



AUTORITÀ GARANTE  
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

# Bollettino

Settimanale

Anno XXXII - n. 13

**Publicato sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it)  
11 aprile 2022**



## SOMMARIO

<b>INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE</b>	<b>5</b>
<b>I843 - NUOVO IMAIE/SCF</b>	
<i>Provvedimento n. 30075</i>	5
<b>I858 - COMUNE DI LIVIGNO/PREZZO DEI CARBURANTI PER AUTOTRAZIONE</b>	
<i>Provvedimento n. 30081</i>	7
<b>A550 - CATENA DI FRANCHISING ORIGINAL MARINES</b>	
<i>Provvedimento n. 30084</i>	15
<b>OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE</b>	<b>17</b>
<b>C12434 - CAPGEMINI FINANCE TECH/RAMO DI AZIENDA DI BANCA NAZIONALE DEL LAVORO</b>	
<i>Provvedimento n. 30074</i>	17
<b>ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA</b>	<b>22</b>
<b>AS1823 – CONSIP - BANDO DI GARA PER LA FORNITURA DI PC PORTATILI MOBILE     WORKSTATION E CHROMEBOOK PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI</b>	<b>22</b>
<b>AS1824 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE RELATIVE AI SETTORI DELL'ENERGIA     ELETTRICA E DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL     MERCATO E LA CONCORRENZA ANNO 2022</b>	<b>25</b>
<b>AS1825 – REGIONE LAZIO – BANDO DI GARA PER L'AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI     NOTIFICAZIONE DI ATTI GIUDIZIARI E DI SANZIONI AMMINISTRATIVE</b>	<b>44</b>
<b>PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE</b>	<b>48</b>
<b>IP349 - VOLOTEA-CANCELLAZIONE VOLI POST-COVID</b>	
<i>Provvedimento n. 30077</i>	48
<b>IP350 - BLUE PANORAMA-CANCELLAZIONE VOLI POST-COVID</b>	
<i>Provvedimento n. 30078</i>	63
<b>CLAUSOLE VESSATORIE</b>	<b>69</b>
<b>IP348 - GOOGLE DRIVE-CLAUSOLE VESSATORIE</b>	
<i>Provvedimento n. 30076</i>	69



## INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

### **I843 - NUOVO IMAIE/SCF**

*Provvedimento n. 30075*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 marzo 2022;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTO l'articolo 101 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE);

VISTO il Regolamento n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002, concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato CE (oggi articoli 101 e 102 TFUE);

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

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTO il D. Lgs. n. 35 del 15 marzo 2017 e, in particolare, l'articolo 44;

VISTO il proprio provvedimento n. 28438 del 3 novembre 2020, con il quale è stata avviata un'istruttoria nei confronti delle società Nuovo Istituto Mutualistico per la Tutela degli Artisti Interpreti ed Esecutori e SCF S.r.l., per accertare l'esistenza di eventuali violazioni dell'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) in relazione al progetto di tali società di procedere alla costituzione di una impresa comune;

VISTO il proprio provvedimento n. 29893 del 16 novembre 2021, con il quale è stata disposta una proroga del termine di conclusione del procedimento, pari a sessanta giorni;

VISTA l'istanza di proroga del termine di conclusione del procedimento, pari ad almeno due mesi, pervenuta in data 7 dicembre 2021, da parte di Nuovo Istituto Mutualistico per la Tutela degli Artisti Interpreti ed Esecutori e SCF S.r.l., allo scopo di intervenire con modifiche di natura strutturale e comportamentale, tali da incidere su aspetti fondamentali per l'operatività della *joint venture* al fine di superare qualsivoglia dubbio in ordine alla compatibilità della stessa con la normativa a tutela della concorrenza;

VISTO il proprio provvedimento n. 29962 del 21 dicembre 2021, con il quale l'Autorità ha accolto l'istanza di Nuovo Istituto Mutualistico per la Tutela degli Artisti Interpreti ed Esecutori e SCF S.r.l. e ha disposto una proroga del termine di conclusione del procedimento, pari a sessanta giorni;

VISTA la comunicazione del 28 febbraio 2022 con la quale Nuovo Istituto Mutualistico per la Tutela degli Artisti Interpreti ed Esecutori e SCF S.r.l. hanno rappresentato la propria volontà di non portare a termine il progetto di impresa comune, il quale è da intendersi come definitivamente abbandonato;

CONSIDERATO che l'impresa comune non è stata costituita e pertanto non è stata data alcuna attuazione al progetto comunicato;

RITENUTO, pertanto, che è venuto meno il progetto di accordo comunicato, oggetto di valutazione nell'ambito del procedimento avviato ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90;

**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**

*Guido Stazi*

**IL PRESIDENTE**

*Roberto Rustichelli*

---

**1858 - COMUNE DI LIVIGNO/PREZZO DEI CARBURANTI PER AUTOTRAZIONE***Provvedimento n. 30081*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 29 marzo 2022;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287, e successive modifiche;

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

VISTA la documentazione in atti;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. PREMESSA**

1. In data 10 dicembre 2021 è pervenuta una segnalazione (successivamente integrata il 17 dicembre) da parte del Nucleo Speciale Antitrust della Guardia di Finanza (in seguito anche "NSA") relativa a una possibile intesa restrittiva nel settore della distribuzione di carburanti per autotrazione in Italia settentrionale e, in particolare, nell'area del Comune di Livigno (SO), corrispondente a una zona extra-doganale in regime di agevolazione fiscale su tutti i generi sottoposti ad accisa, inclusi i carburanti per autotrazione. La segnalazione del NSA origina, a sua volta, da una segnalazione pervenuta allo stesso da parte della Tenenza della Guardia di Finanza di Bormio (in seguito anche "GDFB"), trasmessa in allegato unitamente a ulteriori informazioni reperite dal NSA. La segnalazione pervenuta individua 12 operatori, titolari dei 13 punti vendita della zona extra-doganale in agevolazione fiscale di Livigno, per i quali sussistono evidenze di una chiara e persistente parità dei prezzi alla pompa praticati e per cui, in molti casi, sussistono evidenze documentali (emerse nell'ambito di un procedimento di natura penale) di una esplicita concertazione di prezzo.

2. Le condotte citate si inseriscono in un contesto locale caratterizzato da un particolare regime fiscale. Infatti, il Comune di Livigno gode, ai sensi della legge 17 luglio 1910, n. 516, dello *status* di zona extra-doganale. Pertanto, con riferimento specifico al prezzo dei carburanti (che naturalmente non sono l'unico prodotto interessato dai benefici fiscali), esso risulta privo della componente fiscale (che, come noto, costituisce storicamente una gran parte del prezzo finale dei carburanti), rappresentata da accise e IVA. Sia le accise (imposte fisse sui consumi) sia l'IVA (imposta sul valore aggiunto) non trovano infatti applicazione nell'area di Livigno, dove, invece, l'unica componente di costo che si somma al c.d. costo industriale del carburante è rappresentata da "diritti speciali", pari a 0,25 € su ogni litro di benzina e 0,155 € su ogni litro di gasolio per autotrazione<sup>1</sup>.

**II. LE PARTI**

3. Cus.Car. S.r.l. ("Cuscar") è una società attiva nella distribuzione di carburanti per autotrazione nel territorio di Livigno, attraverso un distributore che utilizza il marchio Q8.

---

<sup>1</sup> Il combustibile classificato come gasolio per riscaldamento è associato invece a un diritto speciale ancora più basso, pari a 0,055 € per litro.

- 4.** Tre.Car. S.r.l. (“Trecar”) è una società attiva nella distribuzione di carburanti per autotrazione nel territorio di Livigno, attraverso un distributore che utilizza il marchio Q8.
- 5.** Ges.Car. SAS di Cusini Bernardo & C. (“Gescar”) è una società attiva nella distribuzione di carburanti per autotrazione nel territorio di Livigno, attraverso un distributore che utilizza il marchio Eni-Agip.
- 6.** Cu.Ba. S.r.l. (“Cuba”) è una società attiva nella vendita al dettaglio di generi alimentari e nella distribuzione di carburanti per autotrazione nel territorio di Livigno, attraverso un distributore che utilizza il marchio Eni-Agip.
- 7.** Fibo S.r.l. (“Fibo”) è una società attiva nel commercio all’ingrosso di prodotti petroliferi e, fino alla fine del 2021, nella distribuzione di carburanti per autotrazione nel territorio di Livigno, attraverso un distributore al dettaglio.
- 8.** C-Energia S.r.l. (“C-Energia”) è una società attiva nella distribuzione di carburanti per autotrazione nel territorio di Livigno, attraverso un distributore che utilizza il marchio Eni-Agip.
- 9.** Market S-Anton di Compagnoni Virgilio & C. SAS (“Market S.Anton”) è una società attiva nel commercio al dettaglio di varie tipologie di prodotti e nella distribuzione di carburanti per autotrazione nel territorio di Livigno, attraverso un distributore che utilizza il marchio IP.
- 10.** G.M.F. S.r.l. (“GMF”) è una società attiva nella distribuzione di carburanti per autotrazione nel territorio di Livigno, attraverso un distributore che utilizza il marchio IP (ex TotalErg).
- 11.** Bondi Carburanti di Bormolini Luigi S.r.l. (“Bondi”) è una società attiva nella distribuzione di carburanti per autotrazione nel territorio di Livigno, attraverso due distributori che utilizzano il marchio IP (uno dei quali precedentemente TotalErg).
- 12.** Silroc S.r.l. (“Silroc”) è una società attiva nella vendita al dettaglio di varie tipologie di prodotti e nella distribuzione di carburanti per autotrazione nel territorio di Livigno, attraverso un distributore che utilizza il marchio Q8.
- 13.** Global Service S.r.l. o più brevemente Global S.r.l. (“Global Service”) è una società attiva nella distribuzione di carburanti per autotrazione nel territorio di Livigno, attraverso un distributore che utilizza il marchio Q8.
- 14.** Cinque delle società citate (Cuscar, Trecar, Gescar, Cuba e Fibo) risultano controllate dalle medesime persone fisiche. Nel corso dell’istruttoria sarà valutata la possibilità che esistano eventuali forme di coordinamento unico tra gruppi di imprese.

### III. IL FATTO

#### III.1. Il parallelismo dei prezzi

**15.** La GDFB ha rilevato le prime anomalie nel corso di alcune azioni di polizia amministrativa, constatando, in particolare, l'identità dei prezzi di benzina e gasolio per tutti i distributori attivi nel territorio di Livigno, anche se gli stessi risultavano appartenere a società diverse ed essere, in molti casi, affiliati a diverse compagnie petrolifere<sup>2</sup>. Tale circostanza è stata confermata da ulteriori verifiche svolte a campione dai militari della GDFB e del NSA e dagli Uffici dell'Autorità, utilizzando il portale "Osservaprezzi Carburanti" del Ministero dello Sviluppo Economico ("MISE")<sup>3</sup>. In particolare, in ciascuno di questi controlli, venivano riscontrati prezzi identici tra tutti i distributori dell'area, anche appartenenti a marchi di carburanti (anche detti "bandiere") diversi. Inoltre, i militari della GDFB rilevavano anche che tutti i distributori affiliati al medesimo marchio praticano il medesimo prezzo *intrabrand* per i prodotti speciali ("Hi – Q Perform+" e "Hi – Q Diesel" per i rivenditori Q8 e "Blue Super" e "Blue Diesel" per quelli di Eni).

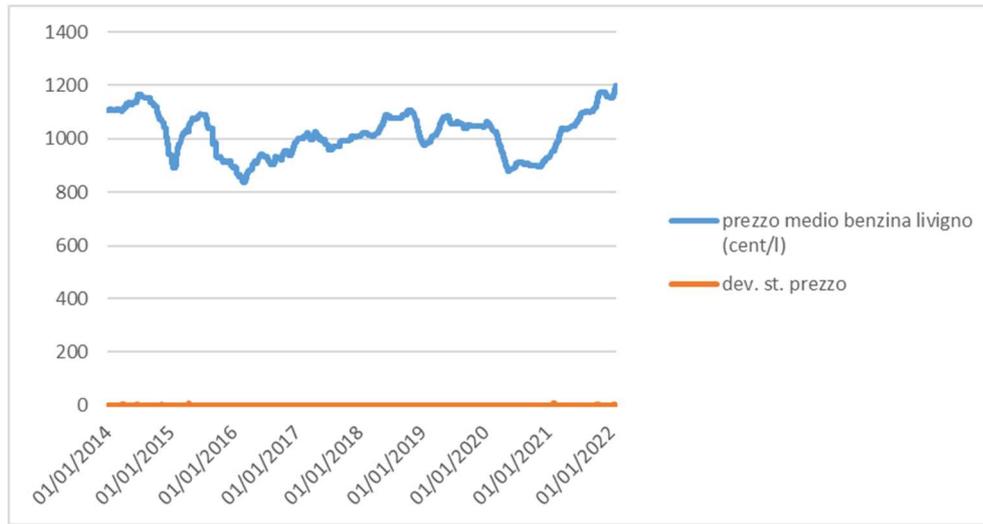
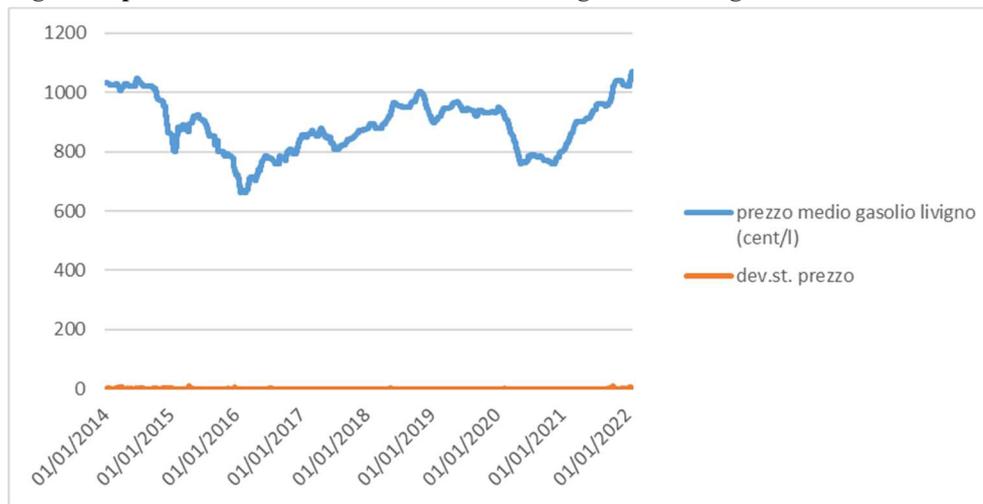
**16.** L'Autorità ha esaminato la intera serie storica dei prezzi praticati dai distributori denunciati avvalendosi dei dati estraibili dalla banca dati Osservaprezzi carburanti del MISE, trasmessa dal NSA, ricostruendo l'andamento dei prezzi dei distributori dell'area di Livigno a partire dal 2014 e fino al termine di gennaio 2022, per un totale di quasi 3000 rilevazioni di prezzo<sup>4</sup>. Tale analisi conferma, a propria volta, i risultati delle citate rilevazioni a campione: come si evince nelle figure che seguono (cfr. Figure 1 e 2), infatti, malgrado la naturale volatilità dei prezzi nel tempo (dovuta alla evoluzione delle variabili rilevanti), si rinviene l'assenza di qualunque differenziazione tra i prezzi dei distributori (deviazione standard pari a zero dal 2014 al 2022) che, invero, nel lungo orizzonte temporale considerato presentano esattamente gli stessi prezzi o, al più, scostamenti del tutto occasionali e trascurabili. È dunque rilevabile un parallelismo sostanzialmente perfetto tra i prezzi dei 13 punti vendita lungo l'intero periodo 2014/2022.

