazione di tale disciplina in ambito nazionale, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Conferenza Unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono adottate, entro e non oltre il termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, urgenti disposizioni attuative, tese ad impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia*". Il termine originario (fissato al 25 maggio 2010 dal d.l. n. 40/2010) per l'adozione del decreto interministeriale è stato prorogato di anno in anno e, da ultimo, al 31 dicembre 2017, dal citato art. 9, comma 3, del c.d. decreto milleproroghe 2017.

Si è dunque avuto un lungo periodo nel quale, in assenza di una esplicita sospensione della validità delle norme inserite nel 2008 nella legge n. 21/92, e in attesa di un Decreto Interministeriale che avrebbe dovuto definire i termini entro cui considerare il fenomeno del c.d. "*abusivismo*" nel settore del trasporto pubblico non di linea, si è ingenerata una forte incertezza giuridica che ha determinato anche esiti contrastanti in sede giudiziaria[12]. In questo contesto, l'Autorità, tra le

---

[7] Cfr. AS501 "Disciplina dell'attività di noleggio con conducente (disegno di legge di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207)" in bollettino 7/2009.

[8] Cfr. l'art. 7-bis del decreto legge n. 5/2009, introdotto dalla legge di conversione n. 33 del 9 aprile 2009.

[9] Cfr. l'art. 23, comma 2, del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

[10] Cfr. l'art. 5, comma 3, decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25.

[11] Cfr. AS683 "Disciplina dell'attività di noleggio con conducente" in bollettino 16/2010.

[12] Parte della giurisprudenza ha ritenuto che le norme della legge n. 21/92 introdotte nel 2008 fossero applicabili in quanto immediatamente precettive (cfr. sentenze del TAR Lazio nn. 7516/2012 e 3863/2013). Di medesimo avviso l'ordinanza cautelare, sempre del TAR Lazio, pubblicata il 5 marzo 2015, che ha sospeso una delibera del Comune di Roma, e richiamando le citate sentenze n. 7516/2012 e 3863/2013 ha incidentalmente ribadito che: "*le modifiche apportate alla legge quadro n. 21 del 1992, dall'art. 29, comma 1 –quater, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione, debbono ritenersi, nella parte di interesse, ormai vigenti, in quanto, da ultimo, anche l'art. 8, comma 1, del d.l. 31 dicembre 2014, n. 192, conv. in legge, con modificazioni, dalla l. 27 febbraio 2015, n. 11, si è limitato a prorogare il termine di adozione del decreto ministeriale recante "disposizioni attuative" della legge in esame, nulla disponendo in ordine ad una eventuale "sospensione" dell'efficacia delle norme in questione*". Altra parte della giurisprudenza è stata invece di avviso contrario, ritenendo che, stante la mancata adozione del decreto interministeriale, dette norme fossero soggette a sospensione dell'efficacia: nel giudizio per l'annullamento dei provvedimenti di sospensione delle autorizzazioni rilasciate ai ricorrenti per l'attività di NCC, questi ultimi hanno ottenuto l'accoglimento della domanda cautelare di sospensione dei provvedimenti impugnati (ordinanza cautelare TAR Lazio n. 4859/2014): "*considerato che la normativa primaria di riferimento degli impugnati provvedimenti (art. 29, comma 1 quater, del d.l. 30.12.2008 n. 207,*

proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per la concorrenza del 2014, ha inserito "*l'abolizione degli elementi di discriminazione competitiva tra taxi e NCC in una prospettiva di piena sostituibilità tra i due servizi*", facendo esplicito riferimento ai vincoli territoriali che limitano l'esercizio dell'attività di NCC al territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione[13].

Proposte per una riforma del settore in senso pro-concorrenziale

Alla luce di quanto precede, pertanto, l'Autorità ritiene che sia le norme che il Governo intende approvare a legislazione vigente (decreto interministeriale), sia quelle che dovrà adottare in futuro (il riordino della legge quadro 15 gennaio 1992 n. 21) debbano:

- non prevedere alcuna disposizione che limiti su base territoriale l'attività degli operatori NCC come invece previsto dagli articoli 3 comma 3, 5 *bis*, 8 comma 3 e 11 dell'attuale testo della legge n. 21/1992. Considerato che l'attività di NCC è svolta in regime di mercato, vincolata solo all'ottenimento di una mera autorizzazione all'inizio attività, si ritiene che la soluzione ottimale sia la previsione di un'autorizzazione su base nazionale rilasciata del Ministero delle infrastrutture e trasporti, come avviene per i servizi di mobilità su gomma a media e lunga percorrenza. A tal fine, appare necessario modificare la delega prevista dall'attuale art. 71, lettera (e), del disegno di "Legge annuale per il mercato e la concorrenza", che prevede l'armonizzazione delle competenze regionali e degli enti locali in materia, al fine di includervi anche le competenze statali. In subordine, l'autorizzazione dovrebbe essere rilasciata almeno su base regionale;
- stabilire, ai sensi del criterio di delega di cui alla lettera (e) del testo dell'articolo 71 del disegno di legge A.S. n. 2085 ("*armonizzare le competenze regionali e degli enti locali in materia, al fine di definire comuni standard nazionali*") – modificato come sopra indicato –, norme a seguito delle quali gli enti titolari delle competenze di programmazione dei servizi di mobilità non di linea (attuale articolo 4 della legge n. 21/92) esercitino tali competenze in maniera da:
  - evitare ogni forma di contingentamento delle autorizzazioni NCC; o, in subordine, ipotizzare criteri – validi su base nazionale – che leghino il numero delle licenze ad un'analisi della domanda effettiva dei servizi (anche attraverso indagini sul campo), senza utilizzare criteri basati su stime parametriche del profilo di crescita di alcune variabili (popolazione residente, poli di attrazione, ecc.) [14];
  - prevedere, nel caso non si introduca un'autorizzazione da rilasciare su base nazionale, forme di potere sostitutivo in presenza di inerzia delle amministrazioni (a livello di governo centrale nel caso di competenze regionali; regionale nel caso di competenze comunali); si consideri, quale esempio paradigmatico di inerzia amministrativa, il caso del Comune di Roma Capitale, che ha concesso le ultime autorizzazioni NCC nel 1993 a fronte di oltre 5.000 noleggiatori presenti sul territorio comunale dotati di autorizzazioni di altri comuni;
  - ai sensi del criterio di delega di cui alla lettera (a) dell'attuale testo dell'articolo 71 del disegno di legge A.S. n. 2085("*prevedere una disciplina per gli autoservizi pubblici non di linea [..]che assicuri agli autoservizi stessi una funzione complementare ed integrativa rispetto ai trasporti*

come convertito in l. 27.2.2009 n. 14), è attualmente soggetta a sospensione dell'efficacia, per effetto di provvedimento legislativo, ed era altresì sospesa al momento dell'adozione degli atti in questa sede contestati".

[13] Cfr. AS1137 "Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2014" in bollettino 27/2014.

[14] Cfr. AS1223 cit. nella quale l'Autorità suggeriva questi interventi alla Citta di Roma Capitale.

di linea […]"), ipotizzare forme di raccordo efficienti tra la normativa sul trasporto pubblico di linea e quello non di linea, al fine di prevedere la copertura della cd "*domanda debole di mobilità*" con servizi non di linea (che dunque potrebbero ampliare la gamma delle loro attività dietro remunerazione pubblica)[15];

- prevedere maggiore flessibilità operativa ai soggetti dotati di licenza taxi in termini di:
  • eliminazione dei vincoli attualmente esistenti al cumulo di più licenze, garantendo la possibilità che l'attività di taxi sia esercitabile in forma di impresa;
  • massima flessibilità di turni ed orari (da considerare come minimi e liberamente derogabili);
  • possibilità di offrire nuovi servizi integrativi (ad es., uso collettivo dei taxi);
  • possibilità di attuare politiche autonome dei prezzi delle corse nel rispetto del vincolo della tariffa massima (in particolare con riferimento a particolari destinazioni come aeroporti, stazioni ferroviarie e luoghi di attrazione turistica).

