



AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

# Bollettino

Settimanale

Anno XXIX - n. 24

**Publicato sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it)  
17 giugno 2019**



## SOMMARIO

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE	5
C12229 - MD/21 RAMI DI AZIENDA DI ROBERTO ABATE	
<i>Provvedimento n. 27788</i>	5
ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA	10
AS1585 – COMUNE DI IMPERIA – MANUTENZIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA DEGLI IMPIANTI DI ILLUMINAZIONE PUBBLICA	10
AS1586 – COMUNE DI SAN BONIFACIO (VR) - COSTITUZIONE DA PARTE DI AGSM VERONA S.P.A. DI UNA NEWCO PER ACQUISIRE QUOTE DI UNI.CO.G.E. S.R.L.	16
AS1587 – COMUNE DI COLOGNA VENETA (VR) - COSTITUZIONE DA PARTE DI AGSM VERONA S.P.A. DI UNA NEWCO PER ACQUISIRE QUOTE DI UNI.CO.G.E. S.R.L.	19
AS1588 – PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO – CONTRIBUTI PUBBLICI PER MANIFESTAZIONI CULTURALI	23
AS1589 - DISTORSIONI DELLA CONCORRENZA NEL SETTORE DELLE PROFESSIONI REGOLAMENTATE- MODALITÀ DI APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 10 COMMA 4 LETTERA B) DELLA LEGGE 183/2011 (LEGGE DI STABILITÀ 2012)	25
AS1589B - DISTORSIONI DELLA CONCORRENZA NEL SETTORE DELLE PROFESSIONI REGOLAMENTATE- ARTICOLO 10 COMMA 4 LETTERA B) DELLA LEGGE 183/2011 (LEGGE DI STABILITÀ 2012)	28



## OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

### **C12229 - MD/21 RAMI DI AZIENDA DI ROBERTO ABATE**

*Provvedimento n. 27788*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 29 maggio 2019;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della società MD S.p.A., pervenuta in data 16 aprile 2019 e integrata in data 2 maggio 2019;

VISTA la propria richiesta di informazioni, trasmessa in data 9 maggio 2019, con la quale sono stati interrotti i termini per la valutazione dell'operazione ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del D.P.R. n. 217/1998;

VISTA la risposta della società MD S.p.A., pervenuta in data 17 maggio 2019;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

### **I. LE PARTI**

1. MD S.p.A. (di seguito "MD", la società "acquirente" o la "Parte") è una società attiva nel settore della distribuzione moderna di prodotti alimentari e non alimentari di largo e generale consumo (di seguito "GDO"), con una catena di punti di vendita, direttamente controllati (di seguito "punti vendita diretti") e affiliati, aventi marchio commerciale "MD", distribuiti in tutto il territorio nazionale.

Nel 2017, i punti vendita diretti a marchio "MD" risultavano essere 497 (di cui 252 tra il Nord Italia e la Sardegna e 245 nel Sud Italia e Sicilia) mentre quelli in affiliazione erano 220 (di cui 98 nell'area Nord Italia e Sardegna e 122 nell'area Sud Italia e Sicilia).

MD è una società del gruppo facente capo alla famiglia Podini (di seguito "Gruppo Podini") ed è soggetta al controllo della *holding* Lillo S.p.A. (di seguito "Lillo").

Il Gruppo Podini è attivo, oltre che nella GDO con la società MD, nel settore immobiliare, fotovoltaico, logistico, dei sistemi informatici, dell'editoria e del commercio al dettaglio alimentare. Il Gruppo Podini ha realizzato nel 2017 un fatturato consolidato di oltre [2-3]<sup>1</sup> miliardi di euro per vendite in Italia.

---

<sup>1</sup> Nella presente versione alcuni dati sono omessi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

2. Roberto Abate S.p.A. in liquidazione (di seguito “RA in liquidazione”) è una società che ha storicamente operato in Sicilia nel settore della GDO, sviluppando il proprio fatturato principalmente nelle province siciliane di Catania, Siracusa, Messina ed Enna con diverse insegne e formati, dal piccolo negozio di prossimità all’ipermercato. Nel 2018 il Gruppo gestiva - attraverso i marchi A&O, Famila e ARD - 79 punti vendita, di cui 63 a gestione diretta e 16 in affiliazione (9 in somministrazione e in affitto di ramo d’azienda).

I 21 punti vendita oggetto di acquisizione - nello specifico, supermercati medio-piccoli situati nella provincia di Catania (17), nella provincia di Siracusa (2) e nella provincia di Enna (2) - hanno realizzato complessivamente un fatturato pari a [30-100] milioni di euro nel 2017 e pari a [30-100] milioni di euro nel 2018, per vendite in Italia.

## II. DESCRIZIONE DELL’OPERAZIONE

3. L’operazione in esame ha ad oggetto l’acquisizione, dal concordato preventivo della RA in liquidazione, tramite procedura di asta giudiziaria competitiva<sup>2</sup>, di 21 punti vendita attivi nel settore della GDO, situati nelle province di Catania (17), Siracusa (2) ed Enna (2), tutti aventi dimensione compresa tra i 400 e i 1500 mq, fatta eccezione per un punto vendita di circa 300 mq (vedi Tabella 1).

**Tabella 1** – Punti vendita oggetto di acquisizione

N.	Insegna	Prov	Indirizzo	mq totali	mq vendita
1	UNO D. Gravina	CT	Gravina (CT) Via Etnea, 18	1218	770
2	UNO D. Viale Ulisse	CT	Catania Viale Ulisse, 13	1020	804
3	UNO D. Viale Vitt. Veneto	CT	Catania Via V. Veneto, 60	991	669
4	UNO D. Calatabiano	CT	Calatabiano (CT) Via Garibaldi, 177	786	470
5	UNO D. Pedara	CT	Pedara (CT) Via G.Verga, 20/22	310	281
6	UNO D. Adrano	CT	Adrano (CT) Via Pastore, s.n.c.	1150	820
7	UNO D. Acquicella	CT	Catania Via Acquicella Porto, 7	1705	1250
8	UNO D. Via Balatelle	CT	Paternò (CT) Via Balatelle, 15	1450	1000
9	UNO D. Belpasso Timpa Magna BELPASSO	CT	Belpasso (CT) Contrada Timpa Magna	1195	970
10	UNO D. Randazzo Campo Re	CT	Randazzo (CT) Contrada Campo Re	1410	938
11	UNO D. Valcorrente (BELPASSO ETNAPOLIS)	CT	Belpasso (CT) Via Valcorrente, 6	965	725
12	UNO D. Giarre	CT	Giarre (CT) Viale delle Province, 70	840	520
13	UNO D. Catania Librino	CT	Catania Viale Librino , 15	1369	938
14	UNO D. Giarre Ruggero I	CT	Giarre (CT) Via Ruggero I, 65	1600	960
15	UNO D. S.M. La Stella	CT	S.M. la Stella (CT) Contrada Cantagallo	1835	999
16	UNO D. Bronte	CT	Bronte (CT) Via Palermo	900	758
17	UNO D. PATERNO'	CT	Paternò Via Sardegna	1283	761
18	UNO D. Leonforte	EN	Leonforte (EN) Via dei 100 Comuni d'Italia s.n.c.	1100	776
19	UNO D. Piazza Armerina	EN	Piazza Armerina (EN) Contrada Bellia	1538	995
20	UNO D. Augusta	SR	Augusta (SR) Contrada Monte Tauro (Via Zuppello)	1486	1000
21	UNO D. Augusta	SR	Augusta (SR) Via Marina di Ponente	2050	1000

Fonte: la Parte

<sup>2</sup> Decreto Tribunale di Catania del 14.03.2019, come integrato dal Decreto Trib. Catania del 19.03.2019.

### III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

4. L'operazione comunicata, in quanto comporta l'acquisizione del controllo di parti di impresa, costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/90.

5. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90 non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento CE 139/04, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge<sup>3</sup>, in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate dall'operazione è stato superiore a 498 milioni di euro e il fatturato realizzato nell'ultimo esercizio a livello nazionale da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 30 milioni di euro.

### IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

#### *Il mercato del prodotto*

6. Secondo la prassi consolidata dell'Autorità<sup>4</sup>, nel settore della grande distribuzione organizzata (GDO) operano, a livello nazionale, molteplici operatori con dimensioni, caratteristiche e formule organizzative estremamente variegata. In particolare, la GDO viene solitamente suddivisa in: Grande Distribuzione (GD), nella quale sono comprese le grandi catene distributive organizzate in forma di impresa o di gruppo di imprese, e Distribuzione Organizzata (DO), di cui fanno parte le catene costituite da soggetti giuridici distinti, ma "legati" dalla comune adesione a formule associative di vario tipo, quali consorzi, unioni volontarie, società di servizi, cooperative di consumo, ecc.

7. All'interno della GDO possono distinguersi diverse categorie di punto vendita (ipermercati, supermercati, *superette* e *discount*) che si differenziano rispetto a un insieme di caratteristiche (dimensione, posizionamento, gamma di prodotti offerti, presenza di banchi del fresco, ecc.) che concorrono a determinarne la qualità e il livello di servizi offerti.