---

<sup>2</sup> Oltre ai distributori citati e gestiti dalle Parti, sul territorio di Livigno è presente un ulteriore impianto, gestito dalla Parrocchia Sant'Anna di Trepalle.

<sup>3</sup> Il portale è consultabile all'indirizzo *web* <https://carburanti.mise.gov.it/ospzSearch/home>. I militari della Guardia di Finanza, inoltre, hanno contestualmente svolto ulteriori verifiche dei livelli di prezzo, consultando il sito [www.valtellinamobile.it](http://www.valtellinamobile.it), che riporta a sua volta il "prezzo" di ciascun tipo di carburante ("benzina diesel gp!") nel territorio di Livigno, senza prevedere indicazioni dei prezzi per i diversi impianti di distribuzione.

<sup>4</sup> Si noti, a riguardo, che nei primi anni di osservazione soltanto alcuni dei distributori erano attivi o, comunque, comunicavano i propri prezzi all'Osservaprezzi carburanti del MISE.

**Figura 1: prezzo medio e deviazione standard della benzina a Livigno 2014-2022****Figura 2: prezzo medio e deviazione standard del gasolio a Livigno 2014-2022**

### **III.2. Le evidenze documentali**

17. Le informazioni trasmesse dalla GDFB includono, inoltre, una copiosa documentazione reperita nell'ambito di un procedimento penale, nel cui fascicolo di indagine sono state reperite numerose evidenze di sistematici scambi di *e-mail* tra l'ex capo ufficio tributi del Comune di Livigno (che, allo stato, non risulta essere dipendente di nessuna delle società coinvolte) e le società di distribuzione di carburanti del territorio, in un orizzonte temporale che va dal 2012 fino al 2019 (data in cui tale documentazione è stata acquisita), nei quali l'ex dipendente comunale indicava ai

riceventi, con cadenza apparentemente settimanale<sup>5</sup>, i prezzi da applicare alla vendita dei carburanti nel territorio.

18. Destinatari delle comunicazioni di prezzo risultano essere alcuni gestori dei punti vendita di Livigno, appartenenti a diverse società e recanti i colori di diversi marchi di società petrolifere (Eni-Agip, Q8, IP).

19. La GDFB ha trasmesso all’Autorità alcuni esempi di tale documentazione, affermando di detenere centinaia di *e-mail* di analogo tenore, inviate dal medesimo soggetto ad alcune tra le società segnalate, titolari di punti vendita nel territorio di Livigno. In particolare, tali documenti attestano come il mittente, adoperando un indirizzo personale (*gmail*), effettuava regolari comunicazioni dei prezzi dei carburanti inviando settimanalmente una *e-mail* al medesimo gruppo di indirizzi, attribuibili in parte ad esponenti di alcune tra le società di distribuzione dei carburanti operanti a Livigno. Si ritiene che almeno otto società tra quelle Parti del presente procedimento possano essere coinvolte nello scambio di informazioni sui prezzi via *e-mail*<sup>6</sup>.

20. Tale *e-mail*, caratterizzata da una struttura piuttosto standard, riporta come oggetto “prezzi carburanti dal [data di decorrenza]” contiene un testo molto breve, in cui il mittente annuncia ai riceventi la eventuale variazione dei prezzi da praticare nel periodo di interesse (o, al contrario, la invarianza degli stessi prezzi per il periodo di interesse), decorrente in genere a partire dal giorno successivo alla data di invio della *e-mail*. A tale testo fa poi seguito una tabella riepilogativa (cfr. Figura 1), in cui vengono indicati, per ciascun prodotto (benzina e gasolio), i prezzi “aggiornati”, i prezzi “precedenti” (verosimilmente riferito alla settimana) e la variazione desumibile dal confronto tra tali due valori (cfr. Figura 1).

**Figura 3: e-mail esemplificativa delle comunicazioni di prezzo alle società**

LIVIGNO

Comunico di seguito le variazioni dei prezzi carburanti con decorrenza 09.11.2019

Nessuna variazione

PRODOTTO	PREZZI		VARIAZIONI
	precedenti	aggiornati	
benzina	1,046	1,046	0,000
gasolio	0,931	0,931	0,000

<sup>5</sup> Come riportato dalla GDFB.

<sup>6</sup> Sicuramente Bondi Carburanti, poi due persone fisiche che sono collegabili alle società Global Service e Silroc, poi due altre persone fisiche con un indirizzo mail relativo ad un gruppo industriale al quale potrebbero fare riferimento come indicato al § 13 le società Cuscar, Trecar, Gescar, Cuba e Fibo.

## IV. VALUTAZIONI

### IV.1. I mercati interessati

**21.** Secondo costante orientamento giurisprudenziale, la definizione del mercato rilevante in materia di intese è essenzialmente volta a individuare le caratteristiche del contesto economico e giuridico nel quale si colloca l'accordo o la pratica concordata tra imprese. Tale definizione è dunque funzionale alla delimitazione dell'ambito nel quale l'intesa può restringere o falsare il meccanismo concorrenziale e alla definizione del suo grado di offensività<sup>7</sup>.

**22.** Il mercato della distribuzione di carburanti per autotrazione su rete stradale ordinaria (distinto da quello della distribuzione di carburanti per autotrazione su rete autostradale) non presenta, nella costante prassi dell'Autorità, una segmentazione al proprio interno in base alla tipologia di carburanti offerta. Tale approccio è motivato anche dalla circostanza per cui la quasi totalità dei distributori offre tutti i principali carburanti per autotrazione. Ciò risulta a maggior ragione confermato nel caso di specie, in quanto le condotte segnalate riguardano in massima parte i due prodotti più comuni, ossia la benzina e il gasolio<sup>8</sup>.

**23.** Quanto all'estensione geografica del mercato, secondo la più recente prassi dell'Autorità essa viene individuata tramite un criterio di tipo sostanziale che prevede la costruzione di c.d. *catchment area*, ossia aree ipoteticamente tracciabili attorno a ciascun impianto di vendita e inclusive di tutti i punti vendita che, in ragione della distanza o del tempo di percorrenza, possono essere considerati sufficientemente sostituibili dai consumatori con il punto vendita attorno a cui la stessa *catchment area* viene tracciata.

**24.** In particolare, nei recenti precedenti dell'Autorità, in particolare in materia di concentrazioni<sup>9</sup>, le posizioni delle Parti venivano valutate all'interno di *catchment area* di raggio pari a 20 km di percorrenza stradale rispetto al punto vendita centrale, distanza che risultava coerente con le informazioni disponibili. Adottando tale raggio, i punti vendita segnalati risulterebbero in effetti tutti in concorrenza tra di loro, in quanto essi distano molto meno di 20 km e sono sostanzialmente concentrati nei pressi del centro abitato di Livigno e nelle immediate vicinanze.

**25.** Nel caso specifico, in ragione del particolare regime fiscale di cui godono le attività di vendita di carburanti nella zona di Livigno, un raggio di 20 km potrebbe risultare non idoneo per una corretta definizione dell'ambito geografico del mercato rilevante. Infatti, proprio in virtù dei prezzi maggiormente vantaggiosi, i distributori di carburante di Livigno potrebbero rifornire anche abitanti di zone limitrofe, collocati a distanza superiore, oltre che i numerosi turisti che frequentano la zona (che, oltre alla ordinaria attrattività turistica associata all'ambiente montano, è interessata, proprio a causa delle agevolazioni fiscali, da flussi di cosiddetto "turismo commerciale").

---

<sup>7</sup> Cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, 21 giugno 2017, nn. 3057 e 3016, I782 - Gare per servizi di bonifica e smaltimento di materiali inquinanti e/o pericolosi presso gli arsenali di Taranto, La Spezia ed Augusta: "La definizione di mercato rilevante non è connotata in senso meramente geografico o spaziale, ma è relativa anche e soprattutto all'ambito nel quale l'intento anticoncorrenziale ha, o avrebbe, capacità di incidere, sicché 'nelle ipotesi di intese restrittive della concorrenza, la definizione del mercato rilevante è direttamente correlata al contesto in cui si inquadra il comportamento collusivo tra le imprese coinvolte' ed è successiva rispetto all'individuazione dell'intesa nei suoi elementi oggettivi".

<sup>8</sup> Soltanto uno dei distributori dell'area, peraltro, risulta attivo nella vendita di GPL.

<sup>9</sup> Cfr. provv. n. 29824 del 14 settembre 2021, C12386 – Tamoil/Repsol e provv. n. 26909 del 20 dicembre 2017, C12131 – API/TotalErg.

**26.** Ove tale circostanza fosse confermata nel corso della presente istruttoria, potrebbe prefigurarsi una situazione di sostituibilità asimmetrica, in cui i distributori di Livigno - in ragione del favorevole regime fiscale di cui godono - potrebbero rappresentare un vincolo competitivo anche per distributori distanti più di 20 km e, al contrario, non risultare vincolati dalla presenza di tali altri distributori (che, oltre alla distanza, sono gravati dagli ordinari oneri fiscali).

#### ***IV.2. La qualificazione dell'intesa***

**27.** In base a quanto esposto, è possibile ipotizzare l'esistenza di una intesa restrittiva della concorrenza tra le società di gestione dei punti vendita di carburanti per autotrazione nell'area di Livigno, avente ad oggetto la fissazione dei prezzi di vendita dei carburanti, in possibile violazione dell'art. 2 della l. 287/1990. Va altresì rilevato che, dal momento che alcune società risultano detenute dalle medesime persone fisiche (Cuscar, TreCar, Gescar, Cuba e Fibo), non si può escludere che, nel corso dell'istruttoria, le società possano essere raggruppate in gruppi di interesse più ampi (ad esempio di tipo familiare).

**28.** In particolare, le evidenze fattuali sull'andamento dei prezzi mostrano l'esistenza di un parallelismo sostanzialmente perfetto tra tutti gli impianti di distribuzione carburanti per autotrazione collocati nel territorio di Livigno.

**29.** A ciò si aggiunge la presenza di copiosa documentazione rappresentata da scambi di messaggi che coinvolgono almeno otto tra le società Parti del procedimento, che pare interpretabile come la testimonianza di una esplicita concertazione relativa alla determinazione dei prezzi futuri praticati dai suddetti impianti, per l'intero periodo 2012-2019. Sia la numerosità che i toni delle *e-mail* - ad esempio la circostanza per cui in esse ci si premura di segnalare anche le mancate variazioni di prezzo (fornendo anche in tal caso una tabella riepilogativa) - inducono infatti a ipotizzare che tali scambi riflettano l'esistenza di un accordo strutturato e ben collaudato tra gli operatori.

**30.** L'osservazione degli esiti di mercato, peraltro, sembrerebbe suggerire che tale coordinamento possa essere ancora in corso. Anche se infatti le ultime *e-mail* a disposizione sono del 2019, è infatti tuttora rilevabile un parallelismo perfetto tra le decisioni di prezzo degli operatori segnalati.

RITENUTO, pertanto, che le condotte descritte, poste in essere da Cus.Car. S.r.l., Tre.Car. S.r.l., Ges.Car. S.r.l., Cu.Ba. S.r.l., Fibo S.r.l., C-Energia S.r.l., Market S-Anton di Compagnoni Virgilio & C. SAS, G.M.F. S.r.l., Bondi Carburanti di Bormolini Luigi S.r.l., Silroc S.r.l. e Global Service S.r.l. o più brevemente Global S.r.l. siano suscettibili di configurare un'intesa in violazione dell'art. 2 della l. 287/1990;

### **DELIBERA**

a) l'avvio dell'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti di Cus.Car. S.r.l., Tre.Car. S.r.l., Ges.Car. S.r.l., Cu.Ba. S.r.l., Fibo S.r.l., C-Energia S.r.l., Market S-Anton di Compagnoni Virgilio & C. SAS, G.M.F. S.r.l., Bondi Carburanti di Bormolini Luigi S.r.l., Silroc S.r.l. e Global Service S.r.l., o più brevemente "Global S.r.l.", per accertare l'esistenza di possibili violazioni dell'articolo 2 della l. 287/90;

- b) la fissazione del termine di 45 giorni decorrenti dalla notifica del presente provvedimento per l'esercizio da parte dei legali rappresentanti delle parti del diritto di essere sentiti, precisando che la richiesta di audizione dovrà pervenire alla Direzione Energia e Industria di Base di questa Autorità almeno 15 giorni prima della scadenza del termine sopra indicato;
- c) che il responsabile del procedimento è il dott. Giuseppe Quinto;
- d) che gli atti del procedimento possono essere presi in visione presso la Direzione Energia e Industria di Base di questa Autorità dai rappresentanti legali delle parti, nonché da persona da essi delegata;
- e) che il procedimento deve concludersi entro il 30 giugno 2023.

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

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**A550 - CATENA DI FRANCHISING ORIGINAL MARINES**

*Provvedimento n. 30084*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO  
NELL'ADUNANZA del 5 aprile 2022;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

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

VISTO il Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217;

VISTA la legge 18 giugno 1998, n. 192 e, in particolare, l'articolo 9;

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

VISTO il proprio provvedimento del 3 dicembre 2021, n. 29930, con il quale è stata avviata un'istruttoria ai sensi dell'articolo 9, comma 3-bis, della legge 18 giugno 1998, n. 192 e dell'articolo 14 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, nei confronti della società Original Marines S.p.A. (di seguito anche OM), in relazione a condotte applicate nei confronti della propria rete di affiliati;

VISTA la comunicazione del 10 marzo 2022, con la quale la società OM ha 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, nelle seguenti misure inerenti alla modifica del modello contrattuale di OM:

- Impegno n. 1: modifica degli artt. 8.1 e 8.2 dei contratti di *franchising*, su richiesta del *franchisor*, al fine di eliminare i vincoli di acquisto inerenti alla quantità minima e alla tipologia dei prodotti da acquistare;
- Impegno n. 2: inserimento nei contratti di *franchising* del comma 8.2-bis, su richiesta del *franchisor*, al fine di esplicitare che il riassortimento è effettuato solo su richiesta del *franchisee* e senza obblighi di acquisto minimo, con facoltà di adottare forme di riassortimento automatico;
- Impegno n. 3 modifica dell'art. 9.1 dei contratti di *franchising* al fine di chiarire che il *franchisee* è libero di determinare il prezzo di rivendita, ferma la possibilità del *franchisor* di elaborare un listino prezzi raccomandati;
- Impegno n. 4: modifica dell'art. 9.2 dei contratti di *franchising* al fine di chiarire l'autonomia decisionale del *franchisee* con riferimento all'attuazione delle campagne promozionali;

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 sollevate in sede di avvio;

RITENUTO, pertanto, di poter disporre la pubblicazione dei citati impegni presentati da OM, affinché i terzi interessati esprimano le loro osservazioni;

## DELIBERA

a) di pubblicare in data 7 aprile 2022 sul sito *internet* dell’Autorità i sopra citati impegni, allegati al presente provvedimento, di cui costituiscono parte integrante, presentati dalla società Original Marines S.p.A., ai sensi dell’articolo 14-*ter* della legge n. 287/90;

b) che eventuali osservazioni sugli impegni presentati dalla società Original Marines S.p.A. dovranno pervenire per iscritto, entro e non oltre il 9 maggio 2022, alla Direzione Generale per la Concorrenza – Manifatturiero e Servizi, Piazza G. Verdi, 6/A, 00198 Roma, tel. 06/85821.266, pec: *protocollo.agcm@pec.agcm.it*;

c) che eventuali rappresentazioni da parte di Original Marines 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 l’8 giugno 2022.