II. Nuovi servizi di mobilità non di linea a forte contenuto tecnologico

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è già intervenuta nel settembre 2015 con un parere al Ministro dell'Interno, su richiesta del Consiglio di Stato, in merito ai nuovi servizi di mobilità ad alta tecnologia[16]. In quella sede sono stati sottolineati con forza gli evidenti benefici concorrenziali per i consumatori finali derivanti da una generale affermazione delle nuove piattaforme di comunicazione fra domanda e offerta di servizi di mobilità non di linea in termini di maggiore facilità di fruizione del servizio di mobilità, migliore copertura di una domanda spesso insoddisfatta, miglioramento della qualità del servizio e riduzione dei costi per l'utenza, e, nella misura in cui si disincentiva l'uso del mezzo privato, in termini di decongestionamento del traffico urbano, con un miglioramento delle condizioni di offerta del servizio di trasporto pubblico di linea e di circolazione del traffico privato.

In particolare, sono state espresse valutazioni concorrenziali sia con riferimento a quella tipologia di servizi che utilizzano piattaforme digitali per connettere autisti professionisti dotati di licenza taxi o autorizzazione NCC con la domanda finale (come UBER Black o Mytaxi), sia con riguardo all'altra tipologia di servizi che, tramite la piattaforma, mette in connessione autisti non professionisti e la domanda finale (come il servizio UBER Pop, attualmente inibito sull'intero territorio nazionale da alcune decisioni del Tribunale civile di Milano)[17].

Con riferimento al primo tipo di servizi, l'Autorità, "*in un'ottica di giusto bilanciamento tra i vantaggi concorrenziali derivanti dallo sviluppo di questo tipo di piattaforme digitali (e di tutela degli interessi pubblici ad esse connessi) e la tutela di singole categorie di operatori*"[18], ha chiaramente auspicato un'interpretazione delle norme vigenti costituzionalmente orientata e dunque rispettosa del principio di libertà di iniziativa economica privata di cui all'articolo 41 della

---

15 Cfr. AS1305 "Art - metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento" in bollettino n. 38/2016.

16 Cfr. AS1222 "Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea" in bollettino n. 39/2015.

17 Cfr. ordinanza del 25 maggio 2015, R.G. n. 16612/2015, in primo grado; ordinanza del 2 luglio 2015, R.G. nn. 35445/2015 e 36491/2015, in sede di reclamo.

18 Cfr. AS1222 cit.

Costituzione. In particolare, ha sostenuto l'inapplicabilità agli autisti dotati di autorizzazione NCC che si servono di piattaforme digitali per il procacciamento della clientela delle norme della legge n. 21/92 che ne vincolano l'operatività all'esistenza ad una rimessa all'interno del comune che ha rilasciato l'autorizzazione (ed in particolare degli articoli 3 e 11 della legge n. 21/92).

Pertanto, nelle more di una riforma complessiva del settore secondo le linee sopra indicate, anche il decreto interministeriale di cui all'articolo 2 del d.l. n. 40/2010 che il Governo si appresta ad approvare non dovrebbe in alcun modo contenere norme che vincolino su base geografica l'operatività dei soggetti NCC autorizzati che si servono di piattaforme tecnologiche per il procacciamento della domanda.

Con riferimento a quei servizi di mobilità che utilizzano autisti non professionisti collegati ad una piattaforma digitale, l'Autorità nel proprio parere del 2015 ha auspicato, "*in una prospettiva de iure condendo",* l'adozione di una regolamentazione minima, alla luce dell'esigenza di contemperare interessi meritevoli di tutela (concorrenza, sicurezza stradale e incolumità dei passeggeri), tramite la definizione di un "terzo genere" di fornitori di servizi di mobilità non di linea (in aggiunta ai taxi ed agli NCC). Sul medesimo punto, il Presidente dell'Autorità, nel corso di una audizione Parlamentare del 28 ottobre 2015 nell'ambito dell'istruttoria legislativa sul disegno di legge sulla legge annuale per la concorrenza, ha ribadito "*la necessità dell'adozione di una regolamentazione minima di questo tipo di servizi*"[19].

Nel parere reso su questo tema, il Consiglio di Stato[20] ha condiviso la ricostruzione svolta dall'Autorità, anche con riferimento all'incompletezza della legislazione in materia e alla necessità che il legislatore adotti una regolazione del fenomeno nel prossimo futuro, tale da riconoscere le caratteristiche di diversità dei nuovi servizi di mobilità e individuare le tutele necessarie ai fini della loro operatività[21].

L'introduzione di una regolamentazione minima delle nuove piattaforme di servizi di mobilità potrebbe trovare spazio nel futuro decreto legislativo di riforma della legge n. 21/92 annunciato dal Governo.

Si ritiene, infatti, che i criteri di delega previsti dall'attuale testo dell'articolo 71 del disegno di legga A.S. n. 2085 siano sufficientemente ampi rispetto all'auspicato intervento normativo, considerando in particolare il criterio *sub* lettera (b) ("*adeguare l'offerta alle nuove forme di mobilità che si svolgono grazie ad applicazioni web che utilizzano piattaforme tecnologiche per l'interconnessione di passeggeri e conducenti*"), congiuntamente ai criteri *sub* lettere (c) e (d) ("*promuovere la concorrenza e stimolare più elevati standard qualitativi*" e "*assicurare una miglior tutela del consumatore*"). Di rilievo anche il criterio *sub* lettera (f) ("*adeguare il sistema sanzionatorio per le violazioni amministrative […], anche ai fini del contrasto dei fenomeni dell'abusivismo*"), che consente di intervenire anche sulle norme del Codice della Strada che attualmente ostano ad uno svolgimento di servizi che utilizzano autisti non professionisti.

---

[19] Cfr. testo dell'audizione del Presidente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato presso la X Commissione – Industria, Commercio, Turismo del Senato della Repubblica nell'ambito dell'istruttoria legislativa sul disegno di legge n. 2085 recante "Legge annuale per il mercato e la concorrenza" disponibile su www.agcm.it

[20] Parere n. 3586 del 23 dicembre 2015.

[21] La mancanza di coordinate ermeneutiche certe ha altresì condotto il Ministero dell'Interno a raccomandare gli organi di Polizia Stradale dallo stesso dipendenti ad astenersi dal contestare gli illeciti previsti dagli artt. 85 e 86 CdS (circolare n. 1842 del 14 marzo 2016).

Tale regolamentazione, tenuto conto dell'esigenza di tutelare la sicurezza stradale e l'incolumità dei passeggeri, dovrebbe essere tuttavia la meno invasiva possibile, limitandosi a prevedere una registrazione delle piattaforme in un registro pubblico e l'individuazione di una serie di requisiti e obblighi per gli autisti e per le piattaforme, anche di natura fiscale. In questo contesto, appare infatti necessario evitare soluzioni che, pur rappresentando un'apertura a questi servizi, ne potrebbero sancire, di fatto, un'operatività ridotta, non in grado di aumentare la concorrenza sui servizi di trasporto non di linea.

III. Strumenti di compensazione dell'effetto dell'apertura ed allargamento del mercato della mobilità non di linea

Nella citata segnalazione del 2004[22] l'Autorità, suggerendo un allargamento dell'offerta del servizio taxi tramite un aumento delle licenze esistenti, aveva introdotto il tema della "compensazione" a favore degli attuali titolari delle licenze, in considerazione delle eventuali perdite del valore commerciale delle stesse, tema ribadito anche nella citata segnalazione ai fini della legge annuale per la concorrenza del 2014. L'auspicato intervento di modifica normativa che elimini ogni vincolo residuo ad una piena equiparazione tra operatori taxi ed operatori NCC, in particolare nella prospettiva di un sempre maggiore sviluppo delle modalità tecnologiche di procacciamento della clientela, potrà determinare un effetto di allargamento dell'offerta analogo a quello ottenibile con un consistente incremento delle licenze. Anche in questo caso, dunque, si pone il tema delle possibili compensazioni a carico dei soggetti sottoposti ad obblighi di servizio pubblico.

Al riguardo, si deve ricordare che le licenze taxi attualmente in vigore (circa 20.000 su base nazionale di cui circa 12.600 tra Roma e Milano) sono state rilasciate dalle amministrazioni comunali sulla base di concorso pubblico per titoli, e dunque non a titolo oneroso. L'eccessivo contingentamento delle licenze e il mancato rilascio di nuove hanno fatto sì che queste licenze abbiano acquisito nel tempo un valore economico anche molto elevato a causa della loro scarsità e della circostanza appunto che l'acquisto di una licenza esistente è progressivamente divenuto l'unico modo per entrare nel settore (attraverso un mercato secondario completamente de-regolamentato). Non esiste dunque alcun diritto acquisito ad una eventuale compensazione nei confronti degli attuali possessori di licenza sulla base del decremento del relativo valore economico.