8. Sulla base di un consolidato orientamento dell'Autorità, esiste una catena di sostituibilità tra le diverse tipologie di punto vendita che fa sì che le relazioni maggiormente significative, ai fini della delimitazione dei mercati, risultino limitate alle categorie immediatamente contigue sotto il profilo dimensionale. Le relazioni di sostituibilità non sono, peraltro, necessariamente simmetriche, potendosi ipotizzare che i punti vendita di dimensioni più elevate esercitino una maggiore pressione concorrenziale.

9. Nei propri precedenti, l'Autorità ha conseguentemente identificato l'esistenza di mercati merceologici distinti per ciascuna categoria dimensionale di punto vendita, definiti in particolare come segue:

- i) il mercato delle *superette* (100-400 mq), composto dalle stesse *superette* e dai supermercati medio-piccoli (aventi una superficie compresa tra 400 e 1.500 mq);
- ii) il mercato dei supermercati (400-2.500 mq), composto da tutti i supermercati, dalle *superette* e dagli ipermercati;

---

<sup>3</sup> Così come modificato dall'articolo 5-bis, comma 2, lettera c), del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27 e dalla Delibera dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 27591 del 20 marzo 2019.

<sup>4</sup> V. IC43 – SETTORE DELLA GRANDE DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA, Delibera n. 24465 del 24 luglio 2013.

iii) il mercato degli ipermercati (dai 2.500 mq in su), composto dagli ipermercati e dai grandi supermercati (di dimensione pari o superiore ai 1.500 mq).

10. Per 20 rami di azienda oggetto di acquisizione, costituiti dai punti vendita di dimensioni superiori a 400 mq e inferiori a 1500 mq, il mercato merceologico interessato dalla presente operazione è quello dei supermercati. Per il rimanente punto vendita, le cui dimensioni risultano inferiori ai 400 mq, il mercato del prodotto è quello delle *superette*.

#### ***Il mercato geografico***

11. Sotto il profilo geografico, i mercati della GDO hanno dimensione locale, in considerazione dei comportamenti di acquisto dei consumatori e dell'importanza da questi attribuita alla prossimità dei punti vendita. L'esatta delimitazione della dimensione geografica dei mercati deve tuttavia essere effettuata caso per caso, sulla base della dimensione dei bacini di utenza dei singoli punti vendita delle imprese interessate e del loro livello di sovrapposizione. E' prassi dell'Autorità valutare le condizioni concorrenziali esistenti su specifiche porzioni di territorio delimitate da curve isocrone o isometriche costruite attorno ai singoli punti vendita interessati dall'operazione<sup>5</sup>.

12. Tenuto conto della dislocazione territoriale dei punti vendita oggetto di acquisizione, i mercati geografici interessati dalla presente operazione sono pertanto individuati dall'area delimitata da curve isocrone di 20 minuti di guida costruite intorno ai punti vendita interessati.

#### ***Gli effetti dell'operazione***

13. Per sei punti vendita, appartenenti al mercato dei supermercati non si realizza alcuna sovrapposizione orizzontale tra le Parti all'interno delle rispettive curve isocrone di 20 minuti di guida<sup>6</sup>. Per tali rami di azienda, perciò, l'operazione di concentrazione si sostanzia nella mera sostituzione di un concorrente con un altro.

14. Per quanto concerne 10 punti vendita, appartenenti al mercato dei supermercati<sup>7</sup>, e l'unico punto vendita appartenente al mercato delle *superette*<sup>8</sup>, la quota di mercato rilevante detenuta dalla Parte all'interno di ciascuna isocrona, ad esito dell'operazione, risulta inferiore al 15% e, in quanto tale, non idonea a sollevare preoccupazioni di natura concorrenziale.

15. In relazione a 3 punti vendita, appartenenti al mercato del prodotto dei supermercati, la quota di mercato detenuta dalla parti, ad esito della concentrazione, all'interno della rispettiva isocrona è superiore al 15%. In particolare:

- una quota di mercato pari al [15-20]% nell'isocrona centrata nel punto vendita di via Sardegna a Paternò (n. 8 della tabella 1);
- una quota di mercato del [15-20]% nell'isocrona centrata nel punto vendita di Belpasso (n. 9 della tabella 1);

---

<sup>5</sup> V., ad esempio, C11968 - COOP CENTRO ITALIA/GRANDI MAGAZZINI SUPERCONTI-SUPERCONTI SUPERMERCATI TERNI- SUPERCONTI SERVICE, provv. n. 25419 del 8 aprile 2015, in Boll. n. 14/2015.

<sup>6</sup> I suddetti punti vendita oggetto di acquisizione sono: il n. 6 (UNO D. Adrano); il n. 10 (UNO D. Randazzo Campo Re); il n. 16 (UNO D. Bronte); il n. 19 (UNO D. Piazza Armerina); i nn. 20 e 21 ad Augusta della tabella 1.

<sup>7</sup> Si tratta dei punti vendita nn. 1, 2, 3, 4, 7, 11, 12, 13, 14, 15.

<sup>8</sup> Si tratta del punto vendita UNO D. di Pedara, il n. 5 della tabella 1.



- una quota di mercato del [15-20]% nell'isocrona centrata nel punto vendita di Paternò (n. 17 della tabella 1).

Tuttavia, in tutti e tre i casi, grandi gruppi attivi nella GDO all'interno di tali curve isocrone – quali il Gruppo Vege, CRAI e Eurospin - con quote di mercato simili o più elevate rispetto a quella della Parte, appaiono in grado di esercitare una rilevante pressione competitiva attuale e potenziale.

16. In relazione al punto vendita Uno D. Leonforte in provincia di Enna<sup>9</sup>, la quota di mercato che la Parte deterrà a esito dell'operazione di concentrazione è pari al [30-35]%. I principali concorrenti detengono quote di rilievo (Vege il [20-25]%, Conad il [15-20]%, CRAI il [15-20]% e Despar il [5-10]%) e sono primari operatori a livello nazionale nel settore della GDO, in grado di esercitare una rilevante concorrenza attuale e potenziale.

17. In conclusione, l'operazione di concentrazione non appare alterare in maniera sostanziale il livello della concorrenza nei mercati rilevanti considerati.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame non determina, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/90, la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante sui mercati interessati tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza;

#### DELIBERA

di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90.

Le conclusioni di cui sopra saranno comunicate, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, alle imprese interessate e al Ministro dello Sviluppo Economico.

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

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Filippo Arena*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

<sup>9</sup> Si tratta del punto vendita n. 18 della tabella 1.

## ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

### AS1585 – COMUNE DI IMPERIA – MANUTENZIONE ORDINARIA E STRAORDINARIA DEGLI IMPIANTI DI ILLUMINAZIONE PUBBLICA

Roma, 11 marzo 2019

Comune di Imperia  
Giunta Municipale

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 7 marzo 2019, ha deliberato di esprimere il proprio parere ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n° 287, relativamente al contenuto della Delibera n° 404, assunta dalla Giunta municipale di Imperia il 28 dicembre 2018 e avente a oggetto “*Impianti di illuminazione pubblica: servizio di manutenzione ordinaria e straordinaria con contestuale acquisizione della proprietà al Comune di Imperia - Atto di indirizzo*”.

La rete di illuminazione pubblica del Comune di Imperia, in forza di una Convenzione conclusa il 1° ottobre 2006, scaduta il 31 settembre 2012 e da allora ripetutamente prorogata è attualmente gestita e mantenuta dalla società Enel Sole S.r.l., la quale risulta proprietaria di 2.291 punti luce dei 5.000 che compongono la rete.

Con il richiamato provvedimento la Giunta del Comune di Imperia ha deliberato di aderire alla proposta, presentata dalla società Enel Sole S.r.l. su richiesta dello stesso Comune, di prestare, per la durata di nove anni e per la porzione della rete di illuminazione pubblica comunale di proprietà di Enel Sole S.r.l., i seguenti servizi: *(i)* manutenzione ordinaria di tutti i punti luce di proprietà della società proponente (come ricordato, pari a 2.291 su un totale di 5.000), per un costo annuo complessivo di 83.346,72 euro; *(ii)* manutenzione straordinaria di 1.004 dei 2.291 punti luce di proprietà di Enel Sole S.r.l.; *(iii)* lavori di efficientamento energetico, mediante sostituzione delle obsolete lampade a vapore di mercurio con altre a tecnologia LED proprietaria, di 882 dei rimanenti 1.287 punti luce di proprietà di Enel Sole, per una spesa media annua quantificata in complessivi 61.027 euro e acquisto della relativa proprietà da parte del Comune a completamento dei lavori; *(iv)* lavori di efficientamento energetico, mediante sostituzione delle obsolete lampade a vapore di mercurio con altre a tecnologia LED proprietaria, di 405 dei predetti 1.287 punti luminosi, con spesa a carico di Enel Sole S.r.l., che ne rimarrà proprietaria. Il Comune ritiene che gli indicati costi saranno interamente coperti dai risparmi attesi dalla drastica riduzione dei

consumi energetici ingenerata dall'ammodernamento illuminotecnico dei predetti 1.287 punti luce e stimata in 103.466,03 euro all'anno.

Con riguardo, infine, ai punti luce già di proprietà del Comune (pari a 2.709) e per i punti luce di proprietà di Enel Sole S.r.l. non interessati dai lavori di ammodernamento illuminotecnico (pari a 1.004), la Delibera in oggetto prevede che continui a trovare applicazione il contratto di servizio concluso tra Enel Sole S.r.l. e l'Amministrazione nell'ambito della predetta Convenzione del 1° dicembre 2006, scaduta il 31 settembre 2012 e, come detto, ripetutamente prorogata.