IL SEGRETARIO GENERALE

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

## OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

### **C12434 - CAPGEMINI FINANCE TECH/RAMO DI AZIENDA DI BANCA NAZIONALE DEL LAVORO**

*Provvedimento n. 30074*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 marzo 2022;

SENTITA la Relatrice, Professoressa Elisabetta Iossa;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della società Capgemini Finance Tech S.r.l., pervenuta in data 28 febbraio 2022;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

#### **I. LE PARTI**

1. Capgemini Finance Tech S.r.l. (di seguito, CFT), è una *newco* costituita ai fini della realizzazione dell'operazione di concentrazione in oggetto, interamente partecipata da Capgemini Italia S.p.A., società attiva nell'ambito della consulenza aziendale ad alto valore aggiunto che fornisce servizi aziendali integrati, con particolare *focus* sulla trasformazione digitale e di *business* dei propri clienti. Quest'ultima è a sua volta controllata da Capgemini S.E., società europea con sede legale a Parigi, attiva attraverso l'omonimo gruppo (di seguito, Gruppo Acquirente), e da Altran Technologies SAS, società attiva nella consulenza ingegneristica e tecnologica, detenuta al 100% dalla stessa Capgemini S.E. Nel 2020 il fatturato consolidato realizzato a livello mondiale dal Gruppo Acquirente è stato pari a circa [10-20]\* miliardi di euro, di cui circa [511-700] milioni di euro realizzati in Italia.

2. Banca Nazionale del Lavoro S.p.A. (di seguito, BNL) è un istituto bancario di diritto italiano soggetto ad attività di direzione e coordinamento da parte del socio unico BNP Paribas S.A., con sede a Parigi, che opera a capo dell'omonimo gruppo bancario principalmente in tre settori di attività: attività bancaria tradizionale (raccolta del risparmio e impieghi), servizi finanziari e prodotti di assicurazione. BNL è attiva sul territorio nazionale con una rete di circa 700 agenzie localizzate in tutte le regioni italiane. Oggetto di acquisizione è un Ramo d'Azienda (di seguito, anche la *Target* o Ramo d'Azienda) di BNL costituito dal complesso organizzato, autonomo e funzionale dell'insieme delle risorse umane, dei beni e dei rapporti contrattuali inerenti all'esercizio dell'attività relativa alla gestione operativa di servizi applicativi IT necessari alla prestazione di servizi bancari

---

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

integrati ai clienti finali di BNL. Le Parti hanno stimato<sup>1</sup> che il fatturato annuo riconducibile al suddetto ramo d'azienda sia di circa [31-100] milioni di euro<sup>2</sup> e che sia stato interamente realizzato in Italia.

## II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'Operazione comunicata consiste nell'acquisizione, da parte di CFT, del controllo esclusivo del Ramo d'Azienda, a seguito dell'aggiudicazione di una procedura competitiva indetta da BNL per l'esternalizzazione dei servizi di *Information Technology* (di seguito, servizi IT) relativi alla gestione operativa di determinati servizi bancari integrati, attualmente gestiti *in house*.

4. Così come comunicato dalle Parti, queste ultime, nell'ambito del contratto di *outsourcing*, hanno concordato, in capo a CTF, un obbligo di approvvigionamento, non esclusivo, in favore di BNL, di durata decennale, eventualmente prorogabile. Nel merito del menzionato accordo di fornitura di servizi, le Parti, per un verso, hanno rappresentato la natura accessoria del medesimo in quanto finalizzato a garantire la continuità di approvvigionamento dei servizi in questione e, per l'altro, hanno motivato la durata dello stesso in ragione della valutazione del tempo necessario per reperire da parte di BNL eventuali fornitori alternativi che dispongano della tecnologia e *know-how* necessari, anche alla luce dei profili di *cyber-security* connessi all'utilizzo dei *software* necessari per la fornitura dei servizi IT oggetto del contratto di *outsourcing*.

## III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

5. L'operazione comunicata costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*), della legge n. 287/90, in quanto finalizzata all'acquisizione del controllo esclusivo di parte di un'impresa. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento CE 139/2004, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge in quanto il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 511 milioni di euro e il fatturato totale realizzato, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 31 milioni di euro. L'accordo di fornitura in questione può essere qualificato come accessorio alla concentrazione comunicata nella misura in cui sia direttamente connesso alla realizzazione della stessa o ad essa necessario<sup>3</sup>. In particolare, nel caso di specie, il menzionato accordo può considerarsi accessorio alla presente operazione nella misura in cui mira a garantire la continuità di approvvigionamento, in favore di BNL, dei servizi esternalizzati, ma deve essere limitato, quanto alla durata, a cinque anni al fine di consentire al Ramo d'Azienda l'acquisizione di una posizione di autonomia sul mercato<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. caso C11084 – *Ericsson Telecomunicazioni/Ramo di azienda di Vodafone Omnitel*.

<sup>2</sup> [Omissis].

<sup>3</sup> Si veda paragrafo 32 della "Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni (G.U.C.E. 2005/C-56/03 del 5 marzo 2005)".

<sup>4</sup> Si veda paragrafo 33 della "Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni (G.U.C.E. 2005/C-56/03 del 5 marzo 2005)".

#### IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

6. L'operazione in esame interessa il mercato dei servizi IT.

##### *Il mercato rilevante: Information Technology*

7. I Servizi IT possono essere segmentati considerando la tipologia di servizi, oltre che per le caratteristiche dei settori in cui i clienti operano<sup>5</sup>.

8. Come evidenziato in numerosi precedenti dell'Autorità<sup>6</sup>, il forte tasso di innovazione e la rapida e costante evoluzione tecnologica che caratterizzano il settore IT rendono non sempre agevole una netta demarcazione tra i diversi mercati (e ancor più tra i segmenti) di cui tale settore si compone.

9. Le imprese che vi operano tendono, infatti, a offrire una molteplicità di servizi, adattando la propria offerta alla stessa evoluzione tecnologica, alla domanda e alle esigenze della clientela.

10. Più in generale, all'interno dei servizi IT, la Commissione Europea ha individuato sette segmenti che identificano una pluralità di servizi informatici diretti alle imprese<sup>7</sup>. Si tratta, in particolare, dei servizi di: (i) *IT management*, per l'utilizzo di specifiche competenze al fine di creare e ottimizzare processi e flussi informativi aziendali; (ii) *transaction IT management*, per le transazioni che necessitano di supporti informatici; (iii) consulenza per l'analisi e il miglioramento delle strategie tecnologiche; (iv) *software development*, per sviluppare e integrare le soluzioni nelle infrastrutture esistenti; (v) *software maintenance*, per la manutenzione dei prodotti (sistemi operativi, applicazioni di *software*, ecc.) e l'assistenza tecnica (anche *on line* o telefonica); (vi) *hardware maintenance*, per ottimizzare i sistemi attraverso installazione, manutenzione e assistenza tecnica di componenti *hardware*; (vii) istruzione e addestramento, per il trasferimento delle conoscenze al di fuori della formazione professionale.

11. Tali segmenti sono a loro volta ulteriormente suddivisibili in gruppi di servizi e sono caratterizzati da un'elevata frammentazione e sostituibilità dal lato dell'offerta, anche in considerazione del fatto che i fornitori di servizi IT offrono generalmente una gamma più o meno ampia di prestazioni diverse in pacchetti che possono interessare tutti o alcuni dei segmenti sopraelencati. Nel caso di specie, inoltre, può essere svolta una ulteriore segmentazione del mercato in ragione delle caratteristiche del settore di destinazione, ovvero quello bancario<sup>8</sup>.

12. Sulla base delle informazioni fornite, per quanto concerne il settore di destinazione, la *Target* limita la propria offerta commerciale ai sotto-mercati riconducibili a *software development* e *software maintenance*, nei quali risulta operativo anche il Gruppo Acquirente, il quale è altresì presente nei segmenti afferenti l'*IT management* e la consulenza.

---

<sup>5</sup> Cfr., *ex multis*, Provvedimento dell'Autorità n. 28331 del 4 agosto 2020, caso *C12312 – OEP 14 COOPERATIEF U.A./TECHEDGE*, in Boll. n. 34/2020; Provvedimento dell'Autorità n. 26818 del 25 ottobre 2017, caso *C12119 – Engineering Ingegneria Informatica/Infogroup Informatica e Servizi Telematici*, in Boll. n. 43/2017; Decisione della Commissione Europea del 19 giugno 2013, caso *M.6921 – IBM Italia/UBIS*.

<sup>6</sup> Cfr., tra gli altri, Provvedimento dell'Autorità n. 24851 del 27 marzo 2014, caso *C11943 – ICCREA Holding/I.S.I.D.E.*, in Boll. n. 15/2014; Provvedimento dell'Autorità n. 23925 del 27 settembre 2012, caso *C11772 – Accenture Sub/Octagon Research Solution*, in Boll. n. 39/12.

<sup>7</sup> Cfr. i casi: *M.7458 – IBM/INF Business of Deutsche Lufthansa*; *M.9205 – IBM/Red Hat*; *M.6921 – IBM Italia/UBIS*; *M.6237 – Computer Sciences Corporation/Isoft Group*; *M.6127 – Atos Origin/Siemens It Solutions & Services*; *M.5666 – Xerox/Affiliated Computer Services*; *M.5301 – CAP Gemini/BAS*; *M.2946 – IBM/PWC Consulting*.

<sup>8</sup> Cfr. Provvedimento dell'Autorità n. 26473 del 14 marzo 2017, caso *C12088 – Istituto Centrale Delle Banche Popolari Italiane/Basilichi*, in Boll. n. 12/2017.

**13.** In particolare, nell'ambito del complessivo mercato dei servizi IT, secondo quanto comunicato dalle Parti, la Target fa registrare una quota di mercato [*inferiore all'1%*], mentre il Gruppo Acquirente pari a circa il [*1-5%*]. Quanto poi ai relativi segmenti in cui si articola il mercato in commento, secondo quanto riportato dalle Parti, la Target e il Gruppo Acquirente fanno poi registrare, nei due settori in cui sono entrambe operative, ovvero quello relativo al *software development* e al *software maintenance* una quota rispettivamente pari circa [*inferiore all'1%*] e circa al [*5-10%*], per quanto riguarda il primo e a circa il [*1-5%*] e al [*10-15%*], per quanto riguarda il secondo. Quanto, infine, ai restanti segmenti in cui opera solo il Gruppo Acquirente, ovvero quelli relativi all'*IT management* e alla consulenza, le quote fatte registrare dalla medesima sono, rispettivamente, pari a circa [*inferiore all'1%*] e a circa il [*1-5%*].

**14.** Volendo poi ulteriormente segmentare il mercato di riferimento in ragione dei servizi specificamente indirizzati al settore *banking*, nel quale risultano operative sia la Target che il Gruppo Acquirente, la prima fa registrare una quota di mercato pari a circa il [*1-5%*], mentre la seconda pari circa al [*1-5%*].

**15.** Dal punto di vista geografico, infine, si ritiene di lasciare aperta la definizione del mercato e, in particolare, se tale mercato sia nazionale o più ampio, in quanto in entrambe le configurazioni non si avrebbero effetti pregiudizievoli per la concorrenza.

#### ***Effetti dell'operazione***

**16.** Sulla base delle informazioni prodotte in sede di notifica, nell'ambito dell'*Information Technology*, nel 2020, a livello nazionale la Target fa registrare una quota di mercato [*inferiore all'1%*], mentre il Gruppo Acquirente pari a circa il [*1-5%*]. Pertanto, a seguito dell'operazione, la quota della Parte Acquirente, pur incrementandosi, sarà comunque marginale in valore, attestandosi su di una quota percentuale pari a circa il [*1-5%*].

**17.** Inoltre, anche per ciò che concerne i segmenti in cui le Parti risultano entrambe operative, ovvero quelli del *software development* e del *software maintenance*, a seguito dell'operazione le quote cumulate detenute dalla Parte Acquirente negli stessi saranno pari, nell'ordine, a circa il [*5-10%*] e al [*10-15%*], ovvero subiranno un modesto incremento in valore, essendo le quote della Target pari, nell'ordine, a circa [*inferiore all'1%*] e a circa il [*1-5%*]. Pertanto, anche nei summenzionati mercati, ove si registra una sovrapposizione tra le Parti, l'operazione, nel consentire un limitato consolidamento, in valore, della quota detenuta dal Gruppo Acquirente, non altererà gli attuali assetti di mercato.

**18.** Analoghe considerazioni sono infine vevoli anche per l'ulteriore sotto-segmento dei servizi IT specificamente indirizzati al settore *banking*, nel quale risultano operative entrambe le Parti, ove, a seguito dell'operazione, si registrerà in capo al Gruppo Acquirente una quota di mercato pari a circa il [*5-10%*], il cui valore, quindi, pur consentendo un miglioramento del peso specifico di quest'ultima in tale segmento, non è idoneo ad alterare gli attuali assetti di mercato.

**19.** Quanto al contesto competitivo, va considerato che, dalle informazioni fornite dalle Parti, nei mercati di riferimento operano numerosi e qualificati concorrenti con quote di mercato superiori a quelle detenute dalle Parti, quali ad esempio, Nexi S.p.A., Accenture S.p.A., IBM, Engineering Ingegneria Informatica S.p.A..

**20.** In conclusione, in considerazione delle quote di mercato detenute dalle Parti interessate, della limitata sovrapposizione del loro ambito di attività e della presenza di importanti concorrenti,

l'operazione in esame non appare suscettibile di modificare in maniera sostanziale la struttura e le dinamiche competitive dei mercati interessati.

RITENUTO, pertanto, che l'operazione in esame non comporta, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 287/90, la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante nel mercato dei servizi ICT, e sue possibili ulteriori delimitazioni, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza;

RITENUTO, altresì, che gli accordi di fornitura tra le Parti sono accessori alla presente operazione nei soli limiti sopra descritti e che l'Autorità si riserva di valutare, laddove ne sussistano i presupposti, i suddetti patti che si realizzino oltre i limiti ivi indicati;

#### 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  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

## ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

### AS1823 – CONSIP - BANDO DI GARA PER LA FORNITURA DI PC PORTATILI MOBILE WORKSTATION E CHROMEBOOK PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Roma, 21 gennaio 2022

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Con riferimento alla richiesta di parere formulata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con nota prot. n. 0149306 del 30 dicembre 2021, in merito al bando di gara Consip per la conclusione di un Accordo Quadro avente ad oggetto la fornitura in acquisto di Personal Computer Portatili, Mobile Workstation e Chromebook e di prodotti e servizi connessi ed opzionali per le Pubbliche Amministrazioni, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 18 gennaio 2022, ha deliberato di svolgere, ai sensi dell'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, le considerazioni di seguito riportate.