Ciononostante, l'Autorità è consapevole che la possibilità di successo delle auspicate riforme in senso pro-concorrenziale del settore della mobilità non di linea sono strettamente legate all'adozione di misure idonee a limitare quanto più possibile l'impatto sociale dell'apertura del mercato. Si ritiene pertanto necessaria una modifica della legge delega sul punto, affinché nel decreto legislativo di riforma del settore possano trovare spazio disposizioni che prevedano forme di compensazione a beneficio dei tassisti dotati di licenza.

Le modalità di applicazione di questo strumento delle compensazioni possono essere varie e dipendono dal tipo di apertura del mercato della mobilità non di linea che si intende perseguire.

---

[22] Cfr. AS277 cit.

Ove l'obiettivo fosse una liberalizzazione totale del mercato (dunque, l'abolizione delle licenze) lo Stato potrebbe riacquistare le licenze a un prezzo che tuteli dalla riduzione di valore connessa all'allargamento del mercato.

Nell'ipotesi – molto dibattuta sino a qualche anno fa – di incrementare il numero delle licenze taxi, come suggerito dall'Autorità nella citata segnalazione del marzo 2004[23], sarebbero possibili: i) forme di cessione a titolo oneroso delle nuove licenze, con la devoluzione degli introiti pro quota ai soggetti già presenti; ii) distribuzione, a titolo gratuito, agli operatori già presenti del settore di un'ulteriore licenza come forma di compensazione.

L'Autorità intende tuttavia suggerire una terza opzione, coerente con un meccanismo di apertura del mercato dei servizi di mobilità non di linea che contempli un allargamento della platea di soggetti in concorrenza tra loro (taxi, NCC, nuove forme di mobilità tramite piattaforme tecnologiche). Si tratta di un modello di liberalizzazione che prevede la coesistenza in un medesimo mercato sia di operatori gravati da obblighi di servizio pubblico sia di operatori senza obblighi di questo tipo. In questa prospettiva, appare assolutamente ragionevole ipotizzare forme di compensazione per i tassisti.

Anche in altre giurisdizioni, sono state previste talune limitate forme di compensazione al fine di alleviare l'impatto economico delle riforme di liberalizzazione, come in Irlanda dove, sebbene in sede giudiziale fosse stato espressamente negato un diritto in tal senso in favore dei detentori delle licenze, è stato previsto un sussidio economico in favore di limitate categorie di soggetti finanziato con risorse statali[24].

Con riferimento all'Italia, già sussistono talune limitate forme di agevolazione per i tassisti, quali l'esonero dall'obbligo di rilascio di ricevuta o scontrino fiscale che comporta vantaggi in termini di costi per il rilascio della ricevuta e di tempi di fine corsa rispetto all'attività degli NCC. In considerazione del modello di liberalizzazione proposto, come anticipato, appare tuttavia ragionevole prevedere ulteriori specifiche forme di compensazioni monetarie, unitamente ad altri strumenti di carattere regolatorio.

Con riferimento al primo tipo di strumenti, ed in via puramente esemplificativa, si potrebbero ipotizzare una serie di misure (da utilizzare alternativamente o in forma coordinata) quali ad esempio:

- l'apertura di una "finestra temporale" all'interno della quale lo Stato potrebbe acquistare da chi decide di cessare l'attività le licenze taxi ad un prezzo che tuteli dalla riduzione di valore connessa all'allargamento del mercato (in occasione della liberalizzazione del commercio venne prevista un'analoga forma di indennizzo per chi cessava l'attività e restituiva il titolo autorizzatorio nei ventiquattro mesi successivi alla riforma[25]);
- l'istituzione di forme di compensazione della differenza tra un valore della licenza preso a riferimento ed il valore di mercato al momento della cessazione dell'attività (purché questa avvenga entro un periodo di tempo limitato dall'avvio del processo).

---

[23] Riprendendo una idea di Franco Romani, uno dei primi componenti dell'Autorità e promotore della legge n. 287/90.

[24] Sono state individuate categorie particolarmente bisognose, quali persone con più di 65 anni prive di reddito da pensione, con più di 50 anni che hanno contratto un forte debito per l'acquisto della licenza o donne rimaste vedove di titolari di licenza. Cfr. OECD, *Taxi Services: Competition and Regulation*, 2007.

[25] Art. 25, comma 7, D. Lgs. 31 marzo 1998 n. 114.

Queste forme di compensazione monetaria sul valore della licenza sarebbero ovviamente disponibili solo per i tassisti in servizio al momento dell'avvio della nuova normativa di settore, e le risorse necessarie a tal fine potrebbero rinvenirsi tramite la costituzione di un Fondo statale finanziato da una serie di voci, quali:

- pagamento di *fee* d'ingresso per tutte le nuove autorizzazione NCC a partire da una certa data;
- forme di contribuzione *ad hoc* da parte delle nuove piattaforme tecnologiche di mobilità;
- utilizzo dei maggiori introiti fiscali derivanti sia dalla tassazione dei servizi di mobilità non di linea offerti dalle piattaforme, sia dalla modifica del regime fiscale a carico dei soggetti dotati di licenza taxi, nel senso di prevedere per essi l'obbligo di emettere di rilascio dello scontrino alla fine di ogni corsa[26].

Quanto all'uso di strumenti di compensazione di natura regolatoria, si ritiene essi derivino dall'eliminazione, attraverso la citata "deregolazione dal basso", di tutti i vincoli che attualmente limitano fortemente la libertà imprenditoriale dei tassisti e dunque dall'attuazione di tutte quelle forme di flessibilità dell'offerta di servizi taxi precedentemente indicate e relative all'eliminazione del divieto di cumulo di più licenze, alla possibilità che l'attività di taxi sia esercitabile in forma di impresa, alla massima flessibilità di turni ed orari, alla possibilità di offrire nuovi servizi integrativi di servizi di TPL di linea a condizioni remunerate dall'ente concedente.

L'Autorità auspica che le considerazioni svolte in questa segnalazione possano offrire un contributo ai fini di una maggiore apertura alla concorrenza del settore della mobilità non di linea.

IL PRESIDENTE
Giovanni Pitruzzella

---

[26] L'Autorità nel luglio 2011 segnalò a Governo e Parlamento gli effetti restrittivi della concorrenza derivanti dal fatto che mentre i conducenti NCC sono soggetti all'obbligo di emissione dello scontrino fiscale ad ogni fine viaggio, i tassisti sono esonerati da tale obbligo (cfr. AS853 in bollettino n. 27/2011).

PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

IP258 - ALBAN BERG-ACCADEMIA MUSICALE
Provvedimento n. 26427

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 febbraio 2017;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriela Muscolo;

VISTA la Parte II, Titolo III, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante *"Codice del Consumo"* e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo);

VISTO, in particolare, l'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, in base al quale in caso di inottemperanza ai provvedimenti d'urgenza o a quelli inibitori o di rimozione degli effetti, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro e nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

VISTA la propria delibera n. 24702 del 10 dicembre 2013, con la quale l'Autorità ha accertato la scorrettezza della pratica commerciale da parte dell'Accademia Alban Berg – Libero Conservatorio di Musica (oggi denominata *Accademia Alban Berg - Libero Conservatorio di Musica - Istituto Universitario di Alta Formazione Musicale*), consistente nella diffusione, tramite i siti *internet www.accademiadimusica.eu, www.accademiadimusica.info,www.accademia.ws, www.accademia.it5.it e www.conservatorio.ws*, di messaggi pubblicitari ingannevoli;

VISTA la propria delibera n. 26215 del 12 ottobre 2016, con la quale l'Autorità ha contestato all'Accademia *Alban Berg - Libero Conservatorio di Musica - Istituto Universitario di Alta Formazione Musicale* la violazione dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, per non avere ottemperato alla suddetta delibera n. 24702 del 10 dicembre 2013;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. PREMESSA

Con provvedimento n. 24702 del 10 dicembre 2013, notificato in data 7 gennaio 2014, l'Autorità ha deliberato che l'Accademia *Alban Berg* (oggi denominata *Accademia Alban Berg - Libero Conservatorio di Musica - Istituto Universitario di Alta Formazione Musicale*, riconducibile all'impresa individuale *"AEVO ONLINE di de Berardinis Piero Tommaso*") – la quale non rientra nel sistema dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale e non è compresa tra le istituzioni di cui alla legge 21 dicembre 1999, n. 508 – nel promuovere la propria offerta formativa ha, tra l'altro, fatto uso ingannevole sul sito *internet www.accademiadimusica.eu* di termini quali "*corsi accademici", "diploma triennale di primo livello", "corsi biennali" e "master",* in grado di indurre in errore i destinatari in relazione alle caratteristiche dei servizi pubblicizzati, con

particolare riferimento al valore del titolo di studio rilasciato dal professionista. Inoltre l'utilizzo ripetuto, all'interno delle varie sezioni del sito *internet*, di locuzioni e denominazioni quali *"conservatorio", "alta formazione musicale", "anno accademico", "crediti formativi*", è stato ritenuto suscettibile di ingenerare nei consumatori l'erroneo convincimento che l'Accademia fosse un'istituzione universitaria riconosciuta e accreditata. Parimenti ingannevoli sono risultati i messaggi afferenti le reali opportunità professionali offerte dalla frequenza dei corsi pubblicizzati, atteso che il titolo rilasciato dal professionista veniva presentato come idoneo a permettere "*un immediato inserimento nel mondo del lavoro*", in contrasto con l'effettiva spendibilità dello stesso e i possibili sbocchi professionali (procedimento PS8982).