A fondamento di questa scelta di affidamento diretto senza gara la Delibera richiama l'applicabilità al caso di specie dell'articolo 63, comma 2, lettera *b*), comma 2, lettera *c*), e comma 3, lettera *b*), del D.lgs. n° 50/2016 (c.d. Codice dei contratti pubblici<sup>1</sup>), vale a dire la possibilità di derogare al principio dell'affidamento con gara a evidenza pubblica in caso di infungibilità del fornitore determinata o dallo scopo dell'appalto (creazione o acquisizione di un'opera d'arte o rappresentazione artistica unica), o dall'assenza di concorrenza per motivi tecnici o dalla tutela di diritti esclusivi inclusi i diritti di proprietà industriale o, nella misura strettamente necessaria, quando per ragioni di estrema urgenza derivanti da eventi imprevedibili dell'amministrazione aggiudicatrice i termini per le procedure aperte o per le procedure ristrette o per le procedure competitive con negoziazione non possono essere rispettati o, infine, nel caso di consegne complementari effettuate dal fornitore originario e destinate al rinnovo parziale di forniture o di impianti o all'ampliamento di forniture i impianti esistenti, qualora il cambiamento di fornitore obblighi l'amministrazione aggiudicatrice ad acquistare forniture con caratteristiche tecniche differenti il cui impiego o la cui manutenzione comporterebbero incompatibilità o difficoltà tecniche sproporzionate.

L'Autorità, in merito a tale Delibera, intende svolgere le seguenti considerazioni.

In primo luogo, con riguardo alla porzione di punti luce che saranno al contempo oggetto di manutenzione ordinaria, straordinaria, di lavori di efficientamento illuminotecnico da parte di Enel Sole S.r.l. e di successivo passaggio in proprietà del Comune di Imperia (882 impianti), si osserva, come già rappresentato in analoghi precedenti, che la decisione di affidare direttamente a Enel Sole S.r.l., senza procedura competitiva, l'insieme dei servizi e lavori previsti costituisce un mezzo per eludere l'applicazione delle regole in materia sia di contratti pubblici che di affidamento dei servizi pubblici locali.

In merito, infatti, non appare condivisibile l'argomentazione fondata sull'applicabilità dell'articolo 63, comma 2, lettera *b*), comma 2, lettera *c*), e comma 3, lettera *b*), del D.lgs. n° 50/2016.

Sul punto la Delibera appare viziata da un primo evidente grave difetto di motivazione nella parte in cui non individua chiaramente a quale delle indicate ipotesi in cui è consentito, *ex art.* 63, D.Lgs. n° 50/2016, il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, sia riconducibile il caso di specie. Tale difetto appare, peraltro, tanto più grave se si considera che le fattispecie elencate nella richiamata disposizione sono di stretta interpretazione, in quanto derogatorie del principio generale del ricorso alla procedura a evidenza pubblica.

---

<sup>1</sup> Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n° 50, recante "Attuazione delle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relative a lavori, servizi e forniture", in G.U.R.I. 19 aprile 2016, n° 91, S.O..

In ogni caso, a voler individuare per esclusione la fattispecie specifica a cui l'Ente locale intende riferirsi in quella tipizzata dall'art. 63, comma 2, lettera *b*), del D.Lgs. n° 50/2016, vale a dire “[all’] *assenza di concorrenza per motivi tecnici*” dovuta alla circostanza - riportata nella Delibera - per cui Enel Sole S.r.l. è proprietaria degli impianti in questione, con conseguente preclusione di interventi diretti da parte del Comune sugli stessi, l'argomentazione non appare fondata.

Infatti, come già osservato in passato dall'Autorità<sup>2</sup>, la proprietà terza di parte della rete di illuminazione pubblica non è di per sé circostanza che vale a escludere l'applicazione delle regole concorrenziali nei relativi affidamenti di relativi appalti o servizi. Al contrario, in detta circostanza è previsto che il Comune proceda in primo luogo all'acquisto (bonario o tramite la procedura di riscatto) di tutti gli impianti di illuminazione pubblica<sup>3</sup> per poi procedere, alla scadenza dell'eventuale Convenzione legittimamente in essere con Enel Sole S.r.l. per la gestione del servizio, all'affidamento del servizio di gestione, manutenzione e ammodernamento illuminotecnico ricorrendo a una delle modalità consentite dall'ordinamento (gara pubblica, gara a c.d. doppio oggetto, adesione alla Convenzione Consip, *in house providing*)<sup>4</sup>.

Né d'altra parte può ritenersi ostativa a tale percorso la pretesa sussistenza di una maggior convenienza economica della soluzione prescelta nella Delibera, vale a dire l'acquisto di tale porzione di rete attraverso l'accordo che ne preveda il preventivo adeguamento illuminotecnico da parte dell'attuale società proprietaria. Sul punto, infatti, la Delibera non appare motivare in modo adeguato e specifico la razionalità economica della scelta compiuta dall'Ente locale rispetto all'alternativa di procedere al riscatto dell'insieme dei punti luce di attuale proprietà di Enel Sole S.r.l., limitandosi, in particolare, a generici riferimenti al presunto costo di riscatto del singolo impianto contenuto in non meglio precisate perizie depositate dalla stessa Enel Sole S.r.l. nell'ambito di contenziosi insorti con altri Comuni per la quantificazione del riscatto di impianti di illuminazione pubblica.

Riguardo poi all'argomento relativo ai maggiori costi e tempi dovuti a un eventuale contenzioso con Enel Sole S.r.l., si osserva che molte Amministrazioni comunali si sono efficacemente attivate - in coerenza anche con le indicazioni fornite dall'Autorità e dall'ANAC<sup>5</sup> - per ottenere la proprietà degli impianti di illuminazione pubblica di proprietà terza procedendo, poi, al corretto affidamento del relativo servizio di gestione, manutenzione ed ammodernamento illuminotecnico.

Del pari, non costituisce ostacolo al riscatto o all'acquisto bonario degli impianti di illuminazione pubblica neppure l'eventuale legittima vigenza tra un comune ed Enel Sole S.r.l. di una Convenzione per la gestione del servizio di illuminazione pubblica e manutenzione dei relativi impianti. Tale circostanza, infatti, osta solo alla possibilità per il Comune di procedere all'affidamento della gestione e manutenzione del servizio prima della scadenza della

---

<sup>2</sup> Vd. AS/1194-Comune di Seveso (MB) impianti di illuminazione pubblica di proprietà di Enel Sole Srl; AS/1224-Comune di Seveso (MB) impianti di illuminazione pubblica di proprietà di Enel Sole Srl-II Parere; AS/1240-Modalità di affidamento del servizio di illuminazione pubblica comunale; AS1440-Comune di San Colombiano al Lambro (MI) gestione impianti di illuminazione pubblica.

<sup>3</sup> TAR Lombardia Brescia, Sez. II, sent. 27 maggio 2010, n. 2165, CdS, sez. V, sent. 28 settembre 2011, n. 5403.

<sup>4</sup> Vd. *ibidem*.

<sup>5</sup> Vd. AS/1240-Modalità di affidamento del servizio di illuminazione pubblica comunale, cit.; AS/1194- Comune di Seveso (MB) impianti di illuminazione pubblica di proprietà di Enel Sole Srl; AS/1224-Comune di Seveso (MB) impianti di illuminazione pubblica di proprietà di Enel Sole Srl-II Parere; AS1440-Comune di San Colombiano al Lambro (MI) gestione impianti di illuminazione pubblica.

Convenzione in vigore. Nel caso di specie, peraltro, la Delibera in esame appare censurabile anche in considerazione del fatto che l'accordo con Enel Sole S.r.l. comporta il più generale effetto di confermare, prorogandola di fatto per altri nove anni, la vigenza della Convenzione in essere tra il Comune e le Società per la gestione e manutenzione degli impianti esclusi dai lavori di ammodernamento illuminotecnico.

Infine, non può rilevare, come motivo di pretesa infungibilità dei servizi prestati da Enel Sole S.r.l., la c.d. promiscuità elettrica o meccanica degli impianti di sua attuale proprietà e a cui pure la Delibera intende riferirsi. Questo aspetto tecnico è, infatti, obbligatoriamente disciplinato da apposito regolamento tra il distributore locale di energia elettrica e il proprietario del punto luce interessato dalla promiscuità e, quindi, il Comune, acquistando o riscattando gli impianti di Enel Sole S.r.l., subentrerà a quest'ultima nel suddetto regolamento con il distributore<sup>6</sup>.

L'Autorità ritiene quindi, conformemente al proprio consolidato indirizzo, che la violazione delle regole in materia di procedure di appalto costituisce di per sé un *vulnus* alla concorrenza, in quanto, in ogni caso, sottrae una parte dell'offerta al confronto competitivo.

Peraltro, si osserva che detti motivi di illegittimità potrebbero pregiudicare anche il corretto svolgimento sia della futura gara per l'affidamento della gestione e manutenzione degli impianti di illuminazione comunale, sia di quella per l'affidamento dei lavori di riqualificazione ed efficientamento energetico della porzione della rete che non rientra nei lavori attualmente aggiudicati.