In via preliminare, si esprime apprezzamento per l'obiettivo perseguito dalla gara di mettere a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni prodotti e servizi le cui tecnologie di riferimento, funzionali alla digitalizzazione del menzionato comparto, sono molteplici e diverse. Nel caso di specie, tale aspetto assume particolare rilevanza anche alla luce del fatto che la procedura in commento consente, altresì, l'utilizzo dei fondi del Piano Nazionale di Resistenza e Resilienza dedicati alla c.d. "transizione digitale"<sup>1</sup>: pertanto, risulta oltremodo necessario, in tale sede, garantire una gamma di prodotti e servizi idonea a garantire una efficiente allocazione delle menzionate risorse. L'offerta di plurime e diverse tecnologie assume, infatti, una rilevanza sicuramente strategica in quanto idonea a: (i) rispondere alle molteplici e differenziate esigenze delle Amministrazioni; (ii) consentire alla Pubblica Amministrazione nel suo complesso di provare diverse soluzioni e verificarne l'efficacia in rapporto agli specifici fabbisogni; (iii) contenere i rischi di *lock-in* tecnologico; (iv) incentivare una competizione tra gli sviluppatori delle tecnologie in termini sia di costi che di prestazioni; (v) garantire una efficace allocazione dei fondi del PNRR. Con specifico riferimento all'oggetto della procedura, la creazione di un ecosistema digitale, in grado di consentire al comparto in commento di poter operare in maniera efficiente e in linea con le

---

<sup>1</sup> Piano PA Digitale 2026, <https://innovazione.gov.it/notizie/articoli/nasce-pa-digitale-2026-il-punto-di-accesso-risorse-transizione-digitale-pa-pnrr/>.

direttive impartite dalle Amministrazioni competenti<sup>2</sup>, soprattutto in una fase di transizione digitale, come quella attuale, può giovare dell'utilizzo di risorse c.d. "open source", in luogo del ricorso a soluzioni "chiuse" quanto a *standard* proprietari. In tale ottica, appare necessario assicurare che tutti i dispositivi oggetto di gara rendano possibile l'utilizzo di applicativi *open source*.

In merito alla procedura di gara, si rileva che l'aggiudicazione dell'accordo quadro a tutti i partecipanti idonei, secondo i requisiti e le modalità di partecipazione definiti nel bando, che offrano un catalogo di servizi qualificati, cioè rispondenti ai requisiti minimi indicati per i singoli servizi nel medesimo bando, non comporta una selezione comparativa dei partecipanti nella prima fase.

A sostegno della scelta di aggiudicare l'accordo quadro a tutti i partecipanti idonei che formulino offerte rispondenti ai requisiti minimi fissati nel bando, Consip ha evidenziato che la procedura di gara, per il tramite della struttura di catalogo proposta, consente di imprimere ampia flessibilità e possibilità di personalizzazione dei modelli offerti, ed è in grado, quindi, di valorizzare la differenziazione dei prodotti anche rispetto a elementi di tipo qualitativo, che potranno essere considerati dalle Pubbliche Amministrazioni in seconda fase (sia attraverso il configuratore che in sede di rilancio competitivo). La creazione di un catalogo di beni e servizi è dunque volta ad assicurare una differenziazione dell'offerta, anche in termini di tecnologia. Tuttavia, affinché l'ampiezza di scelta si possa coniugare con una concorrenza effettiva, si evidenzia la necessità di imprimere un maggior livello di trasparenza e di dettaglio alle condizioni oggettive che presidiano il ricorso al rilancio competitivo. Queste ultime, infatti, pur essendo legate a condivisibili esigenze di "miglioramento" delle prestazioni richieste dalle Pubbliche Amministrazioni, appaiono ancorate a criteri generici, prestandosi pertanto a rendere particolarmente diffuso il ricorso all'ordine diretto di beni e servizi che, come sopra rilevato, sono inclusi nel catalogo sulla base del mero soddisfacimento di requisiti minimi, senza un'incisiva selezione competitiva.

Infine, sempre con riferimento alla procedura, alla luce delle limitazioni previste in ordine alla capacità distributiva dei partecipanti nel caso del ricorso all'ordine diretto, si invita la Consip a trattare con la massima confidenzialità le informazioni delle imprese riguardanti la limitazione della capacità distributiva, al fine di non preconstituire un elemento idoneo a facilitare la collusione tra gli operatori.

L'Autorità confida che le considerazioni suesposte possano essere utili in sede di definizione del bando di gara per la fornitura dei prodotti in oggetto.

In ogni caso, l'Autorità si riserva di valutare il bando pubblicato nonché gli esiti della gara, ove nel corso del suo svolgimento dovessero emergere elementi suscettibili di configurare illeciti concorrenziali.

---

<sup>2</sup> Linee Guida su acquisizione e riuso di *software* per le Pubbliche Amministrazioni a cura dell'Agenzia per l'Italia Digitale.

Il presente parere sarà pubblicato sul bollettino di cui all'articolo 26 della legge n. 287/90 successivamente alla pubblicazione del bando di gara.

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**AS1824 - PROPOSTE DI RIFORMA CONCORRENZIALE RELATIVE AI SETTORI DELL'ENERGIA ELETTRICA E DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO AI FINI DELLA LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA ANNO 2022**

Roma, 31 marzo 2022

Presidente del Consiglio dei Ministri

**I. PREMESSA**

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in adempimento a quanto prescritto dall'articolo 47, comma 2, della legge 23 luglio 2009, n. 99, invia la presente segnalazione al Governo, al fine della predisposizione del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza. La presente segnalazione tiene conto degli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e dell'invito rivolto all'Autorità a indicare ulteriori misure necessarie a superare gli ostacoli normativi, regolatori e amministrativi all'apertura dei mercati da inserire in un nuovo disegno di legge per la concorrenza per il 2022<sup>1</sup>.

In questa prospettiva, la segnalazione affronta, in primo luogo, i temi del piano di sviluppo della rete per l'energia elettrica e della promozione della diffusione di contatori elettrici intelligenti di seconda generazione, peraltro già oggetto della segnalazione AS1730 "*Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*" del 22 marzo 2021<sup>2</sup>. In secondo luogo, l'Autorità intende porre l'attenzione su taluni temi di interesse concorrenziale, strettamente connessi al raggiungimento degli obiettivi e dei *target* individuati dal PNRR: *i*) il completamento del processo di uscita dal regime di maggior tutela per la fornitura di energia elettrica al dettaglio, in particolare con attenzione ai consumatori domestici e ai rapporti con la recente istituzione della categoria dei cd. "*clienti vulnerabili*" ai quali garantire condizioni regolate anche successivamente alla fine della maggior tutela; *ii*) il processo di definizione della *governance* del servizio idrico integrato in alcune regioni del Sud Italia e i concreti rischi, in tali aree, di non poter

---

<sup>1</sup> Il 3 marzo 2022 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha inviato al Presidente dell'Autorità una comunicazione nella quale invitava l'Autorità a suggerire le misure che possono facilitare il raggiungimento degli obiettivi e dei *target* individuati dal PNRR. Al riguardo, nell'ambito della missione MIC2-9, il PNRR prevede che: "*La legge annuale sulla concorrenza deve comprendere almeno i seguenti elementi chiave, i cui strumenti attuativi e di diritto derivato (se necessario) devono essere adottati ed entrare in vigore entro il 31 dicembre 2023. La legge deve: i. adottare il piano di sviluppo della rete per l'energia elettrica; ii. promuovere la diffusione di contatori elettrici intelligenti di seconda generazione*".

<sup>2</sup> In Bollettino AGCM 13/2021.

accedere ai fondi previsti dal PNRR per investimenti nel settore idrico in caso di suo mancato completamento a breve.

Quando, nel marzo del 2021, l'Autorità ha formulato le sue ultime proposte per una legge annuale della concorrenza<sup>3</sup>, il Paese era in piena emergenza pandemica e la ripresa inflazionistica sui prezzi dell'energia e sulle materie prima non era ancora all'orizzonte; il PNRR non era ancora stato approvato dalla Commissione europea e non vi era alcuna attenzione internazionale alle tensioni geopolitiche ai confini orientali europei. Il dibattito si concentrava sulle misure economiche volte a superare lo *shock* pandemico e, in tale prospettiva, le proposte dell'Autorità erano indirizzate a valorizzare misure pro-concorrenziali. A distanza di un anno, la situazione è completamente mutata. Da giugno 2021 vi è stata una forte crescita delle quotazioni del gas naturale e, di conseguenza, del prezzo dell'energia elettrica (oltre che dei carburanti per autotrazione); il Governo è dovuto intervenire numerose volte al fine di mitigare l'effetto di questa tensione dei prezzi sulle bollette di imprese e famiglie. Inoltre, da fine febbraio 2022 l'Europa sta affrontando una crisi politico-militare senza precedenti, con effetti che amplificano le preesistenti tensioni inflazionistiche sui costi dell'energia e delle materie prime; inoltre, il PNRR è pienamente operativo, i primi fondi europei sono stati erogati e le amministrazioni pubbliche coinvolte stanno procedendo alla pubblicazione degli avvisi e dei bandi di gara per la selezione dei progetti e delle opere cui accordare i contributi. Tutto questo, oltre a connotare l'eccezionalità del momento, induce l'Autorità, con particolare riferimento alle proposte che saranno formulate relativamente al settore elettrico, ad affrontare le questioni che interessano fasi diverse della filiera elettrica (trasmissione, distribuzione, vendita al dettaglio) in una ottica unitaria tesa a consentire una riduzione - per il lungo periodo - della tensione sui prezzi all'ingrosso e al dettaglio dell'energia. Si tratta di un'impostazione del tutto coerente con quella dell'ultima comunicazione della Commissione europea COM (2022) 108 *final* dell'8 marzo 2022<sup>4</sup>, che proprio sulla base dell'eccezionalità del momento, e anticipando una serie di iniziative che a breve verranno assunte a livello europeo, fissa una serie di misure per: i) diminuire la dipendenza dell'Europa dalle fonti fossili, e in particolare dal gas naturale acquistato dai paesi a maggior rischio geopolitico; ii) sviluppare nuova capacità di generazione di energia da fonti rinnovabili e utilizzare biogas e idrogeno verde in luogo del gas fossile; iii) adeguare le infrastrutture di rete e di accumulo di energia alla crescita della capacità di generazione da fonti rinnovabili; iv) promuovere l'efficienza e il risparmio energetico, l'aggregazione della domanda e la generazione distribuita.

Tutte queste iniziative impattano sulle tre questioni relative al settore elettrico affrontate nella presente segnalazione: i) lo sviluppo e il potenziamento delle reti, sia di rilievo nazionale (trasmissione dell'energia) sia a livello locale (distribuzione dell'energia), sono pre-condizione fondamentale per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per lo sviluppo di modalità di gestione attiva della domanda e della microgenerazione a fini di bilanciamento della rete, che rappresentano ulteriori modalità per rendere più indipendente il sistema elettrico nazionale e ridurre la dipendenza dal gas estero; ii) lo sviluppo degli *smart meter* di seconda generazione, in questa prospettiva,

---

<sup>3</sup> Cfr. AS1730 cit.

<sup>4</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni "*REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili*".

consentirà ai venditori di formulare offerte a prezzo dinamico (differenziato per fasce orarie), rendendo più agevoli comportamenti virtuosi della domanda, a favore della razionalizzazione e riduzione dei consumi (c.d. *demand response*); iii) il definitivo passaggio al mercato libero dei consumatori domestici, rimettendo alla volontà dei soli clienti c.d. vulnerabili l'opzione del prezzo regolato, potrebbe contribuire al proliferare di offerte differenziate al consumatore finale sulla base dei profili di consumo, stimolando sia gli obiettivi di risparmio ed efficienza energetica sia una struttura più concorrenziale del mercato *retail*.

Sotto un diverso profilo, la segnalazione pone l'attenzione del Governo anche sulla questione dell'accessibilità dei fondi del PNRR per l'adeguamento delle reti idriche per alcune regioni meridionali in cui non si è ancora completato l'iter di definizione della struttura di *governance* del cd. servizio idrico integrato. La mancata individuazione di un gestore unico pienamente operativo potrebbe impedire a molti Enti di Governo d'Ambito idrico presenti sul territorio di presentare progetti per concorrere all'assegnazione dei fondi europei. Esito, quest'ultimo, che rischierebbe di vanificare l'opportunità offerta dal PNRR per ridurre (e potenzialmente eliminare) quello che viene chiamato *Water Service Divide* tra le aree del Centro-Nord e quelle del Sud Italia.

Più in generale si auspica che gli interventi proposti con la presente Segnalazione permettano di rafforzare la convinzione che, soprattutto in periodi di forte crisi come quello attuale, le scelte di apertura dei mercati dell'energia siano considerate come irrevocabili. All'uopo, deve ritenersi che i due grandi obiettivi posti dinanzi ai Paesi europei per i prossimi dieci anni – decarbonizzazione (anche attraverso lo sviluppo di forme di generazione diffusa e del ruolo attivo della domanda) e riduzione della dipendenza da fonti di fossili estere – oltre a essere intimamente legati tra loro, sono molto più facilmente perseguibili in un contesto di mercato e di segnali di prezzo che guidino le scelte degli operatori e dei consumatori, piuttosto che attraverso il permanere (o addirittura la reintroduzione) di meccanismi pervasivi di regolazione dei prezzi.

## II. LO SVILUPPO DELLE INFRASTRUTTURE DI RETE ELETTRICA

### *a. Infrastrutture di rete, potere di mercato e obiettivi di decarbonizzazione*

Le carenze delle infrastrutture di rete di trasmissione dell'energia elettrica possono dar luogo a situazioni di potere di mercato locale, laddove si generino delle congestioni nei nodi di trasmissione che limitano la capacità di un determinato ambito geografico di accogliere energia proveniente da ambiti vicini ed ostacolano l'accesso al mercato a produttori più efficienti di quelli presenti nella zona, rendendo più complicata la gestione di impianti alimentati da fonti energetiche rinnovabili per loro natura non programmabili. La eventuale persistenza di tali carenze rappresenta, dunque, un ostacolo al pieno dispiegarsi della concorrenza nei mercati dell'energia elettrica e dei servizi domandati dal gestore della rete di trasmissione (o *Transmission System Operator*, TSO), come già rappresentato dall'Autorità nella propria Segnalazione sulla legge annuale per l'anno 2021 (AS1730)<sup>5</sup>. L'esigenza di stimolare gli investimenti per l'adeguamento delle infrastrutture di rete di trasmissione assume oltremodo rilievo, in particolare considerando sia l'attuale situazione di grave crisi dei prezzi dell'energia, sia gli stringenti obiettivi europei di decarbonizzazione, diversificazione delle fonti di approvvigionamento e perseguimento dell'indipendenza energetica (si

---

<sup>5</sup> Cfr. nota 2.

veda, in proposito, la summenzionata comunicazione UE sulla sicurezza energetica dell'8 marzo 2022<sup>6</sup>). I potenziamenti della rete rendono meno necessari gli interventi di Terna S.p.A. sui mercati dei servizi di dispacciamento e tendono dunque ad abbassare la relativa componente in tariffa di trasmissione<sup>7</sup>. L'esigenza di potenziamento della rete di trasmissione si pone con forza anche per aumentare la quota di energia elettrica prodotta utilizzando le fonti rinnovabili. La transizione verso un utilizzo prevalente delle fonti rinnovabili tenderà infatti a creare nuove configurazioni produttive lungo la rete di trasmissione nazionale<sup>8</sup>, che richiederanno importanti interventi sulla stessa. Pertanto, gli adeguamenti della rete rappresentano uno dei punti qualificanti del PNRR<sup>9</sup> e del PNIEC<sup>10</sup>.

Una prima risposta all'esigenza di procedere con celerità nelle opere di adeguamento della rete è da rinvenire nelle modalità velocizzate di autorizzazione applicabili alle opere inserite nel PNRR e nel PNIEC, che includono l'istituzione di una Commissione Tecnica dedicata a tempo pieno ed esclusivo allo svolgimento dell'attività istruttoria necessaria al rilascio della Valutazione di Impatto Ambientale di competenza statale (c.d. VIA)<sup>11</sup>, la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza per le opere, gli impianti e le infrastrutture necessarie alla relativa attuazione (*i.e.* presupposto per eventuali procedure espropriative), nonché la previsione di una VIA accelerata<sup>12</sup>. Inoltre, è stata disposta la possibilità di autorizzare queste opere anche nelle more dell'approvazione del primo Piano di Sviluppo in cui sono state inserite<sup>13</sup>.