Alla luce di tali considerazioni, l'Autorità ha vietato l'ulteriore diffusione della pratica commerciale.

Con richiesta di intervento pervenuta in data 1° agosto 2016, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (di seguito "MIUR") ha chiesto di valutare eventuali profili di scorrettezza con riferimento all'utilizzo della denominazione di "Istituto Universitario" da parte dell'Accademia e ai contenuti del sito *www.accademiadimusica.eu.* che fa riferimento all'attivazione di corsi universitari. Il citato Dicastero ha, altresì, allegato una comunicazione indirizzata al professionista, risalente al 18 luglio 2016, con la quale, tra l'altro, nell'evidenziare che sulla carta intestata utilizzata dal professionista viene riportata la denominazione "*Istituto Universitario di alta formazione musicale*", invita lo stesso ad eliminare ogni riferimento alle istituzioni universitarie, rammentando che ai sensi dell'art. 10, comma 1, del decreto-legge 1° ottobre 1973, n. 580, convertito in legge n. 766 del 30.11.1973, "*le denominazioni di università, ateneo, politecnico, istituto di istruzione universitaria, possono essere usate soltanto dalle Università statali e da quelle non statali riconosciute per rilasciare titoli aventi valore legale a norma delle disposizioni di legge"*.

Quanto segnalato dal MIUR in ordine ai contenuti del sito internet *www.accademiamusica.eu* ha trovato riscontro nella rilevazione effettuata d'ufficio il 30 agosto 2016 sul sito internet del professionista. Invero, quest'ultimo, pur presentando una veste grafica diversa rispetto a quella esaminata nel corso del procedimento PS8982, propone contenuti sostanzialmente analoghi rispetto ai messaggi valutati dall'Autorità nel citato provvedimento n. 24702 del 10 dicembre 2013.

In particolare, al momento della suddetta rilevazione, i messaggi diffusi sulle pagine web del sito *www.accademiamusica.eu,* all'interno delle varie sezioni che lo compongono, riportavano molteplici informazioni già ritenute ingannevoli:

- **Home page** (Benvenuti in Accademia): l'Accademia Alban Berg – Libero Conservatorio di Musica viene presentato come un "*Istituto Universitario di Alta Formazione Musicale*";
- **Offerta didattica**: "*istituto universitario", "corsi di laurea triennale", "corsi di laurea magistrale*", *"corsi di Diploma di Specializzazione, Dottorato di Ricerca, nonché Master Universitari di I e II livello*"; "*diploma di laurea"*
- **Corsi Accademici**: "*L'Accademia Alban Berg rilascia i seguenti titoli: Laurea, Laurea Magistrale e istituisce corsi di Diploma di Specializzazione, Dottorato di Ricerca nonché Master Universitari di I e II livello" "I titoli rilasciati sono: laurea e laurea magistrale. Per conseguire la Laurea lo studente deve avere acquisito 180 crediti formativi distribuiti in un massimo di 20 esami; per conseguire la Laurea magistrale lo studente deve avere acquisito 120 crediti distribuiti*

in un massimo di 12 esami. La laurea magistrale a ciclo unico richiede l'acquisizione di 300 crediti distribuiti in 26 esami" […] "*L'Accademia Alban Berg ha ritenuto opportuno adottare, per i suoi titoli, le denominazioni comunitarie, mutuate dal processo di Bologna, di Bachelor of Arts (laurea triennale di I livello) e Master of Arts (laurea biennale di II livello)"*

- **Master Universitari:** Master universitario di I livello "*Propedeutica musicale avanzata"*
- **Bachelor of Arts:** "*… è un diploma di laurea triennale di primo livello…."*

Anche dai siti *www.accademia.it5.it e www.accademiadimusica.info* era possibile accedere alle medesime informazioni attraverso le varie sezioni di cui sopra, mentre i siti *www.accademia.ws e www.conservatorio.ws* risultavano inibiti all'accesso[1].

Da rilievi effettuati sul sito del professionista *www.accademiamusica.eu*[2] risultava che il numero di partita IVA riferibile all'Accademia Alban Berg coincideva con il numero di partita IVA dell'impresa individuale *"AEVO ONLINE di de Berardinis Piero Tommaso*". Tale impresa era altresì richiamata nel pié di pagina di alcune sezioni del sito internet dell'Accademia Alban Berg ("*Supporto telematico Aevo Online Internet Consulting*").

Dalle evidenze documentali risultava, dunque, che la pratica commerciale presentava il medesimo profilo di scorrettezza già accertato.

Pertanto, con provvedimento del 12 ottobre 2016, n. *26215*, l'Autorità ha contestato all'Accademia *Alban Berg - Libero Conservatorio di Musica - Istituto Universitario di Alta Formazione Musicale* di aver violato la delibera del 10 dicembre 2013, n. 24702.

Con comunicazione del 27 gennaio 2017 è stato comunicato al professionista il termine per la presentazione di memorie conclusive nonché il termine di conclusione della fase istruttoria.

II. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

Il provvedimento di contestazione dell'inottemperanza del 12 ottobre 2016, n. 26215 è stato comunicato in data 5 novembre 2016 al professionista.

Quest'ultimo, con comunicazione pervenuta in data 7 novembre 2016[3], ha evidenziato che:

- l'Istituto Alban Berg, in quanto totalmente privato e senza alcun onere per lo Stato, può essere fondato senza autorizzazione alcuna, non è soggetto ad alcun controllo e non ha alcun obbligo a rientrare nel Sistema dell'Alta Formazione Specialistica e Musicale. Tale assoluta autonomia e originalità rispetto alle altre istituzioni è puntualizzato nelle comunicazioni di Alban Berg.
- l'utilizzo ripetuto di termini quali "conservatorio", "alta formazione musicale", "corso accademico", così come quello di "università" è dovuto al fatto che essi sono totalmente legittimi, in quanto l'istituzione di una università privata non richiede alcun controllo, autorizzazione o avallo da parte di chicchessia, sulla base di quanto previsto dall'art. 33 della Costituzione, essendo l'iniziativa privata libera sulla base dell'art. 41 della Costituzione;
- tutte le osservazioni riportate nel provvedimento si basano sul presupposto erroneo che Alban Berg stia operando illegalmente traendo in inganno gli allievi, mentre invece quanto riportato nel sito ha fondamento legale ed è giustificato dal riferimento a specifiche norme puntualmente citate;

---

[1] Rilevazioni eseguite d'ufficio in data 3 ottobre 2016.

[2] Si vedano, da ultimo, i rilievi effettuati in data 6 febbraio 2017 sul sito www.accademiamusica.eu.

[3] Tale comunicazione era stata preceduta da una breve nota del professionista, pervenuta per conoscenza all'Autorità in data 2 agosto 2016, in risposta alla segnalazione del MIUR.

- il bilancio da quattro anni è pari a zero, non essendo iscritto un solo allievo[4].

Alla memoria sopra citata era allegato il documento *"Fondamenti storico-giuridici dello status universitario dell'Istituto di Ricerca di Alta Formazione Musicale ABerg e valore legale delle proprie qualifiche accademiche*".

A seguito della ricezione della comunicazione del 27 gennaio 2017, relativa alla fissazione del termine di conclusione della fase istruttoria, il professionista ha fatto pervenire, in data 3 febbraio 2017, una breve memoria conclusiva nella quale, oltre a ribadire le precedenti argomentazioni, asserisce che *"Aevo Online Internet Consulting"* è un'attività distinta e separata dalla *"Accademia Alban Berg*", pur ammettendo che i due soggetti non hanno in comune *"nessun tipo di riferimento se non il numero di partita IVA*".