Sul punto si deve infatti osservare che Enel Sole S.r.l., al momento della gara per l'affidamento della gestione e manutenzione degli impianti non solo si troverà nella posizione di vantaggio tipica dell'operatore uscente ma sarà anche ulteriormente favorita dalla circostanza di aver proceduto all'ammodernamento di parte della rete di illuminazione pubblica comunale e, quindi, dalla conoscenza dettagliata delle caratteristiche tecniche e delle necessità di manutenzione degli impianti del Comune di Imperia.

La stessa Società si troverà, del pari, in una posizione di vantaggio anche in caso di svolgimento della gara per la riqualificazione illuminotecnica della parte restante degli impianti comunali, perché potrà presentare un piano di riqualificazione che omogenizza la tecnologia già in utilizzo che sarà impiegata per i lavori di efficientamento energetico previsti dalla Delibera in oggetto.

La descritta situazione appare, nel caso di specie, ulteriormente aggravata dalla previsione contrattuale - riportata nella Delibera in contestazione - per cui 405 degli attuali 1.287 centri luminosi di proprietà di Enel Sole S.r.l. rimarranno nella proprietà della società<sup>7</sup>, la quale ne sosterrà le spese di ammodernamento.

La Delibera in contestazione risulta anche per tali motivi idonea ad avvantaggiare Enel Sole S.r.l. rispetto ai suoi possibili concorrenti in quanto rafforzerebbe per il futuro la dipendenza del Comune da Enel Sole S.r.l. per la gestione/manutenzione dell'intero servizio: la Società, infatti, resterà proprietaria sia di una parte dei punti luce oggetto di ammodernamento illuminotecnico (405) sia dei propri punti luce esclusi dall'attuale accordo (pari a 1.004) e che questa circostanza, alla scadenza del già lungo periodo di nove anni di durata del contratto di cui alla Delibera in

<sup>6</sup> Sul punto vd., in particolare, AS/1240-Modalità di affidamento del servizio di illuminazione pubblica comunale, cit..

<sup>7</sup> Peraltro, con specifico riguardo ai predetti 405 centri luminosi la Delibera - trascurando di considerare l'attuale elevato grado di loro obsolescenza e usura- non risulta aver valutato adeguatamente, sotto il profilo della completezza della giustificazione economica delle sue scelte, il conseguente abbattimento del reale valore di riscatto.

esame, potrà pregiudicare o, comunque, rendere ancor più onerose le future decisioni del Comune in ordine alla gestione del servizio di illuminazione pubblica e all'eventuale necessità di ammodernamento degli impianti già di sua proprietà e dei 1.004 impianti di Enel Sole S.r.l. esclusi dall'attuale contratto. Nel caso di specie, pertanto, la scelta del Comune d'Imperia potrebbe determinare per il futuro un'infungibilità di fatto dei servizi di gestione e manutenzione dell'illuminazione pubblica comunale offerti da Enel Sole S.r.l. che sarebbe riconducibile non già alle caratteristiche tecniche intrinseche degli stessi (come previsto dall'articolo 63, comma 2, lettera b), n° 2, del D.Lgs. n° 50/2016 ) ma a decisioni della stessa Amministrazione comunale che hanno assecondato comportamenti strategici della controparte economica (c.d. *lock-in*<sup>8</sup>).

In conclusione, la Delibera in oggetto, nel ratificare l'accordo raggiunto tra il Comune di Imperia ed Enel Sole S.r.l. appare non sufficientemente motivata sotto il profilo dell'effettivo ricorrere dei presupposti che consentono, nelle sole ipotesi di stretta interpretazione di cui all'articolo 63 del D.Lgs. n° 50/2016, di derogare al principio dell'affidamento con gara.

L'Autorità ritiene, quindi, che la Deliberazione della Giunta Municipale di Imperia n° 404, prorogando per ulteriori nove anni la Convenzione con Enel Sole S.r.l. e affidando direttamente a detta Società, ai sensi dell'articolo 63 del D.Lgs. n° 50/2016, la gestione ordinaria di tutti i punti luce di proprietà della stessa società nonché la manutenzione straordinaria e l'efficientamento illuminotecnico di parte di impianti, senza che ricorrano gli invocati presupposti, determini, per le ragioni esposte, una violazione del principio di libera concorrenza che, insieme a quelli necessariamente correlati di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità economicità e pubblicità, deve informare le procedure di affidamento e l'esecuzione di opere, lavori pubblici, servizi e forniture.

---

<sup>8</sup> Fenomeno già segnalato criticamente dall'Autorità nel proprio parere, ex articolo 22, legge n° 287/1990, AS/1334 - ANAC Linee guida per il ricorso a procedure negoziate senza pubblicazione di bando di gara nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili; vd. le stesse linee guida dell'ANAC "Linee guida n° 8 ricorso a procedure negoziate senza pubblicazione di un bando nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili".

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n° 287/1990, il Comune di Imperia dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere la violazione della concorrenza sopra esposta. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE *f.f.*  
*Gabriella Muscolo*

---

***Comunicato in merito al mancato adeguamento del Comune di Imperia al parere espresso dall'Autorità, ex art. 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alla Delibera di Giunta n° 404, del 28 dicembre 2018, recante: "Impianti di illuminazione pubblica: servizio di manutenzione ordinaria e straordinaria con contestuale acquisizione della proprietà al Comune di Imperia - Atto di indirizzo".***

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 22 maggio 2019, ha deciso di impugnare davanti al TAR territorialmente competente la Delibera di Giunta n° 404/2018, trasmessa ai sensi dell'articolo 5, comma 3, D.lgs n. 175/2016 e s.m.i., con cui il Comune di Imperia ha deciso di affidare alla società Enel Sole S.r.l., ai sensi dell'art. 63, D.lgs n° 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) la manutenzione ordinaria di tutti i punti luce di proprietà della stessa società nonché la manutenzione straordinaria e i lavori di efficientamento illuminotecnico di un sottoinsieme di tali impianti che, in parte, passeranno in proprietà del Comune a conclusione dei lavori di efficientamento.

L'Autorità, in relazione a tale Delibera, aveva infatti deciso, nella riunione del 7 marzo 2019, l'invio al predetto Comune di un parere motivato, ex art. 21-*bis*, legge n° 287/1990, per contrasto non solo con l'art. 63 del Codice dei contratti pubblici di cui non si rinvengono, nel caso di specie, i presupposti applicativi ma anche con i principi che disciplinano l'affidamento dei servizi pubblici locali con conseguente grave *vulnus* della c.d. concorrenza per il mercato e possibile pregiudizio anche per le future gare per l'affidamento della manutenzione ordinaria, straordinaria e lavori di efficientamento energetico della rete comunale di illuminazione pubblica.

Il Comune di Imperia, a seguito del ricevimento del parere motivato, non ha, entro il termine legale di sessanta giorni, comunicato all'Autorità le iniziative adottate per rimuovere la violazione concorrenziale censurata.

L'Autorità, pertanto, preso atto del mancato adeguamento da parte del Comune d'Imperia al predetto parere motivato, ha deliberato di impugnare la Delibera in oggetto davanti al TAR territorialmente competente.

---

**AS1586 – COMUNE DI SAN BONIFACIO (VR) - COSTITUZIONE DA PARTE DI AGSM VERONA S.P.A. DI UNA NEWCO PER ACQUISIRE QUOTE DI UNI.CO.G.E. S.R.L.**

Roma, 18 marzo 2019

Comune di San Bonifacio - Consiglio Comunale

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 12 marzo 2019, ha deliberato di esprimere il proprio parere ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, relativamente al contenuto della Deliberazione n. 1/2019, assunta dal Consiglio Comunale di San Bonifacio in data 10 gennaio 2019 e avente a oggetto "*Enti Partecipati- Società Uni.Co.G.E. srl – Conferimento delle quote di Uni.Co.G.E. s.r.l. in AGSM Energia Est Veronese srl per acquisizione di ulteriori quote di Uni.Co.G.E. s.r.l. – Esercizio del diritto di prelazione.*", e trasmessa a questa Autorità in data 21 gennaio 2019, ai sensi dell'art. 5, comma 3 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

Con la Delibera in oggetto, in particolare, codesto Comune ha approvato *a)* lo statuto della società AGSM Energia Est Veronese S.r.l. ( AGSM Est d'ora in avanti) newco costituita con il Comune di San Bonifacio e con la società AGSM (controllata al 100% dal Comune di Verona) e i relativi patti parasociali, *b)* la sottoscrizione da parte del Comune dell'aumento di capitale riservato in detta società tramite conferimento delle proprie quote della Uni.Co.G.E. Srl. (società partecipata dal Comune, da altri 5 comuni, fra cui quello di S. Bonifacio, e da due società private) che svolge attività di produzione, approvvigionamento e vendita di energia elettrica e gas e il cui valore è stato stabilito tramite una perizia di stima *c)* il trasferimento contestuale alla predetta società AGSM Est della titolarità del diritto di prelazione sulle quote dei restanti soci di Uni.Co.G.E., *d)* il successivo aumento di capitale in denaro di AGSM Est riservato alla società AGSM, e infine *e)* l'esercizio del diritto di prelazione da parte di AGSM Est sul maggior numero possibile di quote messe in vendita dai soci di Uni.Co.G.E.