Occorre nondimeno considerare che gli adeguamenti della rete di trasmissione possono a volte essere opere complesse e di grande entità, atteso che comportano, in molti casi, il potenziamento o addirittura la costruzione *ex novo* di intere linee ad alta tensione anche di notevole lunghezza<sup>14</sup>. Si tratta di interventi onerosi, che interessano vaste porzioni di territorio e per i quali sono necessari non solo elevati investimenti, ma anche articolati percorsi autorizzativi. Pertanto, al fine di raggiungere il prima possibile gli importanti risultati che conseguono a tali interventi, sia sotto il

---

<sup>6</sup> Cfr. nota 4. La Commissione dedica infatti ampio spazio alle modalità per diversificare le fonti di energia e ridurre così la dipendenza dalle fonti fossili, indicando come tale obiettivo si possa raggiungere grazie, tra l'altro, "a maggiori quote di energie rinnovabili e superando le strozzature infrastrutturali" (enfasi aggiunta).

<sup>7</sup> Sotto questo profilo, il TSO Terna ha dichiarato di aver dovuto sostenere, nel corso del 2021, costi complessivi per l'acquisizione delle risorse per gestire il bilanciamento della rete per 2,64 miliardi di euro (oltre un miliardo di euro in più del 2020).

<sup>8</sup> Riguardanti, ad esempio, la collocazione geografica degli impianti, che per le fonti rinnovabili è prevalentemente al Sud Italia e nelle Isole, o la dimensione e relativa dispersione delle unità produttive, non più rappresentate dai tradizionali insediamenti rarefatti e di taglia medio-grande e la sempre minore programmabilità della capacità installata.

<sup>9</sup> L'obiettivo M2C2.2 "POTENZIARE E DIGITALIZZARE LE INFRASTRUTTURE DI RETE", si compone di due investimenti: Investimento 2.1: Rafforzamento *smart grid* e Investimento 2.2: Interventi su resilienza climatica delle reti. In particolare, l'investimento 2.1 include la linea progettuale volta ad incrementare la capacità della rete di ospitare ed integrare ulteriore generazione distribuita da fonti rinnovabili per 4.000 MW.

<sup>10</sup> Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030.

<sup>11</sup> Cfr. art. 8, co. 2-*bis*, TUA.

<sup>12</sup> Cfr. le misure introdotte dal D.L. 76/2020 (convertito, con modificazioni, da L. 120/2020), e D.L. 77/2021 (convertito con modificazioni da L. 108/2021), che hanno apportato rilevanti modifiche al TUA.

<sup>13</sup> In base a quanto disposto dall'art. 60, co. 1, D.L. 76/2020 (convertito con modificazioni da L. 120/2020), come da ultimo modificato dall'art. 31, co. 4, D.L. 77/2021 (convertito con modificazioni dalla L. 108/2021).

<sup>14</sup> Uno dei progetti di Terna per il potenziamento della rete, ad esempio, il cd. Tyrrhenian Link, collegherà la Sicilia con la Sardegna e la penisola italiana attraverso un doppio cavo sottomarino di 950 chilometri di lunghezza.

profilo concorrenziale, sia sotto quelli della decarbonizzazione e della diversificazione delle fonti, è necessario accelerare e semplificare ulteriormente tutte le procedure di autorizzazione richieste.

#### ***b. Il Piano di sviluppo della rete di trasmissione***

Come già evidenziato dall’Autorità nella segnalazione AS1730 del 2021, un elemento allo stato suscettibile di ritardare l’adeguamento dell’infrastruttura di rete elettrica alle necessità è rappresentato dal processo di approvazione ed effettiva attuazione al Piano Decennale di Sviluppo della Rete<sup>15</sup> che, ai sensi di legge, deve essere compilato con cadenza biennale da Terna S.p.A. ed approvato dal MITE, previa verifica dei costi e dei benefici delle opere proposte da parte del regolatore ARERA e acquisizione del parere delle Regioni territorialmente interessate. Il Piano di Terna rientra inoltre nel campo di applicazione del D.lgs. n. 152/2006 (c.d. TUA o testo unico ambientale), che prescrive la Valutazione Ambientale Strategica (c.d. VAS) prima dell’approvazione di piani o programmi<sup>16</sup>. Il Piano di Sviluppo della Rete di trasmissione nazionale riveste una valenza cruciale per gli interventi che il TSO intende porre in essere al fine di perseguire la strategia energetica nazionale. In una situazione, come quella attuale, in cui la strategia europea e italiana è oggetto di revisione e adattamento agli eventi politici contingenti, appare fondamentale assicurare a Terna strumenti adeguati di pianificazione degli investimenti infrastrutturali necessari a rendere possibile un approccio il più possibile flessibile che consenta anche cambi di strategia. Con la citata Comunicazione dell’8 marzo 2022, anche la Commissione UE ha invitato gli Stati membri a garantire che la pianificazione, la costruzione e l’esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, il loro collegamento alla rete e la rete stessa siano considerati d’interesse pubblico prevalente e che, nell’interesse della sicurezza pubblica, possano beneficiare delle procedure di pianificazione e autorizzazione più favorevoli tra quelle disponibili.

Ad oggi (fine marzo 2022), ancorché il regolatore ARERA abbia già dato il proprio parere per i piani relativi al 2019 e 2020, e Terna abbia già sottoposto ad ARERA anche il piano 2021 e avviato la procedura di VAS per quest’ultimo, l’ultimo Piano definitivamente approvato dal MITE, nel febbraio 2021, è quello del 2018. ARERA, in un documento del 2020<sup>17</sup>, ha affermato che la Direttiva 2001/42/CE (che ha istituito la VAS) non richiederebbe tale valutazione ambientale per i Piani di sviluppo della rete di trasmissione elettrica, in quanto piani di società di diritto privato (Terna è una S.p.A.) e non di autorità statali o locali<sup>18</sup>. Tra l’altro, il regolatore ha rilevato che l’applicazione

---

<sup>15</sup> Cfr. art. 36, co.12-14, D.lgs. n. 93/2011. Il Piano, che prima era presentato annualmente, ha assunto cadenza biennale dal 2021, a seguito della modifica introdotta dall’art. 60, co. 3, D.L. n. 76/2020 (convertito, con modificazioni, dalla L. n. 120/2020).

<sup>16</sup> La VAS è stata introdotta dalla Direttiva 2001/42/CE e recepita nel TUA, con l’obiettivo “*di contribuire all’integrazione degli aspetti ambientali all’atto dell’elaborazione di piani e programmi*”. La VAS si inserisce nel procedimento di pianificazione delle opzioni localizzative dei progetti, mentre la VIA attiene ad una fase successiva, riguardando la concreta rilevazione di effetti negativi non tollerabili sulla scorta di soluzioni ubicative alternative.

<sup>17</sup> ARERA, 300/2020/I/COM “*Memoria dell’autorità di regolazione per energia reti e ambiente in merito al disegno di legge recante “conversione in legge del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale”*” (ATTO SENATO N. 1883).

<sup>18</sup> La VAS ai sensi del TUA si applica a “*piani e programmi*”, intesi quali “*gli atti e provvedimenti di pianificazione e di programmazione comunque denominati... elaborati e/o adottati da un’autorità a livello nazionale, regionale o locale...*”. Si considera un’autorità procedente ai sensi della VAS “*la pubblica amministrazione che elabora il piano, programma soggetto alle disposizioni del presente decreto, ovvero nel caso in cui il soggetto che predispose il piano, programma sia un diverso soggetto pubblico o privato, la pubblica amministrazione che recepisce, adotta o approva il piano, programma*” (cfr. art. 5, co. 1, TUA).

della VAS comporta un doppio livello di valutazione ambientale, in quanto ciascun principale progetto del Piano (che superi le soglie definite) è sottoposto altresì alla VIA ai sensi della Direttiva UE 2011/92. In definitiva, secondo il regolatore gli effetti positivi della VAS applicata al Piano di Sviluppo della Rete sarebbero già raggiungibili con pari efficacia grazie alle procedure di VIA sugli specifici progetti<sup>19</sup>.

A questo riguardo, anche il TSO Terna, audito dall’Autorità in preparazione della presente Segnalazione, ha suggerito una semplificazione dell’iter amministrativo per la realizzazione delle opere infrastrutturali di propria competenza, sottolineando che la VAS, ai fini dell’approvazione del Piano di Sviluppo della Rete, comporta un ulteriore allungamento delle tempistiche necessarie per la realizzazione delle singole opere, per ognuna delle quali occorrono in media circa undici anni<sup>20</sup>. Terna, al riguardo, sulla base dell’esperienza concreta, ha sottolineato che la VAS non appare portare significativi benefici nell’iter che segue il suo rilascio e che include le procedure di approvazione delle singole opere. Infatti, le amministrazioni deputate al rilascio di autorizzazioni, o altri atti di assenso comunque denominati, tendono a non tenere conto della valutazione già effettuata in sede di VAS (anche qualora tali amministrazioni coincidano nei due procedimenti di VAS e VIA). Tenuto conto di quanto precede, l’Autorità riprende in questa sede le considerazioni del regolatore e del TSO Terna e invita il Governo, in particolare alla luce del contesto di transizione energetica del prossimo decennio, a verificare la possibilità di semplificare il procedimento di approvazione dei Piani di Sviluppo della Rete di Terna, anche attraverso una significativa riduzione dei relativi tempi, nonché a valutare l’effettiva necessità della procedura di VAS, in presenza dell’obbligo di VIA sui singoli progetti, se del caso mutuando la procedura attualmente seguita per lo sviluppo della rete gas (che non prevede la VAS)<sup>21</sup>.

### ***c. I processi autorizzativi sui singoli progetti***

Dal momento che ogni singolo intervento infrastrutturale di rete richiede un *iter* autorizzativo specifico e ulteriore rispetto a quello del Piano, caratterizzato dalla stratificazione di procedure di carattere amministrativo, ambientale, paesaggistico e archeologico (Autorizzazione Unica e Valutazione di Impatto Ambientale, o Denuncia di inizio attività nei casi meno invasivi), appare necessario intervenire anche a questo livello al fine di snellire e velocizzare l’ottenimento delle autorizzazioni richieste. Potrebbero essere interessate dalle misure di semplificazione innanzitutto le opere infrastrutturali strettamente necessarie al raggiungimento degli obiettivi imposti al sistema energetico dall’art. 35, comma 1, lettera d), del D.lgs. n. 199/2021. Tale norma prevede che Terna effettui una specifica pianificazione di opere di rete urgenti, che tenga conto dei processi di autorizzazione degli impianti rinnovabili in corso e miri al raggiungimento degli obiettivi del PNRR al 2025 e di quelli europei al 2030 previsti dal PNIEC. Coerentemente con questi presupposti, l’Autorità invita, dunque, a considerare se, con riferimento ad un ristretto nucleo critico di opere

---

<sup>19</sup> Cfr. ARERA, 300/2020/I/COM cit. “*Riguardo al Piano di sviluppo di Terna, la presenza della VAS comporta notevoli ritardi (in media, circa 4 anni) nella valutazione e nell’approvazione dei piani che, in ultima analisi, si traducono in ritardi nella realizzazione dei progetti di sviluppo della rete, con un danno, in particolare, per l’integrazione della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili, obiettivo ormai comune alla maggior parte dei progetti previsti nei suddetti piani di sviluppo*”.

<sup>20</sup> Di cui circa otto solo per la VAS, le consultazioni preliminari, e l’autorizzazione comprensiva di VIA, cui si aggiungono circa tre anni per l’effettiva realizzazione dell’infrastruttura.

<sup>21</sup> Art. 16 del D.lgs. n. 93/2011: “*Sviluppo della rete e poteri decisionali in materia di investimenti*”.

ritenute di “*prevalente interesse pubblico*”, proposte dal TSO e vagliate o, se necessario, modificate o integrate dal regolatore di settore (ARERA) e dal MITE, potrebbe rivelarsi opportuno adottare ulteriori misure di semplificazione delle procedure autorizzative. La possibilità di utilizzare le procedure semplificate potrebbe essere condizionata al rispetto di criteri predefiniti di realizzazione e localizzazione delle opere<sup>22</sup>, anche ai fini di un minore impatto ambientale, e si potrebbe in ogni caso prevedere una finestra temporale delimitata *ex ante* entro la quale consentire il ricorso alle predette procedure emergenziali. A questo riguardo, appare auspicabile un ampliamento delle fattispecie cui si applichi la Denuncia di Inizio Attività (DIA)<sup>23</sup> e una generale riduzione dei termini procedimentali, nonché la previsione della non vincolatività dei pareri paesaggistici obbligatori<sup>24</sup> e l'estensione della possibilità di ricorrere al cd. *pre-screening* VIA<sup>25</sup>. Si tratta, rispetto a quanto già fatto in tema di semplificazione delle procedure di autorizzazione, di accrescere la complementarità tra più interessi pubblici coinvolgenti, in particolare, lo sviluppo di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili quale strumento di tutela dell'ambiente<sup>26</sup>.

In aggiunta alla definizione di un *fast track* autorizzativo per le opere strategiche, si ritiene che l'interesse pubblico allo sviluppo delle fonti rinnovabili potrebbe beneficiare notevolmente anche di uno snellimento strutturale delle procedure autorizzative sulle opere di rete. In particolare, accogliendo quanto prospettato in proposito anche dal TSO, si manifesta la necessità di agevolare le attività di adeguamento degli *asset* esistenti della rete di trasmissione nazionale, trattandosi di interventi che presentano l'indubbio vantaggio di non interessare nuove porzioni di territorio. Si raccomanda, dunque, di estendere il ricorso al summenzionato istituto della DIA ministeriale<sup>27</sup> anche a operazioni di miglioramento delle prestazioni tecniche, di ammodernamento e rinnovo di linee elettriche esistenti, che non determinino modifiche significative di localizzazione, chiarendo altresì che tali interventi non dovrebbero essere subordinati al preventivo inserimento nel Piano di sviluppo del TSO. Sarebbe inoltre opportuno escludere gli interventi di ammodernamento e rinnovo da una nuova VIA, nonché limitare tale valutazione ai nuovi effetti ambientali introdotti in caso di sviluppo delle caratteristiche tecniche. Da ultimo, si segnala l'opportunità di favorire il passaggio

---

<sup>22</sup> Quali, ad esempio, la valorizzazione e il recupero di aree industriali dismesse o inattive, l'utilizzo di soluzioni in cavo interrato e di servitù già esistenti, la valorizzazione di *asset* esistenti, anche mediante modifiche tecnologiche a minor impatto ambientale, ecc.

<sup>23</sup> Disciplinata per i nuovi elettrodotti e i relativi potenziamenti dall'art. 1-*sexies*, comma 4-*sexies* e ss., D.L. n. 239/2003 convertito con modificazioni dalla L. n. 290/03, che prevede un meccanismo di silenzio assenso se l'amministrazione interessata non si pronuncia nei termini assegnati.

<sup>24</sup> Similmente a quanto già disposto per l'installazione di impianti di produzione di energia fonti rinnovabili necessari al raggiungimento degli obiettivi del PNIEC, per i quali si prevede in primo luogo l'individuazione di aree idonee all'installazione (es. aree e siti oggetto di bonifica), e successivamente l'applicazione di procedure autorizzative semplificate per le installazioni su tali aree, con la non vincolatività del parere paesaggistico e una significativa riduzione dei termini procedimentali (*cf.* artt. 18 e ss., D.lgs. n. 199/2021, come da ultimo modificato dal D.L. n. 17/2022, attualmente in corso di conversione in legge). Le esigenze di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio sarebbero infatti già tenute in considerazione nella fase prodromica di definizione dei principi e criteri per l'individuazione delle aree idonee (*cf.* art. 20, comma 5, D.lgs. n. 199/2021).