III. VALUTAZIONI

Alla luce delle risultanze istruttorie, si ritiene che il comportamento posto in essere dal professionista costituisce inottemperanza alla delibera del 10 dicembre 2013, n. 24702.

Si consideri, infatti, che, sulla base delle rilevazioni compiute, risultano presenti sui siti del professionista – che si definisce *Accademia Alban Berg - Libero Conservatorio di Musica - Istituto Universitario di Alta Formazione Musicale*[5] - una serie di indicazioni, riguardanti la propria natura e le caratteristiche dei servizi forniti, formalmente o sostanzialmente coincidenti con le affermazioni già ritenute scorrette nel suddetto provvedimento del dicembre 2013.

In quest'ultimo, in particolare, era stato ritenuto scorretto l'uso di termini quali "*corsi accademici*", "*diploma triennale di primo livello*", "*corsi biennali*" e "*master*", risultando tali espressioni in grado di indurre in errore i destinatari in relazione alle caratteristiche dei servizi pubblicizzati, con particolare riferimento al valore del titolo di studio rilasciato dal professionista. Inoltre, l'utilizzo ripetuto, all'interno delle varie sezioni del sito *internet*, di locuzioni e denominazioni quali "*conservatorio*", "*alta formazione musicale*", "*anno accademico*", "*crediti formativi*", veniva considerato improprio e suscettibile di ingenerare nei consumatori l'erroneo convincimento che l'Istituto Alban Berg fosse un'istituzione universitaria riconosciuta e accreditata. Né il titolo rilasciato poteva essere legittimamente qualificato "*laurea*" ai sensi della vigente normativa italiana, considerato che un diploma di laurea non può essere conferito da soggetti diversi dalle istituzioni universitarie riconosciute.

Risulta, dunque, che la pratica commerciale in esame continua a lasciare intendere che l'Istituto Alban Berg sia un'università legalmente riconosciuta e che, conseguentemente, i titoli da essa rilasciati hanno valore legale, presentando nei propri messaggi pubblicitari le medesime espressioni già ritenute scorrette dall'Autorità, laddove utilizzate da un professionista che non sia un'istituzione universitaria riconosciuta e accreditata.

---

[4] A conferma delle condizioni economiche di assoluta non rilevanza, il professionista, in data 6 febbraio 2017, ha allegato il proprio certificato ISEE e l'estratto conto dell'Accademia Alban Berg.

[5] Nella propria segnalazione il MIUR ha ricordato come ai sensi dell'art. 10, comma 1, del Decreto Legge 1° ottobre 1973, n. 580, convertito in legge n. 766 del 30 novembre 1973, "le denominazioni di università, ateneo, politecnico, istituto di istruzione universitaria, possono essere usate soltanto dalle Università statali e da quelle non statali riconosciute per rilasciare titoli aventi valore legale a norma delle disposizioni di legge".

Da tale punto di vista non sono intervenuti mutamenti nelle qualifiche possedute da Alban Berg, dal momento che a tutt'oggi – come riconosciuto dallo stesso professionista - l'Istituto continua a non essere ricompreso nel sistema dell'alta formazione e specializzazione artistica e musicale né tra le istituzioni, trasformate dalla legge 21 dicembre 1999, n. 508 in istituti superiori di studi musicali e coreutici.
Va rilevato, infine, che le argomentazioni sostenute dal professionista nella propria memoria devono essere ritenute inconferenti, in quanto dirette a confutare nel merito l'illegittimità dell'uso di termini quali "conservatorio", "alta formazione musicale", "corso accademico", "università", mentre invece l'oggetto del presente procedimento è unicamente diretto ad accertare la reiterazione dell'uso di affermazioni già ritenute ingannevoli, qualora diffuse da un soggetto diverso dalle istituzioni universitarie riconosciute.
Né può essere condivisa l'eccezione della Parte circa la non riconducibilità dell'Accademia Alban Berg all'impresa individuale *"AEVO ONLINE di de Berardinis Piero Tommaso*", dal momento che, come risulta dalle pagine del sito *www.accademiadimusica.eu*, il numero di partita IVA riferibile all'Accademia Alban Berg coincide con il numero di partita IVA dell'impresa individuale *"AEVO ONLINE di de Berardinis Piero Tommaso*", come peraltro riconosciuto dallo stesso professionista nella propria memoria del 27 gennaio 2017. Al riguardo, va considerato altresì che *"Aevo Online"* risulta direttamente citato nel pié di pagina di alcune sezioni del sito internet dell'Accademia Alban Berg.

IV. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

Ai sensi dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.
In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'art. 27, comma 13, del Codice del Consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa. Con riguardo a quest'ultimo aspetto, il professionista ha comunicato che negli ultimi anni il proprio bilancio è pari a zero, non avendo allievi iscritti.
Considerati tali criteri, si ritiene congruo determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile all'Accademia *Alban Berg - Libero Conservatorio di Musica - Istituto Universitario di Alta Formazione Musicale*, riconducibile all'impresa individuale *"AEVO ONLINE di de Berardinis Piero Tommaso*", nella misura del minimo edittale.

Tutto ciò premesso e considerato;

DELIBERA

a) che il comportamento di *Accademia Alban Berg - Libero Conservatorio di Musica - Istituto Universitario di Alta Formazione Musicale*, riconducibile all'impresa individuale *"AEVO ONLINE di de Berardinis Piero Tommaso*", consistito nell'aver violato la delibera del 10 dicembre 2013, n. 24702, costituisce inottemperanza a quest'ultima;

b) di comminare a *Accademia Alban Berg - Libero Conservatorio di Musica - Istituto Universitario di Alta Formazione Musicale*, riconducibile all'impresa individuale *"AEVO ONLINE di de Berardinis Piero Tommaso"* una sanzione amministrativa pecuniaria di 10.000 € (diecimila euro).

La sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.
Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito internet *www.agenziaentrate.gov.it*.

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo.

Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

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 sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'art. 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 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
Roberto Chieppa

f.f. IL PRESIDENTE
Gabriella Muscolo

PS10595 – DINNER IN THE SKY – CANCELLAZIONE EVENTO
Avviso di comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria.

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Informativa di comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, del Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, in relazione al procedimento PS10595.

I. LE PARTI

DTS Europe Oü (di seguito, anche DTS), in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lett. *b*), del Codice del Consumo. Tale società organizza l'evento noto come "Dinner in the Sky" che consiste nella realizzazione di cene, pranzi o *cocktail* consumati su una piattaforma sospesa nel vuoto a 50 metri d'altezza, godendo della vista panoramica della città scelta come *location* dell'evento, nonché del *menu* preparato da *chef* rinomati. Sul sito *www.dinnerinthesky.it*, nella sezione "contatti", DTS è indicata come *partner* ufficiale Dinner in the Sky® in Italia.

Skyworld Limited (di seguito, anche Skyworld), in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lett. *b*), del Codice del Consumo. Tale società, con sede nel Regno Unito, amministra il sistema di prenotazione *on line* di Dinner in the Sky®, vende biglietti e/o buoni regalo su incarico, a nome di e a spese dell'organizzatore, secondo quanto riportato nei "*termini e condizioni generali per l'utilizzo del sistema di prenotazione on line di Dinner in the Sky*®" pubblicati sul sito *www.dinnerinthesky.it*. Sul medesimo sito, nella sezione "contatti", Skyworld è presentata come proprietario e operatore della pagina *web*/biglietti/prenotazione.

Sky Ticketing Limited (di seguito anche Sky Ticketing), in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lett. *b*), del Codice del Consumo. Tale società, con sede nel Regno Unito, sul sito *www.dinnerinthesky.it*, nella sezione "contatti" - a partire almeno dal 5 dicembre 2016[1] e fino almeno al 20 febbraio 2017[2] - è presentata come proprietario e operatore della pagina *web*/biglietti/prenotazione insieme a Skyworld Limited.

L'associazione dei consumatori Codacons, in qualità di segnalante.

II. AVVISO

Con la presente si informano le Parti del procedimento che il termine di conclusione della fase istruttoria è fissato alla data del **6 aprile 2017**.

[1] Cfr. acquisizione d'ufficio delle schermate del sito *www.dinnerinthesky.it* del 5 e del 12 dicembre 2016.
[2] Cfr. acquisizione d'ufficio delle schermate del sito *www.dinnerinthesky.it* del 20 febbraio 2017.