Con la descritta complessa operazione societaria il Consiglio Comunale di codesto Comune ha quindi approvato l'acquisizione della partecipazione in AGSM Est tramite la sottoscrizione dell'apposito aumento di capitale di quest'ultima, finanziata attraverso il conferimento delle quote detenute in Uni.Co.G.E alla medesima AGSM Est, ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione da parte di quest'ultima sulle quote oggetto di cessione da parte degli altri soci pubblici, peraltro a un valore determinato su una base differente dalla valutazione di mercato. Una volta acquisito il



diritto di prelazione, sarà AGSM Est a esercitarlo divenendo dunque azionista di maggioranza di Uni.Co.G.E<sup>1</sup>.

L'Autorità, in merito a tale Delibera, intende svolgere le seguenti considerazioni.

Il conferimento delle azioni Uni.Co.G.E in AGSM Est da parte del comune di San Bonifacio, in cambio delle azioni della stessa AGSM Est, si configura nella sostanza come una vera e propria cessione di un *asset* pubblico (le partecipazioni in Uni.Co.G.E) senza esperimento di alcuna procedura ad evidenza pubblica ad un soggetto (AGSM Est) nel quale un'impresa terza (AGSM) detiene una quota significativa del capitale e, soprattutto, alla luce delle indicazioni contenute nei Patti parasociali approvati, un'influenza decisiva sulla *governance*<sup>2</sup>.

L'Autorità osserva quindi, in primo luogo, che la cessione diretta dei predetti *asset* da parte del Comune appare essere stata realizzata in contrasto con le previsioni di cui al comma 2 dell'art. 10 del d.lgs. 175/2016, che, per la cessione delle partecipazioni da parte delle pubbliche amministrazioni prevede espressamente procedure che rispettino i principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione<sup>3</sup>. Va osservato che la medesima norma ammette l'alienazione per assegnazione diretta solo per casi eccezionali, che l'Ente locale deve debitamente motivare dando "*analiticamente atto della convenienza economica dell'operazione, con particolare riferimento alla congruità del prezzo di vendita*", circostanza non riferibile al caso di specie nel quale si ha notizia solo di una sommaria verifica con altri due ipotetici contraenti, sinteticamente descritta nella delibera comunicata<sup>4</sup>. Infine, la norma stessa fa salvo anche il diritto di prelazione; questo, previsto dallo statuto di Uni.Co.G.E a favore dei soci originari, a seguito dell'operazione descritta risulta tuttavia esercitabile da un soggetto terzo come AGSM<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Secondo il piano dell'operazione, pertanto, una volta esercitata la prelazione AGSM Est deterrà una partecipazione in Uni.Co.G.E allo stato non precisamente determinabile ma sicuramente di maggioranza e non inferiore al 74% del totale.

<sup>2</sup> Dal punto di vista societario, sulla base delle informazioni disponibili, AGSM Est sarà partecipata da AGSM al 40%, dal comune di Cologna Veneta al 19% e dal Comune di San Bonifacio al 41%. Tuttavia, i patti parasociali approvati regolano la governance sia di AGSM Est che della (futura) controllata Uni.Co.G.E, le quali dunque non dipendono dal mero possesso della maggioranza azionaria (il 60% delle azioni in capo ai due comuni soci). La delibera riporta la proposta formulata da AGSM al comune che prevede espressamente che "*AGSM Verona Spa manterrà in capo a se stessa o ad altra società del Gruppo la governance di AGSM Energia Est Veronese Srl*". I Patti Parasociali individuano (art. 6) la conformazione degli organi direttivi di AGSM Est e Unicoge, stabilendo che entrambe saranno guidate da un amministratore unico (nominato da AGSM) oppure, in alternativa, da un Consiglio di Amministrazione i cui membri nel caso di AGSM Est saranno nominati in maggioranza da AGSM e in quello di Uni.Co.G.E saranno obbligatoriamente in numero di tre, nominati ognuno da uno dei soci. Coerentemente, le linee generali di ripartizione delle competenze tra comuni e AGSM nella gestione di AGSM Est sono poi specificate all'art. 7 dei patti parasociali, recante "*Condivisione della gestione di AGSM Est*", secondo il quale "*In particolare ai Comuni di San Bonifacio e di Cologna Veneta spetterà di esprimere gli indirizzi strategici generali della Società ed a AGSM quelli relativi alla sua gestione industriale in modo da assicurare utilità di esercizio*".

<sup>3</sup> "*L'alienazione delle partecipazioni è effettuata nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione. In casi eccezionali, a seguito di deliberazione motivata dell'organo competente ai sensi del comma 1, che dà analiticamente atto della convenienza economica dell'operazione, con particolare riferimento alla congruità del prezzo di vendita, l'alienazione può essere effettuata mediante negoziazione diretta con un singolo acquirente. E' fatto salvo il diritto di prelazione dei soci eventualmente previsto dalla legge o dallo statuto*".

<sup>4</sup> Si tratta delle ipotesi di individuazione in Lupatolina gas e Luce o in AIM Vicenza dei "partner" dell'operazione in alternativa ad AGSM

<sup>5</sup> La violazione della norma che regola le alienazioni di partecipazioni pubbliche si connota anche, nel caso di specie, per il fatto che la scelta effettuata consente da parte di AGSM Est di esercitare il diritto di prelazione sulle azioni di Unicoge utilizzando un valore che, basato su una perizia di stima, non ha potuto fruire di una reale valutazione di mercato derivante da una gara pubblica, che avrebbe potuto probabilmente definire un valore superiore di cessione.

In secondo luogo, quanto alla natura delle attività svolte dalla AGSM Est attraverso la controllata Uni.Co.G.E, consistenti nell'approvvigionamento, produzione e vendita di gas ed energia elettrica, la Delibera in oggetto potrebbe rivelarsi in contrasto anche con le disposizioni di cui all'art. 4 del D.Lgs. n. 175/2016.

Ciò in quanto il potere di autodeterminazione delle proprie finalità, da parte del Comune, e la verifica relativa alla stretta necessità dell'esercizio di tali attività per il perseguimento delle finalità istituzionali trova, come noto, in base a recente giurisprudenza, il proprio limite nella necessità di garantire il requisito del controllo e, dunque, della possibilità di indirizzare effettivamente la condotta dell'impresa al soddisfacimento dei fini di utilità sociale della collettività locale<sup>6</sup>; circostanza questa che nel caso di specie non appare, *prima facie*, univocamente determinata.

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n° 287/1990, il Comune di San Bonifacio dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai predetti principi concorrenziali, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE *ff.*  
*Gabriella Muscolo*

---

<sup>6</sup> Corte dei Conti Lombardia - Sez. controllo (delib. n. 398 del 21 dicembre 2016); CdS, 23 gennaio 2019, n. 578

**AS1587 – COMUNE DI COLOGNA VENETA (VR) - COSTITUZIONE DA PARTE DI AGSM VERONA S.P.A. DI UNA NEWCO PER ACQUISIRE QUOTE DI UNI.CO.G.E. S.R.L.**

Roma, 18 marzo 2019

Comune di Cologna Veneta - Consiglio Comunale

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 12 marzo 2019, ha deliberato di esprimere il proprio parere ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, relativamente al contenuto della Deliberazione n. 1/2019, assunta dal Consiglio Comunale di Cologna Veneta in data 9 gennaio 2019 e avente a oggetto "*Enti Partecipati- Società Uni.Co.G.E. srl – Conferimento delle quote di Uni.Co.G.E. s.r.l. in AGSM Energia Est Veronese srl per acquisizione di ulteriori quote di Uni.Co.G.E. s.r.l. – Esercizio del diritto di prelazione.*", e trasmessa a questa Autorità in data 21 gennaio 2019, ai sensi dell'art. 5, comma 3 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

Con la Delibera in oggetto, in particolare, codesto Comune ha approvato *a*) lo statuto della società AGSM Energia Est Veronese S.r.l. ( AGSM Est d'ora in avanti) newco costituita con il Comune di San Bonifacio e con la società AGSM (controllata al 100% dal Comune di Verona) e i relativi patti parasociali, *b*) la sottoscrizione da parte del Comune dell'aumento di capitale riservato in detta società tramite conferimento delle proprie quote della Uni.Co.G.E. Srl. (società partecipata dal Comune, da altri 5 comuni, fra cui quello di S. Bonifacio, e da due società private) che svolge attività di produzione, approvvigionamento e vendita di energia elettrica e gas e il cui valore è stato stabilito tramite una perizia di stima *c*) il trasferimento contestuale alla predetta società AGSM Est della titolarità del diritto di prelazione sulle quote dei restanti soci di Uni.Co.G.E., *d*) il successivo aumento di capitale in denaro di AGSM Est riservato alla società AGSM, e infine *e*) l'esercizio del diritto di prelazione da parte di AGSM Est sul maggior numero possibile di quote messe in vendita dai soci di Uni.Co.G.E.

Con la descritta complessa operazione societaria il Consiglio Comunale di codesto Comune ha quindi approvato l'acquisizione della partecipazione in AGSM Est tramite la sottoscrizione dell'apposito aumento di capitale di quest'ultima, finanziata attraverso il conferimento delle quote detenute in Uni.Co.G.E alla medesima AGSM Est, ai fini dell'esercizio del diritto di prelazione da parte di quest'ultima sulle quote oggetto di cessione da parte degli altri soci pubblici, peraltro a un valore determinato su una base differente dalla valutazione di mercato. Una volta acquisito il

diritto di prelazione, sarà AGSM Est a esercitarlo divenendo dunque azionista di maggioranza di Uni.Co.G.E.<sup>1</sup>.