<sup>25</sup> Rappresenta la possibilità, per il richiedente, di demandare all'autorità competente una valutazione preliminare circa l'eventuale procedura di VIA o relativa verifica di assoggettabilità da avviare (*cf.* art. 6, co. 9, TUA).

<sup>26</sup> Cfr. in proposito i principi individuati dalla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 2983 del 12 aprile 2021, secondo cui “*La produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili è infatti un'attività di interesse pubblico che contribuisce anch'essa non solo alla salvaguardia degli interessi ambientali ma, sia pure indirettamente, anche a quella dei valori paesaggistici*”.

<sup>27</sup> Cfr. nota 23.

dalle linee aeree alla tecnologia in cavo interrato, attraverso un'esenzione dalla VIA<sup>28</sup>, analogamente a quanto già disposto in relazione all'autorizzazione paesaggistica<sup>29</sup>.

**d. Nuovi servizi per il bilanciamento della rete**

Nella segnalazione AS1730 del marzo 2021 l'Autorità aveva auspicato che il contesto concorrenziale dei mercati dell'energia e dei servizi di dispacciamento si arricchisse con lo sviluppo di nuovi soggetti abilitati a fornire detti servizi. In base alle nuove tecnologie e alla diffusione di più efficienti modalità di stoccaggio di energia elettrica (cd. "accumuli") è oggi possibile aggregare soggetti che immettono o ritirano energia dalla rete (produttori da fonti rinnovabili non programmabili ma anche consumatori finali), i quali individualmente non sarebbero in grado di fare la propria offerta sul mercato ma, se opportunamente aggregati nelle c.d. Unità Virtuali Abilitate, anche eventualmente con il coordinamento di apposite società di servizi (cd. *Balancing Service Provider*), possono agire in concorrenza con gli impianti più tradizionali nell'offrire risorse per il bilanciamento della rete. Lo sviluppo di questi fenomeni tenderà a coinvolgere sempre di più le reti di distribuzione locale e i loro gestori (*Distributor System Operator* o DSO) in compiti nuovi, più simili a quelli svolti attualmente dal gestore della rete di trasmissione, il TSO. Proprio nella prospettiva della diffusione capillare di utenze "attive", che oltre a consumare energia possono anche produrre e partecipare ai mercati dell'energia e dei servizi, il D.lgs. n. 120/2021 interviene (art. 23) sull'articolo del D.lgs. n. 93/2011 che definisce funzioni e responsabilità del DSO (art. 38), ridisegnando il ruolo sia della rete, sia del gestore.

L'Autorità valuta molto positivamente questi sviluppi e ne auspica una rapida evoluzione, in quanto le forme di generazione distribuita e aggregata, la risposta della domanda e gli accumuli possono identificare nuovi partecipanti al mercato dell'energia e dei servizi, in grado di accrescere, diversificare ed efficientare l'offerta (oltre che contribuire ad una riduzione strutturale dei prezzi connessi al costo delle materie prime d'importazione). Al tempo stesso, occorre rilevare che questi stessi sviluppi conferiscono ai DSO nuovi compiti in forza dei quali agiranno da controparte obbligata per imprese tra loro in concorrenza (aggregatori, imprese di efficienza energetica, microproduttori da fonte rinnovabile), che vanno ad aggiungersi ai compiti già oggi svolti dai distributori nei confronti delle società di vendita di energia elettrica al dettaglio. Ciò pone con ancora maggiore forza, quantomeno in prospettiva, il problema, già attuale, della garanzia di terzietà del DSO, che rischia inevitabilmente di essere compromessa laddove esso faccia parte, come avviene ora, di gruppi verticalmente integrati nelle attività in concorrenza per le quali è indispensabile l'utilizzo della rete di distribuzione.

L'Autorità condivide dunque la riflessione già avviata dal regolatore di settore ARERA che, nel delineare il proprio quadro strategico per l'anno 2022<sup>30</sup>, ha incluso tra i propri obiettivi strategici anche la revisione della disciplina di separazione funzionale delle attività (*unbundling*) di gestione della rete di distribuzione, per rafforzare l'indipendenza del DSO dal gruppo verticalmente integrato di appartenenza. A giudizio dell'Autorità, tale riflessione dovrebbe condurre ad un intervento

---

<sup>28</sup> Ad oggi, infatti, gli "elettrorodotti in cavo interrato in corrente alternata, con tracciato di lunghezza superiore a 40 chilometri" sono soggetti a VIA statale (cfr. All. II, Parte 2, TUA).

<sup>29</sup> Cfr. all. A, D.P.R. n. 31/2017.

<sup>30</sup> Delibera ARERA n. 2/2022, all. A, Quadro Strategico 2022-2025 dell'Autorità Di Regolazione Per Energia Reti e Ambiente, OS21, lettera d).

normativo che replichi, anche per i DSO, gli obblighi di separazione proprietaria già in essere per il gestore della rete di trasmissione, i cui compiti verranno riprodotti in misura sempre maggiore anche dai gestori della rete di distribuzione.

*Al fine di rendere più agevole, rapido e flessibile il processo di adeguamento della rete di trasmissione elettrica allo sviluppo di nuova capacità rinnovabile si ritiene si debba procedere:*

*- alla semplificazione dell'iter amministrativo finalizzato all'approvazione del Piano di sviluppo della rete di trasmissione elettrica, eliminando l'obbligo della Valutazione Ambientale Strategica (VAS), con opportune modifiche al D.lgs. n. 152/2006;*

*- alla semplificazione delle procedure autorizzative per la realizzazione delle opere infrastrutturali necessarie al raggiungimento degli obiettivi imposti al sistema energetico dall'art. 35, comma 1, lettera d), del D.lgs. n. 199/2021, anche attraverso una finestra temporale delimitata ex ante entro la quale consentire il ricorso a procedure emergenziali che prevedano: (i) il rispetto di criteri predefiniti di realizzazione e localizzazione delle opere; (ii) l'ampliamento delle fattispecie cui si applichi la Denuncia di Inizio Attività (DIA); (iii) la previsione della non vincolatività dei pareri paesaggistici obbligatori; (iv) l'estensione della possibilità di ricorrere al cd. pre-screening Valutazione di Impatto Ambientale (VIA);*

*- ad uno snellimento strutturale delle procedure autorizzative sulle opere di rete che preveda: (i) il ricorso alla DIA ministeriale per operazioni di miglioramento delle prestazioni tecniche, di ammodernamento e rinnovo di linee elettriche esistenti (da non inserire nel Piano di sviluppo del gestore della rete); (ii) l'esclusione degli interventi di ammodernamento e rinnovo dall'obbligo di VIA; (iii) l'agevolazione del passaggio dalle linee aeree alla tecnologia in cavo interrato, attraverso un'esenzione dalla VIA;*

*- ad un intervento normativo che replichi, anche per i distributori, gli obblighi di separazione proprietaria già in essere per il gestore della rete di trasmissione.*

### III. SMART METERING

La diffusione di soluzioni avanzate di monitoraggio dei consumi elettrici dei clienti finali (c.d. *smart metering*) è un elemento di fondamentale importanza per lo sviluppo di mercati dell'energia innovativi, efficienti e competitivi, come peraltro già sottolineato dall'Autorità nella precedente Segnalazione per la legge annuale per la concorrenza per l'anno 2021. Attualmente è in corso il processo di sostituzione dei contatori in uso (di prima generazione o "1G") con modelli di seconda generazione ("2G"), maggiormente in grado di supportare nuove funzionalità. Più in particolare, i contatori 2G permettono di migliorare i processi di telelettura e telegestione da parte dell'impresa distributrice, consentendo la raccolta di dati di consumo effettivo dell'utenza con maggiore frequenza (ogni 15 minuti o quarto orari), incentivano comportamenti degli utenti volti a obiettivi di efficienza energetica, consentono lo sviluppo di servizi innovativi intermediati dallo stesso venditore di energia o da altri soggetti imprenditoriali incaricati dal cliente; possono, infine, determinare un maggiore coinvolgimento dell'utente stesso e, soprattutto in prospettiva, assicurano una maggiore partecipazione della domanda ai mercati dell'energia, anche a valle di fenomeni di

aggregazione dei consumatori, con benefici per l'intero sistema<sup>31</sup>. La diffusione dei *meter* 2G, a partire dalle previsioni di cui alla recente Delibera ARERA n. 106/2021, riguarda anche i distributori elettrici di minori dimensioni (che allacciano alle proprie reti meno di 100.000 utenti). Anche il recente D.lgs. 8 novembre 2021, n. 210, c.d. "mercato elettrico" (di recepimento della Direttiva UE n. 2019/944) ha dettato specifiche norme in materia di *smart metering* elettrico (art. 9), prevedendo che ARERA assicuri, entro il 2024, la diffusione di sistemi di misurazione intelligenti ad almeno l'80% dei clienti sul territorio nazionale e che pubblichi un calendario degli interventi di installazione, considerando un arco temporale di dieci anni dall'entrata in vigore del decreto.

L'Autorità ritiene che il complesso delle previsioni normative e regolamentari sin qui adottate sia in grado di assicurare una diffusione adeguata e in tempi rapidi dei sistemi di misurazione intelligenti di ultima generazione sull'intero territorio nazionale. Allo stesso tempo, occorre osservare che il processo di installazione dei *meters* 2G in corso – partito nel 2017, almeno da parte del principale distributore elettrico nazionale – non appare ancora accompagnato da una sufficiente consapevolezza della clientela finale circa le funzionalità perseguibili attraverso i nuovi *meter*, né sembra avere del tutto espresso le proprie potenzialità in relazione allo sviluppo della concorrenza nel mercato della vendita *retail* di energia elettrica e alla diffusione di servizi innovativi. Si tratta, ad avviso dell'Autorità, di un diverso aspetto della medesima scarsa consapevolezza dei consumatori finali in merito alle opportunità concesse dalla piena liberalizzazione del mercato al dettaglio (cfr. successiva Parte IV).

Sotto questo profilo, la Delibera ARERA n. 105/2021 ha dettato alcune disposizioni regolamentari relative alle informazioni da fornire alla clientela nell'ambito dei piani di messa in servizio dei misuratori 2G da parte dei DSO, le quali appaiono tuttavia più strettamente attinenti all'effettuazione dell'intervento di sostituzione. Pertanto, occorre rafforzare ulteriormente la disciplina volta ad assicurare che il cliente sia reso edotto circa le innovazioni e le concrete funzionalità garantite dal nuovo contatore, affinché l'investimento (che comunque verrà ripagato nella tariffa di distribuzione all'utenza) esprima tutto il suo potenziale. In tal senso, si ritiene che la previsione di oneri informativi a carico del DSO, di cui all'art. 9, comma 1, lettera g), del D.lgs. n. 210/2021<sup>32</sup>, vada celermente tradotta in atti di indirizzo più specifici, di carattere normativo e/o regolamentare, anche in modifica o ad integrazione dei piani di sostituzione già approvati dei principali DSO.

Quanto al contributo offerto dalla diffusione degli *smart meter* 2G allo sviluppo della concorrenza nel mercato della vendita di energia elettrica a livello *retail*, tale elemento appare ancora più importante nella fase attuale che vedrà, nell'arco del prossimo biennio, il completamento del processo di liberalizzazione del settore anche con riferimento alle microimprese e alle utenze domestiche (cfr. *infra*). Lo sviluppo delle relative funzionalità e dei conseguenti effetti benefici per la concorrenza nel mercato della vendita passa anche per la conoscenza dei dati del cliente da parte dei venditori e dei soggetti che offriranno nuove soluzioni integrate e, dunque, anche da parte di soggetti diversi dal venditore di energia elettrica titolare del contratto di fornitura. Tale elemento,

---

<sup>31</sup> Si tratta di profili coerenti con le auspiccate evoluzioni in tema di generazione diffusa e domanda attiva discusse nella Sezione II di questa Segnalazione.

<sup>32</sup> In particolare, secondo il dettato normativo, "*l'operatore, prima ovvero, al più tardi, al momento dell'installazione del contatore intelligente, fornisce al cliente una consulenza e informazioni adeguate, con particolare riferimento al pieno potenziale del dispositivo in termini di gestione della lettura e di monitoraggio del consumo di energia elettrica e al trattamento dei suoi dati personali*".

che andrà contemperato con le esigenze espresse dalla normativa a tutela della *privacy*, dovrà consentire l'offerta di condizioni maggiormente personalizzate da parte di soggetti diversi dall' esercente titolare e incentivare la competizione tra gli operatori su particolari profili di utenti.

Per quel che concerne, infine, lo sviluppo di servizi innovativi a partire dalle funzionalità esprimibili dai nuovi *meter*, gli stessi potrebbero non solo integrare l'offerta della pura *commodity* da parte dei venditori, ma altresì consentire lo sviluppo di nuovi mercati e l'evoluzione di quelli esistenti.

A questo riguardo appare essenziale che siano definite regole chiare, trasparenti e non discriminatorie sui soggetti legittimati ad acquisire i dati e sulle modalità di condivisione delle informazioni ricavabili dai misuratori di ultima generazione, previo ottenimento del consenso da parte dell'utente finale. Sotto tale profilo, l'art. 9, comma 1, lettera f), del D.lgs. n. 210/2021, prevede che: “*se il cliente finale lo richiede, i dati sull'energia elettrica immessa nella rete e sul consumo sono messi a disposizione [..], attraverso un'interfaccia di comunicazione standardizzata ovvero mediante l'accesso a distanza, oppure sono comunicati a un soggetto terzo che rappresenta il cliente. I dati sono messi a disposizione in un formato facilmente comprensibile, così da consentire il raffronto tra offerte comparabili. Il cliente finale ha diritto alla portabilità dei suoi dati personali, estraendoli dal contatore e trasmettendoli a terzi senza costi aggiuntivi*” (enfasi aggiunta)<sup>33</sup>. La modalità e l'ampiezza della messa a disposizione dei dati di consumo degli utenti elettrici consenzienti (ad esempio, attraverso una piattaforma digitale come quella del Sistema Informativo Integrato) appaiono una condizione imprescindibile perché si possano esplicitare le funzionalità stesse dei misuratori intelligenti e i vantaggi concorrenziali ad esse connessi.