La pubblicazione del presente avviso sul bollettino settimanale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato viene effettuata ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 19, comma 2 del Regolamento, attesa la mancata ricezione di riscontri al tentativo di trasmissione della comunicazione di avvio del procedimento operato in data 19 ottobre 2016, prot. n. 0066526, nei confronti di DTS Europe Oü e di Skyworld Limited e della comunicazione di estensione soggettiva dell'avvio, operata in data 22 dicembre 2016, prot. n.0080340 nei confronti di Sky Ticketing Limited .

Alla luce degli elementi allo stato acquisiti nell'ambito del procedimento in oggetto, con la presente si confermano e si precisano le contestazioni già oggetto della comunicazione di avvio circa la presunta illiceità delle pratiche commerciali poste in essere dai professionisti.

I professionisti, da un lato, potrebbero aver diffuso, attraverso il sito internet *www.dinnerinthesky.it*, informazioni presuntivamente ingannevoli o comunque omissive in ordine a taluni elementi essenziali quali le caratteristiche principali del servizio, soprattutto sotto il profilo delle conseguenze dell'eventuale cancellazione o post-datazione dell'evento. Al riguardo, si rileva che in calce alle pagine relative alle sezioni "acquista ora" e "compra un buono regalo", sono riportate alcune informazioni rilevanti per il consumatore (relative ai *termini fondamentali* per l'accesso al servizio, alle *informazioni utili*, a *cosa portare* con riguardo all'abbigliamento e a cellulari/macchine fotografiche e videocamere, al *numero dei partecipanti*, alle condizioni di *sicurezza* dell'esperienza). In particolare, con riguardo al *tempo atmosferico*, si rappresenta che "*ci potranno essere ritardi o cancellazioni nel sollevare la piattaforma qualora soffino venti più forti di 15 m/s o in caso di temporali*" nonché "*poco prima dell'inizio dell'evento dovuti ad avverse condizioni atmosferiche*", senza tuttavia precisare le conseguenze dell'eventuale cancellazione dell'evento sotto il profilo dei diritti riconosciuti al consumatore in relazione alla sostituzione o al rimborso del biglietto, anzi omettendo l'informazione essenziale che, come si evince solo dai "*Termini e condizioni generali per l'utilizzo del sistema di prenotazione on line di Dinner in the Sky*®", in caso di cancellazione dell'evento non è previsto il rimborso del biglietto in forma integrale.

Dall'altro, i professionisti potrebbero aver ostacolato l'esercizio di diritti contrattuali del consumatore, quale il diritto al rimborso del biglietto acquistato, in relazione ad un evento cancellato per cause ad essi imputabili. In particolare, sarebbe sostanzialmente imposta al consumatore la sostituzione del biglietto inutilizzabile con una *gift card* quale unica forma di compensazione prevista in assenza del riconoscimento della possibilità di optare per il rimborso, che, secondo i canoni di ordinaria diligenza, sarebbe dovuto essere riconosciuto ai consumatori.

Infatti, a fronte dell'intervenuta cancellazione dell'evento previsto a Roma nel periodo tra il 15 settembre ed il 2 ottobre scorsi e del rinvio della manifestazione stessa a maggio 2017 (dovuta al mancato ottenimento da parte dei professionisti delle necessarie autorizzazioni amministrative previste), i professionisti avrebbero tenuto una condotta volta a frapporre ostacoli all'esercizio dei diritti dei consumatori, con specifico riferimento al diritto di risolvere il contratto e di ottenere la restituzione dell'importo già versato per l'acquisto dei relativi biglietti.

In proposito, sembrerebbe che i professionisti non abbiano riconosciuto il diritto al rimborso ai consumatori già in possesso del biglietto, ma si siano limitati a riconoscere agli stessi una *gift card*

della validità di tre anni da poter utilizzare per eventi sul territorio italiano[3]. Inoltre, nel prospettare il rinvio dell'evento a maggio 2017, i professionisti avrebbero previsto una maggiorazione dei prezzi rispetto a quelli al momento in listino, specificando che soltanto ai clienti che intendano utilizzare la *gift card*, prenotando già una data del calendario di maggio (dal 4 al 28 maggio 2017) non sarà applicata detta maggiorazione: tale condotta appare idonea ad esercitare un indebito condizionamento sul consumatore medio nella misura in cui, a fronte del concreto rischio di perdere l'importo già versato, lo stesso viene indotto ad utilizzare la *gift card,* perdendo in tal modo la possibilità di un'alternativa potenzialmente più conveniente (come, ad esempio, la restituzione integrale di quanto pagato per l'evento, annullato per motivi imputabili ai soli professionisti).

Le pratiche commerciali poste in essere dai professionisti, come sopra descritte, risulterebbero quindi scorrette in violazione degli articoli 20, 21, comma 1, lettera *b*), 22, 24 e 25 lettera *d)* del Codice del Consumo. Tali pratiche risulterebbero, infatti, idonee ad indurre in errore il consumatore medio in virtù delle omissioni circa le condizioni di rimborsabilità del biglietto in relazione agli eventi cancellati o sospesi, nonché idonee ad esercitare un indebito condizionamento sul consumatore medio in relazione all' utilizzo della *gift card,* come unica forma di compensazione a fronte della mancata realizzazione dell'evento per cause imputabili al professionista.
Risulterebbe inoltre, in base agli elementi istruttori, che la suddetta pratica sia stata posta in essere dai professionisti a decorrere almeno dal mese di settembre 2016 e che sia tuttora in corso, fatta eccezione per Sky Ticketing Limited che, perlomeno a partire dal 20 febbraio 2017, non risulta più presente tra i professionisti e gli operatori "*della pagina web/Biglietti/Prenotazione*" *on line* di Dinner in the Sky.

Si comunica inoltre, ai sensi del medesimo articolo del Regolamento di cui all'oggetto, che le Parti possono presentare, entro il 6 aprile 2017, memorie conclusive o documenti che saranno rimessi al Collegio insieme agli altri atti istruttori per l'adozione del provvedimento finale.
Si rammenta, altresì, che le Parti possono richiedere l'accesso agli atti del procedimento, secondo quanto già a suo tempo evidenziato nella comunicazione di avvio del procedimento stesso.
L'accesso potrà essere effettuato direttamente dalle Parti o da persona delegata per iscritto.
Ai fini della quantificazione dell'eventuale sanzione pecuniaria prevista dall'art. 27, comma 9, del citato Codice del Consumo, si richiede a DTS Europe Oü, Skyworld Limited, Sky Ticketing Limited di fornire copia dell'ultimo bilancio ovvero idonea documentazione contabile attestante le condizioni economiche nell'ultimo anno.

[3] Si veda il doc. n. 3 del fascicolo istruttorio, consistente in una *mail* inviata ai consumatori dopo l'annullamento dell'evento, in cui viene riconosciuto solo il diritto a ricevere una *gift card* della validità di tre anni da poter utilizzare per eventi sul territorio italiano.

Per qualsiasi comunicazione indirizzata all'Autorità, relativa al caso in questione, si prega di citare la Direzione C della Direzione Generale per la Tutela del Consumatore ed il riferimento PS10595.

IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

PS10609 – SEO MARKETING
Avviso di comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria

L'AUTORITA' GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Informativa di comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, del *Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie* (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, in relazione al procedimento **PS10609**.

I. La Parte

SEO Marketing SL., in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 18, lett. *b*), del Codice del Consumo. La società, avente sede in Spagna, opera nel settore pubblicitario e delle pubbliche relazioni.

II. Avviso

Con la presente si informa la Parte del procedimento che il termine di conclusione della fase istruttoria è fissato alla data del **7 aprile 2017**.
Si comunica inoltre, ai sensi dell'articolo 16, comma 1 del Regolamento, che la Parte può presentare memorie conclusive o documenti entro 20 giorni dalla data di pubblicazione del presente avviso.
La pubblicazione del presente avviso sul Bollettino settimanale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato viene effettuata ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 19, comma 2 del Regolamento, attesa la mancata ricezione di riscontri al tentativo di trasmissione della comunicazione di avvio del procedimento, operato in data 10 novembre 2016, prot. n. 0070930.
Per qualsiasi comunicazione indirizzata all'Autorità, relativa al caso in questione, si prega di citare la Direzione C della Direzione Generale Tutela del Consumatore ed il riferimento PS/10609.

***

Oggetto: **comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria** ai sensi dell'art. 16, comma 1, del "*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*" (di seguito, Regolamento), adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, in relazione al procedimento PS/ 10609.