L'Autorità, in merito a tale Delibera, intende svolgere le seguenti considerazioni.

Il conferimento delle azioni Uni.Co.G.E in AGSM Est da parte del comune di Cologna Veneta, in cambio delle azioni della stessa AGSM Est, si configura nella sostanza come una vera e propria cessione di un *asset* pubblico (le partecipazioni in Uni.Co.G.E) senza esperimento di alcuna procedura ad evidenza pubblica ad un soggetto (AGSM Est) nel quale un'impresa terza (AGSM) detiene una quota significativa del capitale e, soprattutto, alla luce delle indicazioni contenute nei Patti parasociali approvati, un'influenza decisiva sulla *governance*<sup>2</sup>.

L'Autorità osserva quindi, in primo luogo, che la cessione diretta dei predetti *asset* da parte del Comune appare essere stata realizzata in contrasto con le previsioni di cui al comma 2 dell'art. 10 del d.lgs. 175/2016, che, per la cessione delle partecipazioni da parte delle pubbliche amministrazioni prevede espressamente procedure che rispettino i principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione<sup>3</sup>. Va osservato che la medesima norma ammette l'alienazione per assegnazione diretta solo per casi eccezionali, che l'Ente locale deve debitamente motivare dando "*analiticamente atto della convenienza economica dell'operazione, con particolare riferimento alla congruità del prezzo di vendita*", circostanza non riferibile al caso di specie nel quale si ha notizia solo di una sommaria verifica con altri due ipotetici contraenti, sinteticamente descritta nella delibera comunicata<sup>4</sup>. Infine, la norma stessa fa salvo anche il diritto di prelazione; questo, previsto dallo statuto di Uni.Co.G.E a favore dei soci originari, a seguito dell'operazione descritta risulta tuttavia esercitabile da un soggetto terzo come AGSM<sup>5</sup>.

In secondo luogo, quanto alla natura delle attività svolte dalla AGSM Est attraverso la controllata Uni.Co.G.E e consistenti nell'approvvigionamento, produzione e vendita di gas ed energia

---

<sup>1</sup> Secondo il piano dell'operazione, pertanto, una volta esercitata la prelazione AGSM Est deterrà una partecipazione in Uni.Co.G.E allo stato non precisamente determinabile ma sicuramente di maggioranza e non inferiore al 74% del totale.

<sup>2</sup> Dal punto di vista societario, sulla base delle informazioni disponibili, AGSM Est sarà partecipata da AGSM al 40%, dal comune di Cologna Veneta al 19% e dal Comune di San Bonifacio al 41%. Tuttavia, i patti parasociali approvati regolano la governance sia di AGSM Est che della (futura) controllata Uni.Co.G.E, le quali dunque non dipendono dal mero possesso della maggioranza azionaria (il 60% delle azioni in capo ai due comuni soci). La delibera riporta la proposta formulata da AGSM al comune che prevede espressamente che "*AGSM Verona Spa manterrà in capo a se stessa o ad altra società del Gruppo la governance di AGSM Energia Est Veronese Srl*". I Patti Parasociali individuano (art. 6) la conformazione degli organi direttivi di AGSM Est e Unicoge, stabilendo che entrambe saranno guidate da un amministratore unico (nominato da AGSM) oppure, in alternativa, da un Consiglio di Amministrazione i cui membri nel caso di AGSM Est saranno nominati in maggioranza da AGSM e in quello di Uni.Co.G.E saranno obbligatoriamente in numero di tre, nominati ognuno da uno dei soci. Coerentemente, le linee generali di ripartizione delle competenze tra comuni e AGSM nella gestione di AGSM Est sono poi specificate all'art. 7 dei patti parasociali, recante "Condivisione della gestione di AGSM Est", secondo il quale "*In particolare ai Comuni di San Bonifacio e di Cologna Veneta spetterà di esprimere gli indirizzi strategici generali della Società ed a AGSM quelli relativi alla sua gestione industriale in modo da assicurare utilità di esercizio*".

<sup>3</sup> "*L'alienazione delle partecipazioni è effettuata nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione. In casi eccezionali, a seguito di deliberazione motivata dell'organo competente ai sensi del comma 1, che dà analiticamente atto della convenienza economica dell'operazione, con particolare riferimento alla congruità del prezzo di vendita, l'alienazione può essere effettuata mediante negoziazione diretta con un singolo acquirente. E' fatto salvo il diritto di prelazione dei soci eventualmente previsto dalla legge o dallo statuto*".

<sup>4</sup> Si tratta delle ipotesi di individuazione in Lupatolina gas e Luce o in AIM Vicenza dei "partner" dell'operazione in alternativa ad AGSM

<sup>5</sup> La violazione della norma che regola le alienazioni di partecipazioni pubbliche si connota anche, nel caso di specie, per il fatto che la scelta effettuata consente da parte di AGSM Est di esercitare il diritto di prelazione sulle azioni di Unicoge utilizzando un valore che, basato su una perizia di stima, non ha potuto fruire di una reale valutazione di mercato derivante da una gara pubblica, che avrebbe potuto probabilmente definire un valore superiore di cessione.

elettrica, la Delibera in oggetto potrebbe rivelarsi in contrasto anche con le disposizioni di cui all'art. 4 del D.Lgs. n. 175/2016.

Ciò in quanto il potere di autodeterminazione delle proprie finalità, da parte del Comune, e la verifica relativa alla "stretta necessità" dell'esercizio di tali attività per il perseguimento delle finalità istituzionali trova, come noto, in base a recente giurisprudenza, il proprio limite nella necessità di garantire il requisito del controllo e dunque della possibilità di indirizzare effettivamente la condotta dell'impresa al soddisfacimento dei fini di utilità sociale della collettività locale<sup>6</sup>; circostanza questa che nel caso di specie non appare, *prima facie*, univocamente determinata.

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n° 287/1990, il Comune di Cologna Veneta dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai predetti principi concorrenziali, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE *f.f.*  
*Gabriella Muscolo*

---

***Comunicato in merito alla decisione dell'Autorità di non presentare ricorso ex art. 21-bis della legge n. 287/1990, avverso la Delibera del Consiglio Comunale del Comune di San Bonifacio n. 1 del 10 gennaio 2019 e la Delibera del Consiglio Comunale di Cologna Veneta n. 1 del 9 gennaio 2019, entrambe recanti: "Conferimento delle quote di Uni.Co.Ge. srl in AGSM Energia Est Veronese Srl per acquisizione di ulteriori quote di Uni.Co.Ge. Srl – Esercizio del diritto di prelazione".***

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 29 maggio 2019, ha deciso di non impugnare davanti al TAR territorialmente competente la Delibera del Consiglio Comunale del Comune di San Bonifacio n. 1 del 10 gennaio 2019 e la Delibera del Consiglio Comunale di Cologna Veneta n. 1 del 9 gennaio 2019, entrambe recanti: "Conferimento delle quote di Uni.Co.Ge. srl in AGSM Energia Est Veronese Srl per acquisizione di ulteriori quote di Uni.Co.Ge. Srl – Esercizio del diritto di prelazione".

In data 12 marzo 2019, l'Autorità aveva deliberato l'invio di un parere motivato ai sensi dell'articolo 21 bis della Legge n. 287/1990, nell'ambito del quale rilevava criticità sotto il profilo concorrenziale delle predette delibere, per contrasto sia con le previsioni di cui al comma 2 dell'art. 10 del d.lgs. 175/2016, in quanto l'alienazione delle quote di Uni.Co.Ge. Srl alla AGSM Energia Est Srl appare esser avvenuta senza il rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione previsti dalla citata norma, sia con le previsioni di cui all'art. 4 del medesimo decreto, secondo il quale le pubbliche amministrazioni possono costituire o possedere società

---

<sup>6</sup> Corte dei Conti Lombardia - Sez. controllo (delib. n. 398 del 21 dicembre 2016); CdS, 23 gennaio 2019, n. 578

aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi solo se strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Preso atto di quanto successivamente esposto dai due Comuni in relazione al predetto parere motivato, e in particolare della circostanza per cui le delibere contestate risultano già, nell'ambito di un giudizio di prossima definizione, oggetto di impugnativa presso il TAR Veneto per profili analoghi a quelli contestati, l'Autorità ha deciso, nella propria riunione del 29 maggio 2019, di non proporre ricorso presso lo stesso giudice amministrativo.

---

**AS1588 – PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO – CONTRIBUTI PUBBLICI PER  
MANIFESTAZIONI CULTURALI**

Roma, 9 maggio 2019

Provincia Autonoma di Trento

Con riferimento alla deliberazione della Giunta Provinciale del 15 febbraio 2019 n. 202 e ad alcune determinazioni dirigenziali adottate in data 4 marzo 2019, relative all'affidamento della gestione di manifestazioni culturali, sulla base dei "*Criteri e modalità per la concessione delle agevolazioni economiche a sostegno delle attività culturali di rilievo provinciale e delle attività che prevedono l'utilizzo della musica per finalità rieducative nei confronti dei soggetti affetti da handicap*", approvati con deliberazione della giunta provinciale del 17 maggio 2013, n. 913 e allegati alla legge 3 ottobre 2007, n. 15, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 30 aprile 2019, ha ritenuto opportuno svolgere, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, le seguenti considerazioni in merito all'eventuale impatto sulla concorrenza delle modalità scelte per la stipula di convenzioni prodromiche all'erogazione di contribuzioni pubbliche per lo svolgimento di manifestazioni culturali, sin qui seguite da codesta Amministrazione.