*Al fine di sfruttare a pieno le potenzialità dei nuovi meters 2G in corso di installazione sul territorio nazionale, si propone di:*

*- prevedere atti di indirizzo più specifici, di carattere normativo e/o regolamentare, anche in modifica o ad integrazione dei piani di sostituzione già approvati dei principali distributori, per assicurare la piena efficacia delle disposizioni di cui all'art. 9, comma 1, lettera g), del D.lgs. n. 210/2021, in tema di informazione e consulenza alla clientela circa il pieno potenziale del dispositivo 2G in termini di gestione della lettura e di monitoraggio del consumo di energia elettrica;*

*- definire, in applicazione dell'art. 9, comma 1, lettera f), del D.lgs. n. 210/2021, il set di regole relativo ai soggetti legittimati ad acquisire i dati e alle modalità di condivisione delle informazioni ricavabili dai misuratori di ultima generazione, previo ottenimento del consenso da parte dell'utente finale, al fine di consentire il pieno sviluppo di servizi innovativi anche da parte di operatori terzi e promuovere la concorrenza nel mercato della vendita di energia elettrica attraverso la diffusione di offerte innovative.*

#### **IV. DEFINITIVA USCITA DAL REGIME DI MAGGIOR TUTELA**

##### ***a. I vantaggi del mercato libero***

Al momento sono reperibili sul mercato libero numerose opzioni che consentono di ottenere dei risparmi rispetto al costo della fornitura in maggior tutela (“MT”), come dimostra l'osservazione

<sup>33</sup> Anche la Commissione europea ha appena concluso (gennaio 2022) una consultazione pubblica in tema di accesso ai dati su misurazione e consumo di energia elettrica e prevede di adottare i relativi atti di esecuzione nel terzo trimestre del corrente anno, in attuazione delle previsioni di cui alla Direttiva UE 2019/944 ([https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13200-Accesso-ai-dati-su-misurazione-e-consumo-di-energia-elettrica-requisiti\\_it](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13200-Accesso-ai-dati-su-misurazione-e-consumo-di-energia-elettrica-requisiti_it)).

delle offerte pubblicate sul relativo portale curato dal regolatore di settore ARERA. Si tratta di un elemento importante nella attuale fase di forte crescita del peso del costo dell'energia, in particolare sui bilanci delle famiglie e delle piccole imprese. L'ultimo monitoraggio sull'evoluzione del mercato al dettaglio effettuato da ARERA ed aggiornato al gennaio 2022 (vale a dire prima dei recenti sviluppi critici innescati dagli eventi bellici nell'Europa orientale) metteva in evidenza l'esistenza di un numero significativo di opportunità di risparmio rispetto alla maggior tutela rilevabili dal Portale delle Offerte<sup>34</sup>. Ripetendo un esercizio analogo a metà marzo 2022<sup>35</sup>, queste tendenze risultano accentuate, sebbene con una prevalenza delle offerte a prezzo variabile rispetto a quelle a prezzo fisso<sup>36</sup>. Il passaggio al mercato libero consente dunque ai piccoli utenti di avere a disposizione un panorama di opportunità vantaggiose tra le quali scegliere la più conveniente, anche in termini di prezzo. Emerge dunque l'esigenza di indirizzare il più possibile i consumatori ai vantaggi attualmente ottenibili sul mercato libero tramite una informazione mirata ed efficace. A ciò va aggiunto che il confronto con la fornitura regolata non deve necessariamente limitarsi al prezzo. Infatti, l'evoluzione del mercato elettrico si indirizza verso l'offerta, accanto alla pura *commodity* energia, di ulteriori servizi accessori che non possono invece essere accompagnati alla fornitura in regime di maggior tutela, il cui sviluppo, reso possibile dalla diffusione dei contatori di seconda generazione, accrescerà le variabili competitive del mercato elettrico al dettaglio e contribuirà a un migliore equilibrio complessivo di sistema grazie alla maggiore partecipazione della domanda ai meccanismi di mercato (*cf.* Parte III).

#### ***b. Gli ultimi step per una completa liberalizzazione***

Il superamento del modello attuale, basato sull'esistenza del regime di MT, è fondamentale per eliminare la discriminazione dovuta al fatto che tale regime può essere offerto solo dagli operatori verticalmente integrati nella distribuzione elettrica<sup>37</sup>. Questo assetto ha creato le condizioni per il forte livello di concentrazione del mercato della vendita che ancora si registra in Italia<sup>38</sup>, posto che l'attività di distribuzione è svolta in larghissima parte (85% delle utenze domestiche) da un unico

---

<sup>34</sup> Delibera ARERA 37/2022/ICOM, "Monitoraggio sull'evoluzione dei mercati di vendita al dettaglio dell'energia elettrica e del gas, Rapporto di aggiornamento di gennaio 2022", 1° febbraio 2022. Al dicembre 2021, quando la spesa annua per l'utente-tipo considerato nel monitoraggio di ARERA (Utente domestico residente a Milano con consumo annuo di 2.700 kWh), se servito in maggior tutela, era di 592,24 euro, nel Portale erano disponibili 43 offerte a prezzo variabile più convenienti della MT (6,20% del totale) e 84 a prezzo fisso (13,91% del totale), in grado di far risparmiare fino a 150 euro l'anno (tariffa a prezzo variabile) e a 300 euro l'anno (tariffa a prezzo fisso).

<sup>35</sup> Estrazione dal Portale delle Offerte delle offerte al 16 marzo 2022, quando il costo della fornitura in regime di maggior tutela per il medesimo cliente è balzato a 954,60 euro annui.

<sup>36</sup> Emerge che le offerte a prezzo variabile più convenienti della MT sono diventate ben 304 (64,7% del totale), la migliore delle quali fa risparmiare 380 euro annui; le offerte a prezzo fisso più economiche della MT sono invece diminuite in termini assoluti (21) ma non altrettanto significativamente in termini percentuali (9% del totale) e la migliore consente comunque ancora un risparmio di 134 euro annui rispetto alla tariffa di MT.

<sup>37</sup> Anche un recente rapporto della Commissione Europea sullo stato della liberalizzazione dei mercati *retail* dell'energia in trenta Paesi europei individuava tale elemento quale uno dei principali ostacoli alla liberalizzazione del mercato elettrico in Italia. *Cfr.* Napolitano, L. & Zabal, C. (2021) *European Barriers in retail Energy Market Project: Italy Country Handbook*, Luxembourg, publications Office of the European Union.

<sup>38</sup> Dai dati del regolatore ARERA (c.d. Monitoraggio *Retail*, pubblicazione periodica) emerge che ancora nel 2020 ben il 63,9% dell'energia consumata da utenti domestici era fornita da un unico operatore (ENEL). La quota del secondo operatore era solo del 7,2%, ma comunque i primi cinque coprivano l'80,1% dell'energia venduta. Anche nel solo mercato libero, il principale operatore (la stessa ENEL) riforniva nel 2020 il 45,7% dei clienti domestici e i primi cinque operatori insieme arrivavano al 70,2% del totale.

operatore (Enel) e i primi quattro arrivano insieme al 94,8% delle utenze domestiche servite<sup>39</sup>. Al contrario, i vantaggi della liberalizzazione per i consumatori finali, anche in termini di discesa dei prezzi, potranno esplicarsi a pieno solo in un contesto di mercato di effettiva concorrenza tra gli operatori e caratterizzato da un livello di concentrazione più contenuto. In tal senso, l'Autorità ha in passato rilevato le criticità connesse all'adozione di continue proroghe del termine di cessazione del regime tutelato, oltre che in ragione della continua incertezza che dette proroghe ingenerano sui consumatori e sugli operatori del settore, anche in quanto esse determinano l'estensione del periodo nel quale si realizza quel processo di "svuotamento" del bacino di clienti tutelati da parte degli esercenti la MT, i quali possono strategicamente sfruttare il vantaggio conferito dall'essere fornitori di tutela per indurre i propri utenti a passare al mercato libero come clienti dell'impresa del proprio gruppo attiva su tale mercato, cosa che risulta effettivamente essersi verificata fino ad oggi<sup>40</sup>.

Nell'arco del prossimo biennio, secondo quanto ad oggi previsto, dovranno essere compiuti gli ultimi atti necessari al superamento del regime di MT per i clienti domestici (secondo gli ultimi dati resi disponibili dal regolatore di settore, relativi a settembre 2021, circa 12 milioni di utenze) e le microimprese<sup>41</sup> (alla stessa data, circa 1,8 milioni di utenze). L'art. 16-ter del D.L. n. 152/2021, così come modificato dalla legge di conversione n. 233/2021, ha nuovamente emendato l'impianto della legge n. 124/2017 (c.d. "Legge Concorrenza"), posticipando di un ulteriore anno (al 10 gennaio 2024) il termine entro il quale può continuare ad essere svolto il servizio di MT per i clienti domestici (pur da considerarsi formalmente cessato al 1° gennaio 2023), nelle more della effettuazione delle procedure competitive per la individuazione dei fornitori del c.d. "Servizio a Tutele Graduali" (STG)<sup>42</sup>. La medesima norma ha, invece, lasciato invariata al 1° gennaio 2023 la data di effettiva cessazione del regime tutelato per le microimprese. Entro le suddette date, dovranno quindi individuarsi i nuovi fornitori del STG disciplinato da ARERA, attraverso procedure competitive, in analogia a quanto già avvenuto nel 2021 per le piccole imprese. Va altresì considerato che il D.lgs. n. 210/2021, di recepimento della Direttiva UE 2019/944, ha introdotto nell'ordinamento nazionale la categoria dei clienti domestici elettrici c.d. "vulnerabili" che, alla data di cessazione del regime di MT, avranno diritto ad una specifica fornitura elettrica a condizioni regolamentate che dovranno essere definite da ARERA<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> Cfr. ARERA, Relazione annuale, Stato dei servizi 2020, p. 104.

<sup>40</sup> Secondo i dati del citato Monitoraggio ARERA prodotti a inizio 2022 e riferiti al 2021, la quota di clienti in uscita dalla maggior tutela che scelgono un contratto di libero mercato con lo stesso venditore o con uno collegato è molto elevata e continua a mantenersi al di sopra del 50%, aumentando leggermente rispetto al 2020. Il regolatore conclude dunque che "Non è scalfito pertanto il vantaggio competitivo nell'acquisire clienti sul libero in capo ai gruppi che operano anche nel servizio di maggior tutela".

<sup>41</sup> Ai sensi dell'art. 2 della Direttiva UE 2019/944 sul mercato elettrico, microimpresa è un'impresa che occupa meno di 10 dipendenti e realizza un fatturato oppure un totale di bilancio annuo non superiore a 2 milioni di euro.

<sup>42</sup> Il STG dovrà garantire la fornitura dei clienti che, alla data di cessazione del servizio di MT, non abbiano ancora autonomamente scelto un fornitore di mercato libero. Tale servizio rappresenta un ulteriore meccanismo di regolazione delle condizioni di erogazione da parte degli esercenti, sebbene con alcune importanti differenze rispetto al precedente servizio di MT, *in primis* relative alla modalità di scelta dei medesimi, selezionati tramite procedure di gara, e non individuati *ope legis* nei distributori territorialmente competenti (o società dagli stessi controllate).

<sup>43</sup> La Direttiva UE 2019/944, all'art. 28, ha previsto la nozione di clienti vulnerabili, lasciando tuttavia all'applicazione degli Stati Membri la concreta definizione degli utenti da ricomprendere in detta categoria, così come la determinazione delle modalità di fornitura di energia elettrica ai medesimi. Nel caso in cui gli interventi previsti dagli Stati Membri, in deroga alla previsione generale di prezzi di fornitura basati sul libero mercato, includano misure di fissazione dei prezzi, le stesse devono rispondere a determinate condizioni specificate nella stessa Direttiva (art. 5, commi 4 e 5: proporzionalità,

**c. L'uscita dal servizio MT per le microimprese**

Alla luce di tale complesso quadro di riferimento, l'Autorità ritiene necessario, in primo luogo, che sia portato a rapido compimento, senza ulteriori differimenti, il percorso già in fase di definizione per le microimprese<sup>44</sup>. L'Autorità auspica quindi la celere definizione degli atti necessari<sup>45</sup> per lo svolgimento delle procedure di gara per l'individuazione dei fornitori del STG entro il terzo trimestre del 2022, secondo principi che garantiscano il più ampio confronto concorrenziale tra gli operatori, e la conseguente effettiva entrata in servizio dei nuovi esercenti dal 1° gennaio 2023.

**d. Uscita dal servizio MT per i consumatori domestici e clienti vulnerabili**

Quanto all'uscita dal servizio di maggior tutela dei clienti domestici, per i quali si ribadisce la necessità di rispettare il termine del 10 gennaio 2024, la recente introduzione nell'ordinamento nazionale della nozione di clientela vulnerabile e la previsione di un relativo regime di fornitura regolamentata *ad hoc*, determina, oltre ad alcuni dubbi interpretativi, un ulteriore livello di complicazione del quadro vigente e una potenziale sovrapposizione tra regimi di fornitura di energia elettrica al dettaglio - oltre al mercato libero, il STG e la fornitura a condizioni regolate per clienti vulnerabili, caratterizzati da finalità almeno in parte sovrapponibili - con ulteriori difficoltà operative e di comprensione del mercato da parte della clientela, nonché degli stessi operatori in esso attivi. L'Autorità ritiene che tale scenario debba contemplare alcuni punti imprescindibili, che vanno osservati qualunque sia la declinazione di dettaglio che si vorrà adottare e che andrebbero tradotti in interventi di chiarificazione del dettato normativo ad oggi vigente.

In primo luogo, andrebbe chiarito che il nuovo regime di fornitura a condizioni specifiche per i clienti domestici vulnerabili si qualifica come un obbligo di predisporre un'offerta a tali condizioni da parte dei venditori e non come un obbligo di effettiva fornitura alle stesse. Si dovrà, dunque, garantire l'opportunità di aderire ad una fornitura regolata quale utente vulnerabile, chiarendo però che quest'ultima rappresenta un'alternativa ulteriore per l'utente, che resterebbe sempre libero di non preferirla (in quanto, ad esempio, ha già sottoscritto un'offerta di mercato libero della quale si ritiene soddisfatto).

In secondo luogo, le modalità di scelta dei fornitori chiamati a predisporre l'offerta regolata *ad hoc* dovranno necessariamente rispettare un principio di non discriminazione tra gli operatori attivi nel mercato della vendita di energia elettrica, per non replicare il carattere discriminatorio del regime di maggior tutela, anche in linea con la normativa europea di riferimento. In tal senso, dunque, un'eventuale soluzione che comporti l'affidamento di tale fornitura agli attuali esercenti la MT appare una strada non percorribile. Andrebbe quindi chiarita in tal senso la normativa primaria, in quanto la formulazione attuale appare lasciare la possibilità, nel caso in cui ARERA definisca le condizioni di riferimento per i clienti vulnerabili prima della designazione dei nuovi esercenti il STG per i clienti domestici, che a rifornire tali utenti siano i fornitori in quel momento titolari del contratto di vendita, ovvero, nella maggioranza dei casi, gli esercenti la MT<sup>46</sup>. Inoltre, nel caso in cui il

---

responsione all'interesse generale, temporaneità, non discriminazione ecc.) e devono essere notificate alla Commissione (art. 5, comma 8).

<sup>44</sup>

<sup>45</sup> L'*iter* prevede l'adozione dei seguenti atti: Decreto MiTE, Pareri di ARERA e dell'Autorità e, successivamente, delibera attuativa di ARERA.

<sup>46</sup> Cfr. combinato disposto dell'art. 11, comma 2, D.lgs. n. 210/2021 e dell'art. 1, comma 60, L. n. 124/2017.

regolatore non definisca le condizioni per i clienti vulnerabili, occorre evitare che il sistema discriminatorio attualmente in vigore per la MT rimanga attivo per i clienti vulnerabili anche oltre il 10 gennaio 2024.

A parere dell’Autorità è dunque assolutamente necessario che la normativa vigente (combinato disposto dell’art. 11, comma 2, del D.lgs. n. 210/2021 e dell’art. 1, comma 60, della legge n. 124/2017) venga modificata al fine di evitare con ogni mezzo possibile che gli utenti vulnerabili rimangano clienti dei fornitori del servizio di MT; ciò anche individuando modalità *ad hoc* per la designazione dei fornitori dei clienti vulnerabili o includendo gli utenti vulnerabili nelle gare da svolgersi per il STG entro il 10 gennaio 2024.