I. Premessa

1. Con atto del 10 novembre 2016, prot. n. 0070930 è stato comunicato a SEO Marketing SL l'avvio del procedimento istruttorio PS/10609 per verificare l'esistenza di una presunta pratica commerciale scorretta in violazione degli articoli 20, 24, 25 comma 1, lett. d) ed e), nonché 26,

comma 1, lett. f) del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante "*Codice del Consumo*" (di seguito, Codice del Consumo).

II. Condotte contestate

2. Alla luce degli elementi allo stato acquisiti nell'ambito del procedimento in oggetto, con la presente si confermano e si precisano le contestazioni già oggetto della comunicazione di avvio, circa la presunta illiceità delle condotte poste in essere da SEO Marketing SL (di seguito anche SEO Marketing), inerenti le modalità di promozione e gestione dei servizi pubblicitari offerti basati sull'inserimento dei dati aziendali in un registro elettronico privato.

3. Varie microimprese hanno ricevuto a mezzo posta ordinaria delle comunicazioni in lingua inglese nelle quali venivano invitate a compilare un modulo indicando i propri dati (la ragione sociale, l'indirizzo, un recapito telefonico, il fax, l'indirizzo di posta elettronica, l'indirizzo del proprio sito web, una persona di contatto) e, a seconda dei casi, altre informazioni quali il settore di attività, l'esistenza di filiali distribuite sul territorio, le lingue parlate dal personale, i continenti nei quali l'azienda opera. Il modulo compilato avrebbe dovuto essere poi rispedito all'indirizzo indicato ai fini dell'inserimento delle informazioni in una banca dati accessibile su internet.

4. In particolare, i moduli sono di tre tipi. Il più diffuso è quello in cui nell'intestazione, accanto alla dicitura "Company Data Control", figura il marchio "EU BUSINESS REGISTER"[1]. La comunicazione non è personalizzata, e si rivolge all'impresa ricevente utilizzando semplicemente l'espressione "*Dear Company*". Il corpo del testo è molto scarno ed è il seguente: "*We are compiling information for the EU BUSINESS REGISTER. We wish to be able to inform other EU companies about* ***your activities****. In order to list your company on the Internet for EU Businesses, just fill in and return the form. Any additional material of* ***your company*** *that can make your profile up to date is very welcome*."[2] Essa conclude ringraziando per la cooperazione[3]. Accanto a tale testo è poi scritto: "*To update your company profile, please print. complete and return this form. (****Updating is free of charge****). Only sign if you want to place an insertion*."[4] E' poi indicato in un riquadro sottostante l'indirizzo, corrispondente ad una casella postale olandese, cui inviare il modulo, e cioè: P.O.BOX 3079 - 3502 GB UTRECHT - THE NETHERLANDS.

5. La parte centrale della pagina è occupato da due riquadri. In quello di sinistra sono indicati 10 settori di attività economica tra i quali l'impresa deve indicare quello di appartenenza. A destra è invece presente il riquadro da riempire con i propri dati.

6. In caratteri estremamente ridotti, in un paragrafo unico e fittissimo di parole che occupa soltanto il 7% della pagina, sotto la dicitura ORDER sono indicate le seguenti informazioni: "THE SIGNING OF THIS DOCUMENT REPRESENTS THE ACCEPTANCE OF THE FOLLOWING

[1] Si veda ad esempio il doc. prot. n. 0047355 del 2016.

[2] Il grassetto è nel modulo.

[3] Letteralmente è scritto "We thank you for your cooperation".

[4] Il grassetto è nel modulo.

CONDITIONS AND THE CONDITIONS STATED IN 'THE TERMS AND CONDITIONS FOR INSERTION' ON THE WEB PAGE WWW.EUBUSINESSREGISTER.COM. THE SIGNING IS LEGALLY BINDING AND GIVES YOU THE RIGHT OF AN INSERTION IN THE ONLINE DATABASE OF THE EU BUSINESS REGSTER, WHICH CAN BE ACCESSED VIA THE INTERNET, AND A CD-ROM WITH EUROPEAN BUSINESSES IS GRANTED, ALL IN ACCORDANCE WITH THE CONTRACT CONDITIONS STATED ON 'THE TERMS AND CONDITIONS FOR INSERTION' ON WEB PAGE WWW.EUBUSINESSREGISTER.COM. THE VALIDATION TIME OF THE CONTRACT IS THREE YEARS AND STARTS ON THE EIGHTH DAY AFTER SIGNING THE CONTRACT. THE INSERTION IS GRANTED AFTER SIGNING AND RECEIVING THIS DOCUMENT BY THE SERVICE PROVIDER. I HEREBY ORDER A SUBSCRIPTION WITH THE SERVICE PROVIDER EU BUSINESS SERVICES LTD. 'EU BUSINESS REGISTER'. I WILL HAVE AN INSERTION INTO ITS DATABASE FOR THREE YEARS. THE PRICE PER YEAR IS EURO 995. THE SUBSCRIPTION WILL BE AUTOMATICALLY EXTENDED EVERY YEAR FOR ANOTHER YEAR. UNLESS SPECIFIC WRITTEN NOTICE IS RECEIVED BY THE SERVICE PROVIDER OR THE SUBSCRIBER TWO MONTHS BEFORE THE EXPIRATION OF THE SUBSCRIPTION. YOUR DATA WILL BE RECORDED. THE PLACE OF JURISDICTION IN ANY DISPUTE ARISING IS THE SERVICE PROVIDER'S ADDRESS. THE AGREEMENT BETWEEN THE SERVICE PROVIDER AND THE SUBSCRIBER IS GOVERNED BY THE CONDITIONS STATED IN 'THE TERMS AND CONDITIONS FOR INSERTION' ON THE WEB PAGE: WWW.EUBUSINESSREGISTER.COM".

7. Pertanto, è soltanto in tale parte della comunicazione che si riferisce che si tratta di una vera e propria proposta commerciale da parte di EU BUSINESS SERVICES LTD, e che firmando si sta di fatto sottoscrivendo un abbonamento triennale ad una banca dati al prezzo di 995€ all'anno.

8. Infine, in fondo alla pagina è ripetuto l'indirizzo della casella postale olandese e un numero di fax del medesimo paese: +31 20 52 48 107. Invece in verticale sul margine sinistro della pagina, è ulteriormente aggiunto: *"EU Business Services Limited and The EU Business Register are not related to any organization or institution of the European Union or Commission*".

9. Il secondo modulo segnalato presenta nell'intestazione il logo "European Company Network" ed accanto la dicitura "Company Data Control"[5]. La struttura è assai simile a quella della comunicazione "EU BUSINESS REGISTER". Senza rivolgersi direttamente all'impresa ricevente, il testo iniziale è il seguente: "*We are compiling information for the EUROPEAN COMPANY NETWORK. We wish to be able to inform other companies about your activities and the languages spoken in your company. In order to list your company on the internet for European/world businesses, just fill in and return the form. Any additional material of your company that can make your profile up to date is very welcome. We thank you for your cooperation*."

[5] Si veda ad esempio il doc. prot. n. 0056350 del 2016.

10. La parte centrale della pagina è occupata da due riquadri. In quello di sinistra, al di sotto dell'indicazione "*To update your company profile, please print, complete and return this form. UPDATING IS FREE OF CHARGE. Only sign if you want to place an insertion*.", sono presenti i campi riferiti ai dati aziendali da compilare. Nel secondo riquadro, al di sotto della dicitura "*Please fill in the form completely and return to: EUROPEAN COMPANY NETWORK P.O. BOX 34 · 3700 AA · ZEIST · THE NETHERLANDS*", sono indicate una serie di lingue tra le quali indicare quelle parlate in azienda. Al di sotto dei due riquadri vi è poi lo spazio per indicare i settori di attività[6] dell'impresa.

11. Anche nel modulo "European Company Network" è soltanto nella parte inferiore della pagina che sono contenute le informazioni necessarie per capire che si tratta di una proposta commerciale, sempre di EU BUSINESS SERVICES LTD, e che il servizio offerto è l'iscrizione ad una banca dati con un contratto triennale al prezzo di 995 € all'anno. Infatti, il testo è analogo a quello indicato al par. 5, e le uniche differenze riguardano la sostituzione del nome "European Company Network" al posto dell' "EU Business Register"[7]. Anche in questo caso tutto è contenuto in un unico paragrafo ed il carattere utilizzato è estremamente ridotto.