In particolare, l'Autorità, pur apprezzando l'iniziativa di selezionare, attraverso procedure ad evidenza pubblica, i soggetti con i quali stipulare le suddette convenzioni, evidenza come alcuni dei criteri sulla base dei quali avviene la selezione appaiono discriminatori e restrittivi, nella misura in cui risultano suscettibili di impedire l'accesso al mercato di nuovi operatori.

Nello specifico appaiono dover essere oggetto di attenzione alcune previsioni contenute agli articoli 13, 15, 17, 20 e 36 dei "*Criteri e modalità per la concessione delle agevolazioni economiche a sostegno delle attività culturali di rilievo provinciale e delle attività che prevedono l'utilizzo della musica per finalità rieducative nei confronti dei soggetti affetti da handicap*", approvati con deliberazione della giunta provinciale del 17 maggio 2013, n. 913 e allegati alla legge 3 ottobre 2007, n. 15.

Rileva, in questa sede, la richiesta di aver sostenuto negli ultimi anni dei costi medi, corrispondenti a determinate cifre, a seconda dell'attività svolta<sup>1</sup>. Il subordinare la possibilità di accedere ad una contribuzione pubblica all'aver sopportato un determinato livello di costi appare criterio opinabile e discriminatorio, nella misura in cui – nelle ipotesi ove, come avviene nella maggior parte dei

---

<sup>1</sup> Ai sensi dell'art. 13 il costo medio annuo è quantificato in: 300.000 euro per i festival; nel caso di festival di cinema il costo medio annuo non dovrà essere inferiore a euro 90.000; 400.000 euro per le attività di distribuzione; 100.000 euro per le manifestazioni di arti figurative; 50.000 euro per le attività concorsuali, di formazione di artisti e operatori del settore.

casi, le manifestazioni diano luogo a ricavi - potrebbero beneficiare della contribuzione soggetti meno efficienti che hanno certificato un maggior volume di costi rispetto a soggetti più efficienti.

Oggetto di attenzione è altresì la previsione di cui all'art. 15, relativa all'assenza di scopo di lucro dei soggetti che possono partecipare alla selezione, in quanto tale previsione risulta suscettibile di restringere immotivatamente la possibilità di partecipazione alla gestione di manifestazioni e la conseguente erogazione di contributi pubblici, escludendo buona parte dei soggetti potenzialmente interessati alla stessa, vale a dire tutti gli operatori economici potenzialmente interessati all'organizzazione delle manifestazioni che operano (anche) in vista di un fine di lucro. La scelta di limitare la possibilità di partecipazione ai soli soggetti *non profit* non appare motivata da ragioni obiettive, nella misura in cui si tratta dell'affidamento dell'organizzazione di attività ricreative, che rivestono comunque natura di attività economica, per lo svolgimento delle quali è erogato un contributo pubblico.

Altro aspetto che appare dover essere approfondito è quello relativo alla richiesta durata temporale della pregressa attività continuativamente svolta nel settore. Le previsioni di cui agli articoli 13, 15 e 17 individuano un arco temporale di svolgimento di attività in maniera continuativa particolarmente ampio – compreso tra i dieci e i cinquanta anni – che non appare proporzionale alle peculiarità del settore ma al contrario volto ad escludere dalla partecipazione alla selezione gli operatori presenti da meno tempo sul mercato di riferimento.

Si ricorda in proposito a quanto precede che, sulla base dell'orientamento costante dell'Autorità<sup>2</sup>, confermato dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria in materia, l'affidamento da parte di enti pubblici di servizi a soggetti privati deve essere improntato ai principi di trasparenza e non discriminazione che sono di norma assicurati attraverso l'affidamento a seguito di espletamento di procedure di selezione trasparenti ad evidenza pubblica, sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori.

L'Autorità auspica, pertanto, una revisione della prassi attualmente seguita da codesta Amministrazione nella stipula delle Convenzioni prodromiche all'erogazione di contributi pubblici per lo svolgimento di manifestazioni culturali, al fine di renderla coerente con i principi a tutela della concorrenza sopra richiamati.

L'Autorità invita a comunicare, entro un termine di sessanta giorni dalla ricezione della presente, le determinazioni assunte con riguardo alla questione sopra prospettata.

La presente segnalazione verrà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'Autorità entro trenta giorni dal ricevimento della presente segnalazione, precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE *f.f.*  
*Gabriella Muscolo*

---

<sup>2</sup> Si veda per tutti, proprio nel settore dell'organizzazione di spettacoli dal vivo, la segnalazione AS 463 del 29 luglio 2008.



**AS1589 - DISTORSIONI DELLA CONCORRENZA NEL SETTORE DELLE  
PROFESSIONI REGOLAMENTATE- MODALITÀ DI APPLICAZIONE  
DELL'ARTICOLO 10 COMMA 4 LETTERA B) DELLA LEGGE 183/2011 (LEGGE DI  
STABILITÀ 2012)**

Roma, 12 giugno 2019

Ministero della Giustizia  
Ministero dello Sviluppo Economico

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'ambito dei compiti ad essa attribuiti ai sensi dell'art. 21 della legge 10 ottobre 1990 n. 287, nella sua adunanza del 22 maggio 2019, ha deliberato di segnalare le limitazioni della concorrenza nel settore delle professioni regolamentate, derivanti dalle modalità di applicazione dell'art. 10, comma 4, lett. b), della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Legge di stabilità 2012).

In particolare, la norma sopra citata, che ha definitivamente superato il tradizionale divieto di esercizio delle attività professionali in forma societaria, dispone che possano assumere la qualifica di società tra professionisti (di seguito STP) le società il cui atto costitutivo preveda, tra l'altro: *“l'ammissione in qualità di soci dei soli professionisti iscritti ad ordini, albi e collegi, anche in differenti sezioni, nonché dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, purché in possesso del titolo di studio abilitante, ovvero soggetti non professionisti soltanto per prestazioni tecniche, o per finalità di investimento. In ogni caso il numero dei soci professionisti e la partecipazione al capitale sociale dei professionisti deve essere tale da determinare la maggioranza di due terzi nelle deliberazioni o decisioni dei soci; il venir meno di tale condizione costituisce causa di scioglimento della società e il consiglio dell'ordine o collegio professionale presso il quale è iscritta la società procede alla cancellazione della stessa all'albo, salvo che la società non abbia provveduto a ristabilire la prevalenza dei soci professionisti nel termine perentorio di sei mesi”* (enfasi aggiunta).

L'Autorità è venuta a conoscenza dell'esistenza di interpretazioni divergenti della disposizione normativa sopra citata. In particolare, taluni Consigli e/o Federazioni di Ordini professionali hanno adottato un'interpretazione dell'art. 10, comma 4, lett. b), della legge n. 183/2011, in base alla quale i due requisiti di partecipazione ivi indicati - maggioranza dei due terzi in termini di numero di soci professionisti e di partecipazione al capitale sociale - devono ricorrere cumulativamente, a prescindere da chi esercita l'effettivo controllo sulla società. Altri Consigli e/o Federazioni di Ordini professionali propongono, invece, una interpretazione in linea con la *ratio* della citata disposizione, secondo la quale i due requisiti non devono ricorrere cumulativamente, poiché

l'autonomia statutaria e la possibilità di stipulare dei patti parasociali prevista dal diritto societario vigente consentono di assicurare il controllo sulle decisioni strategiche della STP da parte dei soci professionisti a prescindere dal loro numero e/o partecipazione al capitale sociale rispetto ai soci non professionisti. Diversamente ragionando si ridurrebbe l'efficacia dello strumento societario ora disponibile per i professionisti, restringendone ingiustificatamente la diffusione. Più in generale, tuttavia, i Consigli e/o le Federazioni di Ordini professionali lamentano l'esistenza di dubbi interpretativi dovuti alle lacune presenti nella disciplina in questione.

Al riguardo, si richiamano i precedenti interventi dell'Autorità, in cui era stato rilevato che l'organizzazione in forma societaria può comportare una serie di vantaggi per i professionisti, consentendo loro di attrarre investimenti, di diventare più competitive e di fare fronte alle sfide poste dalla concorrenza internazionale<sup>1</sup>. Anche la Commissione Europea si è espressa in merito alle forme di organizzazione tra professionisti nella Comunicazione relativa alla Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali del 2004<sup>2</sup>, affermando che regolamentazioni restrittive in materia di struttura aziendale possono avere un impatto economico negativo se impediscono ai prestatori di sviluppare nuovi servizi o modelli aziendali efficienti sotto il profilo dei costi.

L'Autorità, pertanto, è dell'avviso che, al fine di consentire ai professionisti di cogliere appieno le opportunità offerte dalla normativa in materia di STP e le relative spinte pro-concorrenziali, vada privilegiata l'interpretazione della norma, secondo la quale i due requisiti della maggioranza dei due terzi "per teste" e "per quote di capitale" di cui all'art. 10, comma 4, lett. b), della legge n. 183/2011 non vengano considerati cumulativi. Al riguardo, si richiama la *ratio* sottesa alla richiesta di tali due requisiti, rappresentata dalla necessità di limitare la capacità decisionale dei soci non professionisti, così da evitare che questi ultimi possano influire sulle scelte strategiche della STP e sullo svolgimento delle prestazioni professionali. Tale obiettivo può essere assicurato ricorrendo ai diversi strumenti previsti dal codice civile che consentono di limitare o espandere i diritti e i poteri attribuiti ai soci in relazione al tipo di società scelta e alla relativa *governance*. Infatti, le STP non costituiscono una tipologia societaria autonoma, ma possono assumere una delle forme societarie previste dal codice civile e sono quindi soggette alla disciplina legale del modello prescelto.

Invero, a seconda del modello societario adottato, possono essere adottati dei patti parasociali o delle clausole statutarie che garantiscano ai soci professionisti di esercitare il controllo della società, anche nella situazione in cui, nella compagine societaria, essi siano in numero inferiore ai due terzi e/o detengano quote di capitale sociale inferiore ai due terzi (ad esempio, nel caso delle società a r.l., conferendo ai soci professionisti i diritti particolari di cui all'art. 2468, comma 3, c.c., oppure nel caso delle s.p.a., limitando il diritto di voto dei non professionisti ricorrendo ad una misura massima ovvero a scaglionamenti ai sensi dell'art. 2351, commi 2 e 3, c.c., o ancora ricorrendo ad azioni speciali prive di voto).

L'Autorità ritiene che l'interpretazione della norma adottata da taluni Consigli e/o Federazioni di Ordini professionali possa, invece, determinare limitazioni della concorrenza, in quanto si traduce in un ingiustificato ostacolo alla possibilità per i professionisti di organizzarsi in forma di STP.

---

<sup>1</sup> Cfr., *ex multis*, IC34 - *Indagine Conoscitiva riguardante il settore degli ordini professionali*, Boll. 9/2009, p. 283 e segg.

<sup>2</sup> Commissione Europea, *Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali*, del 9 febbraio 2004, COM(2004) 83 definitivo.

Infatti, la richiesta del cumulo dei due requisiti implica che solo formando una determinata compagine societaria, in cui congiuntamente il numero dei soci professionisti e la loro quota di partecipazione al capitale sociale sono maggiori dei due terzi, sia possibile per i professionisti organizzarsi in STP e iscriversi alla sezione speciale del relativo Albo professionale, indipendentemente dalla tipologia di società adottata e, più importante, dalla presenza di patti parasociali e/o di clausole statutarie sui diritti di voto.

Ad avviso dell'Autorità, pertanto, la suddetta interpretazione letterale dell'art. 10, comma 4, lett. b), della legge 12 novembre 2011, n. 183, in quanto ostacola la possibilità per i professionisti di scegliere l'organizzazione e la compagine societaria ritenuta più consona alle proprie esigenze, si traduce in un'ingiustificata limitazione della concorrenza, in contrasto con lo spirito della norma volta al completo superamento del divieto per i professionisti di costituirsi in società.

L'Autorità auspica che i Ministeri in indirizzo vogliano intraprendere, nell'ambito delle rispettive competenze, iniziative idonee a garantire una interpretazione uniforme di quanto disposto dall'art. 10, comma 4, lett. b), della Legge n. 183/2011, in linea con la *ratio* della norma e i consolidati principi concorrenziali a cui la stessa è ispirata.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**AS1589B - DISTORSIONI DELLA CONCORRENZA NEL SETTORE DELLE PROFESSIONI REGOLAMENTATE- ARTICOLO 10 COMMA 4 LETTERA B) DELLA LEGGE 183/2011 (LEGGE DI STABILITÀ 2012)**

Roma, 12 giugno 2019

Senato della Repubblica  
Camera dei Deputati  
Presidenza del Consiglio dei Ministri

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'ambito dei compiti ad essa attribuiti ai sensi dell'art. 21 della legge 10 ottobre 1990 n. 287, nella sua adunanza del 22 maggio 2019, ha deliberato di segnalare le limitazioni della concorrenza nel settore delle professioni regolamentate, derivanti dalle modalità di applicazione dell'art. 10, comma 4, lett. b), della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Legge di stabilità 2012), le quali sono state altresì portate a conoscenza del Ministero della Giustizia e del Ministero dello Sviluppo Economico per quanto di rispettiva competenza.

Con la norma sopra richiamata è stato infatti definitivamente superato il tradizionale divieto di esercizio delle attività professionali in forma societaria, disponendo che possano assumere la qualifica di società tra professionisti (di seguito STP) le società il cui atto costitutivo preveda, tra l'altro: *“l'ammissione in qualità di soci dei soli professionisti iscritti ad ordini, albi e collegi, anche in differenti sezioni, nonché dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea, purché in possesso del titolo di studio abilitante, ovvero soggetti non professionisti soltanto per prestazioni tecniche, o per finalità di investimento. In ogni caso il numero dei soci professionisti e la partecipazione al capitale sociale dei professionisti deve essere tale da determinare la maggioranza di due terzi nelle deliberazioni o decisioni dei soci; il venir meno di tale condizione costituisce causa di scioglimento della società e il consiglio dell'ordine o collegio professionale presso il quale è iscritta la società procede alla cancellazione della stessa all'albo, salvo che la società non abbia provveduto a ristabilire la prevalenza dei soci professionisti nel termine perentorio di sei mesi”* (enfasi aggiunta).

L'Autorità ha accolto con favore tale norma in quanto, come rilevato in numerose occasioni<sup>1</sup>, la possibilità per i professionisti di organizzarsi in forma societaria può comportare una serie di vantaggi, consentendo loro di attrarre investimenti, di diventare più competitivi e di fare fronte alle sfide poste dalla concorrenza internazionale.

---

<sup>1</sup> Cfr., *ex multis*, IC34 - Indagine Conoscitiva riguardante il settore degli ordini professionali, Boll. 9/2009, p. 283 e segg., nonché Commissione Europea, *Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali*, del 9 febbraio 2004, COM(2004) 83 definitivo.

Nell'ambito della propria attività istituzionale, tuttavia, l'Autorità è venuta a conoscenza dell'esistenza di interpretazioni divergenti e incertezze interpretative in relazione a quanto disposto dall'art. 10, comma 4, lett. b), della legge n. 183/2011 con particolare riguardo ai due requisiti di partecipazione ivi indicati, maggioranza dei due terzi in termini di numero di soci professionisti e di partecipazione al capitale sociale. In particolare, alcuni Consigli e/o Federazioni di Ordini professionali richiedono che tali requisiti ricorrano cumulativamente al fine della costituzione e iscrizione della STP nella sezione speciale del relativo Albo professionale, mentre Consigli e/o Federazioni di Ordini professionali valorizzano nell'interpretazione della disposizione l'effettivo esercizio dei poteri controllo sulla società.

L'Autorità ritiene che i requisiti richiamati nell'art. 10, comma 4, lett. b), della legge n. 183/2011 debbano essere letti alla luce della *ratio* sottesa alla norma in questione, rappresentata dalla necessità di limitare la capacità decisionale dei soci non professionisti, così da evitare che questi ultimi possano influire sulle scelte strategiche della STP e sullo svolgimento delle prestazioni professionali, garantendo che tale indirizzo sia mantenuto in capo ai soci professionisti. Al riguardo, si intende evidenziare come l'obiettivo in questione possa essere assicurato ricorrendo ai diversi strumenti previsti dal codice civile che consentono di limitare o espandere i diritti e i poteri attribuiti ai soci in relazione al tipo di società scelta e alla relativa *governance*.

Infatti, le STP non costituiscono una tipologia societaria autonoma, ma possono assumere i diversi modelli societari previsti dal codice civile e sono quindi soggette alla disciplina legale del modello prescelto.

L'Autorità rileva che una diversa interpretazione dell'art. 10, comma 4, lett. b), della legge 12 novembre 2011, n. 183, che preveda il cumulo dei due requisiti, ostacola la possibilità per i professionisti di scegliere l'organizzazione e la compagine societaria ritenuta più consona alle proprie esigenze, determinando ingiustificate limitazioni della concorrenza e ponendosi in contrasto con lo spirito della norma, volta al completo superamento del divieto per i professionisti di costituirsi in società.

Pertanto, sulla base di quanto precede, l'Autorità auspica un intervento sul testo dell'art. 10, comma 4, lett. b), della Legge n. 183/2011 in relazione ai requisiti ivi indicati, al fine di renderne più chiara la formulazione, assicurando così una sua applicazione uniforme da parte di tutti gli Consigli e/o Federazioni di Ordini professionali, che tenga conto dello spirito della norma e dei consolidati principi concorrenziali a cui la stessa è ispirata.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

---

*Autorità garante  
della concorrenza e del mercato*

Bollettino Settimanale  
Anno XXIX- N. 24 - 2019

---

*Coordinamento redazionale*

Giulia Antenucci

*Redazione*

Sandro Cini, Valerio Ruocco, Simonetta Schettini,  
Manuela Villani  
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

---