12. Il terzo modulo ha la medesima struttura degli altri due, solo che in questo caso il logo dell'intestazione è "World Business List"[8]. Anche in questo caso, la comunicazione è indistinta e si rivolge all'impresa con la formula "*Dear Sirs*". Inoltre, il corpo della lettera presenta genericamente l'attività svolta affermando: "*We are gathering information about your field(s) of activity, language(s) spoken in your company and standard contact information with the purpose of facilitating contacts between you and potential customers and business partners. If you are interesed*[9] *in listing your company in our online directory, please fill in and return the form. Feel free to provide any additional material that would help identify, represent and individualise your company better such as supplemental contact information (and)(/or) brief company description (and)(/or) history. Updating is free of charge! Only sign If you want to place an insertion. We are looking forward to our potential cooperation and thank you for your time*."

13. La parte centrale della pagina è sempre occupata da due riquadri; il primo contiene i campi relativi ai dati aziendali di contatto da compilare, mentre il secondo va riempita con le informazioni circa le filiali e le lingue parlate in azienda.

14. Anche nel caso di "World Business List" è soltanto nella parte inferiore della pagina che sono contenute le informazioni necessarie per capire che si tratta di una proposta commerciale, sempre di EU BUSINESS SERVICES LTD, e che il servizio offerto è l'iscrizione ad una banca dati con un contratto triennale al prezzo di 995 € all'anno. Infatti, il testo per contenuto e formattazione è

---

[6] La dizione maccaronica utilizzata è "*Branch(es) in which your company operates*".

[7] Oltre all'uso del termine "world" al posto di "European" nella frase "AND A CD-ROM WITH WORLD BUSINESSES IS GRANTED".

[8] Si veda il doc. prot. n. 0017229 del 2015.

[9] L'errore è nel testo.

ancora una volta analogo a quello indicato al par. 5, e le uniche differenze riguardano la sostituzione del nome "World Business List" al posto dell' "EU Business Register"[10]. In fondo alla pagina è poi indicato l'indirizzo cui rispedire il modulo, ossia: World Business List P.O. Box 3079 · 3502 GB · Utrecht The Netherlands · Fax: +31 205 246 107.

15. Dopo che sono trascorse varie settimane dall'invio del modulo sottoscritto, e quindi dopo che anche il termine di 8 giorni pattiziamente fissato per l'esercizio del diritto di recesso è ampiamente scaduto, le imprese ricevono la fattura relativa al pagamento della prima annualità dell'abbonamento. Si ha evidenza che per i moduli relativi ad EU BUSINESS REGISTER e European Company Network[11], il beneficiario dei pagamenti è la società spagnola SEO Marketing SL. Tali solleciti non sono mai firmati da persone fisiche. Inoltre, nelle comunicazioni via mail al massimo i soggetti che pretendono i pagamenti si firmano con un nome proprio.

16. Qualora le aziende non dovessero pagare, esse iniziano a ricevere con cadenza periodica dei solleciti di pagamento in cui oltre alla cifra iniziale vengono aggiunte delle commissioni che accrescono ulteriormente il debito (la "*Late Payment Fee*" di 99 euro e la "*Administration Fee*" di 35 euro)[12].

17. In alcuni casi il credito viene trasferito a una presunta società di recupero crediti, la Waldberg & Hirsh Global Collections Ltd, con sede ad Amsterdam (Olanda) la quale a sua volta invia solleciti di pagamento con l'aggiunta della voce "*Legal fee*" di 300 euro. In ogni caso, il credito non risulta effettivamente trasferito, in quanto anche se mediato da tale società, il beneficiario indicato è sempre SEO Marketing[13].

18. In conclusione, dalla documentazione in atti si evince che:
- l'editore della banca dati è sempre la società EU Business Services LTD della quale però non vi sono tracce nei registri internazionali delle camere di commercio;
- nel caso di "EU Business Register" e "World Business List" i recapiti dove inviare il modulo compilato sono identici (P.O. Box 3079 3502 GB Utrecht The Netherlands), mentre nel caso di "European Company Network" il recapito risulta diverso (*P.O. BOX 34 · 3700 AA · ZEIST · THE NETHERLANDS*");
- nel caso dei moduli relativi ad EU Business Register e European Company Network, si ha evidenza che il beneficiario dei pagamenti è la società spagnola SEO Marketing SL; tale circostanza può essere ritenuta presunta nel caso di "World Business List", in virtù del fatto che l'editore e il recapito cui inviare il modulo sono i medesimi.

[10] Oltre all'assenza nel caso dell'abbonamento a "World Business List" del CD-ROM.
[11] Si vedano ad esempio doc. prot. n. 0052067 del 2016 e doc. prot. 0068245 del 2015.
[12] Si veda ad esempio doc. prot. n. 0049493 del 2016.
[13] Si vedano ad esempio doc. prot. n. 0017416 del 2016.

III. Possibili profili di illiceità delle condotte contestate

19. Le condotte sopra descritte appaiono integrare una pratica commerciale che risulterebbe scorretta, ai sensi degli articoli 20, 24, 25 comma 1, lett. d) ed e), nonché 26, comma 1, lett. f) del Codice del Consumo.

20. La pratica in esame pare, infatti, articolata in una pluralità di condotte tutte volte ad indurre le microimprese, mediante il ricorso all'indebito condizionamento del loro processo decisionale, a sottoscrivere un abbonamento ad un servizio di annunci pubblicitari non richiesto.

21. Infatti le microimprese ricevono, senza averlo mai richiesto, un modulo da compilare con una serie di informazioni aziendali e da restituire sottoscritto. Tale comunicazione però non spiega né chi sia il mittente, né in cosa consiste il servizio offerto, né il prezzo. Inoltre, soltanto una volta venuto meno il diritto di recesso pattiziamente concesso, SEO Marketing rende nota l'esistenza di un presunto vincolo contrattuale e del conseguente debito per la fornitura del servizio di pubblicità nella banca dati, ed inizia a inviare ripetuti avvisi e solleciti di pagamento, accompagnati in alcuni casi dalla minaccia di adire le vie legali per il recupero coattivo delle somme a suo dire dovute.

22. Tra l'altro, le modalità attraverso le quali SEO Marketing cerca di far valere le proprie pretese potrebbero risultare pratiche commerciali considerate in ogni caso aggressive, data l'insistenza nei solleciti di pagamento, il cui tenore è sempre più pressante e a volte si avvale dello schermo offerto da una presunta società di recupero crediti.

23. Risulterebbe inoltre, in base agli elementi istruttori acquisiti[14], che la suddetta pratica sia stata posta in essere da SEO Marketing SL a decorrere dal mese di febbraio del 2015 e sia tuttora in corso.

24. Con la presente, pertanto, si comunica che il termine di conclusione della fase istruttoria è fissato alla data del **7 aprile 2017**.

25. Si comunica inoltre, ai sensi del medesimo articolo del Regolamento di cui all'oggetto, che le Parti possono presentare, ***entro 20 giorni*** dal ricevimento della presente, memorie conclusive o documenti che saranno rimessi al Collegio insieme agli altri atti istruttori per l'adozione del provvedimento finale.

26. Si rammenta, altresì, che la Parte può richiedere l'accesso agli atti del procedimento, secondo quanto già a suo tempo evidenziato nella comunicazione di avvio del procedimento stesso. L'accesso potrà essere effettuato direttamente dalla Parte o da persona delegata per iscritto.

27. Ai fini della quantificazione dell'eventuale sanzione pecuniaria prevista dall'art. 27, comma 9, del citato Codice del Consumo, si richiede a SEO Marketing SL di fornire copia dell'ultimo

[14] Cfr. doc. prot. n. 0016724 del 2015 e doc. prot. n. 0024458 del 2017.

bilancio ovvero idonea documentazione contabile attestante le condizioni economiche nell'ultimo anno.

28. Per qualsiasi comunicazione indirizzata all'Autorità, relativa al caso in questione, si prega di citare la Direzione C della Direzione Generale per la Tutela del Consumatore ed il riferimento PS10609. Per eventuali chiarimenti ed informazioni è possibile rivolgersi al dottor Andrea Barone, al numero +39 06 85821511.

IL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

Autorità garante della concorrenza e del mercato	Bollettino Settimanale Anno XXVII- N. 9 - 2017
Coordinamento redazionale	Giulia Antenucci
Redazione	Sandro Cini, Alberto Fardin, Valerio Ruocco, Simonetta Schettini Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato Ufficio Statistica e Applicazioni Informatiche Piazza Giuseppe Verdi, 6/a - 00198 Roma Tel.: 06-858211 Fax: 06-85821256 Web: http://www.agcm.it
Realizzazione grafica	Area Strategic Design