Da ultimo, l’Autorità ritiene cruciale che venga diffusa da subito una massiccia campagna informativa istituzionale a carattere nazionale sui principali *mass media* e in fasce orarie di massima fruizione, volta a rendere consapevole la generalità dei consumatori del processo di liberalizzazione in atto, delle relative scadenze, e delle corrispondenti conseguenze per la propria fornitura di energia elettrica. In particolare, oggetto della campagna informativa dovrebbe essere la natura del STG quale strumento di traghettamento al mercato libero e, dunque, l’invito a cercare sin da subito offerte vantaggiose sul mercato libero. Si ritiene, infatti, che il perdurante clima di incertezza e la scarsa consapevolezza da parte degli utenti circa i cambiamenti in corso possano non solo minare il buon esito complessivo del processo, ma anche favorire (come ha già favorito negli ultimi anni) condotte scorrette da parte degli operatori, volte a sfruttare tale incertezza a proprio vantaggio, ad esempio utilizzando il messaggio relativo alla fine del mercato tutelato quale elemento fortemente negativo per l’utente, che potrebbe, contrariamente al vero, rimanere “in un contesto protetto” solo transitando al mercato libero con il suo fornitore storico. In tal senso, il momento di forte crisi dei prezzi dell’energia con conseguente aumento dei costi per le famiglie potrebbe essere sfruttato in senso positivo, beneficiando dell’accreciuta attenzione dei consumatori per tali tematiche e per i risparmi che il processo di liberalizzazione, se correttamente gestito, può apportare.

*Al fine di rendere più agevole l’uscita dal regime di maggior tutela dei clienti domestici e coordinare tale processo con l’identificazione di un regime regolato per i clienti elettrici cosiddetti “vulnerabili”, si segnala la necessità di:*

- modificare l’art. 11, comma 2, del D.lgs. n. 210/2021 chiarendo che l’obbligo dei fornitori di offrire l’energia ai clienti vulnerabili ad un prezzo regolato sia un obbligo a informarli dell’esistenza della relativa tariffa, specificando a chi rivolgersi per averla e chiarendo in maniera inequivocabile che il cliente vulnerabile che non intenda accedervi è libero di scegliere qualunque altra soluzione;*
- prevedere modalità di identificazione competitive dei fornitori dei clienti vulnerabili, ad esempio stabilendo che, per ogni lotto delle aste per il servizio a tutela gradualità, il vincitore sia anche fornitore per i clienti vulnerabili;*
- avviare sin da subito una massiccia campagna informativa istituzionale sui principali mass media e in fasce orarie di massima fruizione, volta a rendere consapevole la generalità dei consumatori dell’opportunità del processo di liberalizzazione in atto e della natura del servizio a tutela gradualità quale strumento di traghettamento al mercato libero.*

## V. COMPLETAMENTO *GOVERNANCE* GESTIONI IDRICHE INTEGRATE E PNRR

Appare sostanzialmente completata, sebbene con ritardo, la fase di costituzione degli Enti di Governo d'Ambito idrico (EGA)<sup>47</sup>. Gli EGA sono 62 sull'intero territorio nazionale, di cui 12 regionali e 50 *sub* regionali. Quasi tutti gli EGA hanno affidato il Servizio Idrico Integrato (SII) al gestore unico. Il monitoraggio ARERA di febbraio 2022 indica situazioni critiche in 4 ambiti regionali (Campania, Calabria, Molise e Val d'Aosta) e in 6 ATO *sub* regionali siciliani (Palermo, Catania, Messina, Ragusa, Siracusa, Trapani)<sup>48</sup>. In numerosi ATO che hanno visto l'affidamento al gestore unico permangono situazioni di coesistenza con soggetti più piccoli che gestiscono il SII in assenza di un titolo giuridico conforme alla disciplina vigente o con gestioni comunali in economia. Si tratta, in entrambi i casi, di attività caratterizzate da forti inefficienze, in particolare con riferimento al rapporto con l'utenza finale. Il mancato perfezionamento delle attività propedeutiche all'affidamento del SII è denso di conseguenze sia sotto il profilo ambientale e di coesione territoriale, sia con riferimento alla qualità ed efficienza della fornitura del servizio pubblico idrico. ARERA, nel citato monitoraggio<sup>49</sup>, sottolinea come permanga un *Water Service Divide* tra l'area Centro-Nord del Paese (in cui i meccanismi decisori degli EGA e le capacità gestionali e di carattere industriale degli operatori appaiono in linea con il raggiungimento degli obiettivi del settore) e molte aree del Sud, dove invece permangono carenze strutturali. Questa divisione investe tutti i profili rilevanti del SII: la vera e propria fruizione dei servizi da parte dei cittadini; la realizzazione degli investimenti necessari; l'attività legislativa regionale. Come effetto di questa situazione, in alcune importanti aree del Paese si perpetuano gravi inefficienze in termini di perdite di rete, servizi scadenti all'utenza, bollette non riscosse, servizi di depurazione e fognatura non conformi alla normativa europea.

Recentemente è intervenuta sul punto la L. n. 233/2021 (di conversione del D.L. n. 152/2021) che ha introdotto il comma 2-ter all'articolo 147 del D.lgs. n. 152/06. La norma prevede che, nei casi in cui siano ancora presenti gestioni frammentate accanto al gestore unico d'ambito<sup>50</sup>, queste siano obbligate a confluire nella gestione unica entro il 1° luglio 2022; invece, nei casi in cui manchino i gestori unici, gli EGA dovranno procedere all'affidamento entro il 30 settembre 2022. Atteso che non è la prima volta che vengono fissate date entro le quali gli EGA e/o le regioni inadempienti devono completare il processo di realizzazione della *governance* del SII è lecito ipotizzare che anche in questo caso il termine del 30 settembre 2022 possa non essere rispettato<sup>51</sup>.

<sup>47</sup> Cfr. Tredicesima Relazione ARERA ai sensi dell'articolo 172, comma 3-bis, del D.lgs. n. 152/2006 del 1° febbraio 2022; Relazione 39/2022/I/IDR.

<sup>48</sup> Con riferimento alla Regione Calabria, l'Autorità Idrica regionale ha comunicato ad ARERA che, con decreto del Direttore Generale AIC n. 82 del 23 dicembre 2021, è stato disposto l'affidamento in via provvisoria, del servizio idrico integrato per l'ATO "Calabria" all'Azienda Speciale Consortile "Acque Pubbliche della Calabria", ad oggi con caratteristiche di scarsa operatività

<sup>49</sup> Il medesimo orientamento è stato già espresso dall'Autorità nella "*Memoria dell'Autorità di regolazione per energia reti ambiente in merito al disegno di legge di legge recante "legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021"*" (AS 2469)" Memoria per la 10a Commissione Industria, commercio, turismo del Senato della Repubblica del 4 marzo 2022.

<sup>50</sup> Cui non sia stata riconosciuta la "salvaguardia" della gestione autonoma ex art. 147, comma 2 bis, lettera b) del TUA.

<sup>51</sup> La normativa vigente già prevede specifici poteri sostitutivi in caso di inerzia degli EGA e delle Regioni tramite la nomina di un commissario *ad acta*, ma a quanto risulta questo potere ad oggi è stato esercitato in maniera molto circoscritta. Cfr. art. 172, comma 4, del TUA.

L’Autorità ritiene che questa carenza nel processo di completamento del quadro della *governance* del SII a livello nazionale, già grave di per sé per i motivi esposti poc’anzi, nell’attuale congiuntura sia insostenibile per il Paese. Le recenti iniziative REACT-EU e PNRR hanno messo a disposizione una quantità ingente di risorse da cui si può attingere per sanare il *gap* infrastrutturale che impedisce, in alcune aree dell’Italia, di avere un servizio idrico efficiente e un’adeguata tutela degli utenti finali<sup>52</sup>. La fruizione di questi fondi è però condizionata alla presenza di un EGA pienamente operativo e al completamento delle procedure di affidamento del SII ad un gestore capace di progettare e realizzare gli interventi di miglioramento delle infrastrutture da finanziare. Il termine fissato dalla L. n. 233/2021, non aiuta in tal senso; infatti, anche ove si arrivasse, per le zone ancora inadempienti, all’individuazione dell’affidatario del servizio entro il 30 settembre 2022, sarebbe comunque troppo tardi. I fondi REACT-EU sono già stati assegnati e il 9 marzo 2022 il MIMS ha pubblicato in Gazzetta Ufficiale il bando per l’assegnazione di 900 milioni di euro di fondi PNRR per la riduzione delle perdite idriche, compresa la digitalizzazione e il monitoraggio delle reti<sup>53</sup>. Le richieste di finanziamento sono presentate dagli EGA che abbiano affidato il servizio a un gestore unico d’ambito e i soggetti attuatori sono i gestori del servizio idrico integrato o i cd. “soggetti salvaguardati” *ex art. 147, comma 2-bis, del TUA*. Tali soggetti devono possedere una serie di requisiti, tra cui essere ottemperanti agli obblighi previsti per l’adozione e l’approvazione dello specifico schema regolatorio (composto dal programma degli interventi, dal piano economico-finanziario e dalla convenzione di gestione); devono possedere la capacità operativa e amministrativa al fine di fornire garanzia circa la realizzazione del progetto nelle modalità e nei termini previsti e devono aver adottato adeguate misure per garantire il rispetto del principio di sana gestione finanziaria.

Vi è, dunque, un rischio molto alto che gli EGA che non hanno ancora completato il percorso di definizione della *governance* del SII negli ATO individuati - o che vi sono giunte di recente ma in un contesto provvisorio, ancora non pienamente operativo e in situazione di grande frammentazione delle gestioni - possano perdere l’occasione di ottenere i fondi del PNRR (o comunque utilizzarne solo una parte) in quanto privi dei requisiti per poter partecipare alla loro assegnazione (mancanza di soggetti attuatori o soggetti attuatori non idonei). Nell’ipotesi in cui vengano utilizzati in pieno i fondi da parte degli EGA del Centro-Nord si arriverebbe all’esito paradossale che i piani europei abbiano come risultato un allargamento, anziché un superamento, del *Water Service Divide*. Per quanto stretta sia la tempistica connessa all’erogazione dei fondi, l’Autorità ritiene che debba essere compiuto ogni sforzo per evitare il mancato utilizzo dei fondi PNRR in alcune Regioni meridionali

---

<sup>52</sup> A titolo di mero esempio, la voce d’investimento 4.2 del PNRR prevede 1,231 miliardi di euro destinati ad interventi per la riduzione delle perdite delle reti, di cui 313 milioni di euro aggiuntivi dedicati al Sud Italia. Tra l’altro l’obiettivo generale M2C4 del PNRR, “*Tutela e valorizzazione del territorio e della risorsa idrica*”, affronta proprio la situazione peculiare che caratterizza il Sud Italia e la necessità di un intervento dello Stato centrale finalizzato a “*rafforzare il processo di industrializzazione del settore (favorendo la costituzione di operatori integrati, pubblici o privati, con l’obiettivo di realizzare economie di scala e garantire una gestione efficiente degli investimenti e delle operazioni)*”.

<sup>53</sup> Il bando prevede che il 40% delle risorse sia destinato prioritariamente alle Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia) e che le proposte di finanziamento siano presentabili in due finestre temporali di cui una scade il 19 maggio 2022 per 630 milioni di euro e l’altra il 31 ottobre 2022 per 270 milioni di euro (si prevede altresì che le risorse non allocate nella prima finestra siano rese disponibili nella seconda).

che maggiormente ne avrebbero bisogno, come peraltro sottolineato anche da ARERA nel luglio 2021, con una segnalazione al Parlamento (Cfr. Delibera ARERA n. 331/2021)<sup>54</sup>.

Appare, pertanto, necessario un intervento urgente che ponga un termine ultimo per il completamento degli affidamenti coerente con i termini per la presentazione dei progetti per ottenere i fondi PNRR. In caso di infruttuosa scadenza del termine assegnato o, comunque, in presenza di gestori che non abbiano i requisiti per l'assegnazione dei fondi PNRR, in deroga alle norme del TUA che individuano poteri sostitutivi commissariali per le ipotesi di inadempimento agli obblighi ivi previsti, si dovrebbe prevedere l'impiego di poteri sostitutivi ed il subentro di un soggetto pubblico statale che, in luogo degli enti preposti, effettui tutti gli adempimenti prescritti dalla legge per individuare il gestore unico in ciascun ambito territoriale ottimale, con le caratteristiche di operatività richieste per la gestione del SII ovvero con i requisiti richiesti dai bandi PNRR<sup>55</sup>. Nelle more dell'affidamento del SII a un gestore unico individuato o costituito *ad hoc* o che sia comunque in grado di svolgere efficacemente l'attività, e al fine di non perdere la possibilità di ottenere i fondi europei, il soggetto pubblico dovrebbe altresì presentare i progetti contenuti nei Piani d'Ambito (ove già esistenti) o di immediata urgenza negli altri casi e affidare, nel rispetto della vigente normativa in materia di contratti pubblici, a soggetti industriali dotati di adeguate capacità operative e finanziarie, l'esecuzione degli interventi da realizzare con i fondi PNRR e la successiva gestione delle relative infrastrutture e del servizio idrico integrato per un periodo congruo. A tal fine, potrebbe risultare utile applicare il modello previsto, in termini di semplificazione delle procedure di affidamento, dall'art. 48 del D.L. n. 77/2021, recante "*Semplificazione in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC*"<sup>56</sup>.

In ogni caso, e a prescindere dall'ottenimento dei fondi PNRR, il soggetto pubblico dovrebbe agevolare la realizzazione di tutti gli interventi prioritari individuati e funzionali al conseguimento o miglioramento degli obiettivi di qualità del SII, ovvero volti al risanamento, ammodernamento o ampliamento delle reti e degli impianti. La durata della gestione transitoria dovrebbe dipendere dalle attività che il gestore a titolo transitorio sarà chiamato a svolgere al fine di ridurre le carenze strutturali del servizio e dal tempo necessario a consentire l'individuazione e l'operatività di un gestore del servizio idrico integrato pienamente operativo, finanziariamente solido e dotato di competenze specifiche.

---

<sup>54</sup> In quell'occasione, il regolatore settoriale ha formulato alcuni suggerimenti consistenti nell'affiancare i gestori integrati neocostituiti con un soggetto societario a controllo pubblico (con esperienza in progetti di assistenza alle amministrazioni pubbliche e SPL), con compiti di supporto tecnico in termini organizzativi e *know-how* specifico; nei casi di mancato affidamento del servizio idrico integrato, ha altresì suggerito la previsione di una gestione transitoria del servizio per un arco temporale di quattro anni (2022-2026, quindi, potenzialmente sovrapponibile a quello di attuazione del PNRR) da affidare ad un soggetto societario a controllo pubblico che, sulla base della disciplina dei contratti pubblici, potesse far ricorso a soggetti dotati di adeguate capacità industriali e finanziarie per la fornitura del servizio. La proposta è stata ribadita da ARERA nella citata Memoria per la 10a Commissione Industria, commercio, turismo del Senato della Repubblica del 4 marzo 2022.

<sup>55</sup> Ad esempio, un soggetto societario a controllo interamente pubblico che abbia esperienza pregressa in attività consulenza agli enti locali in materia di svolgimenti di servizi pubblici locali.

<sup>56</sup> Convertito in L. n. 108/2021: "*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*". Il D.L. n. 77/2021 è intervenuto con importanti misure di semplificazione, accelerazione e snellimento delle procedure di contrattualistica pubblica, derogatorie o di modifica al D.lgs. n. 50/2016, per l'affidamento e l'esecuzione dei contratti pubblici per la realizzazione di opere finanziate con risorse PNRR e PNC (*i.e.* il Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR), tra cui la possibilità di utilizzare entro limiti predeterminati la procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara ex artt. 63 e 125, D.lgs. n. 50/2016 (*cf.* art. 43, D.L. n. 77/2021).

*Al fine di evitare che gli Enti di Gestione d'Ambito che non hanno ancora completato il percorso di definizione della governance del servizio idrico integrato negli ambiti territoriali individuati - o che vi sono giunti di recente ma in un contesto provvisorio, ancora non pienamente operativo e in situazione di grande frammentazione delle gestioni - possano perdere l'occasione di ottenere i fondi del PNRR, si ritiene si debba:*

- fissare un termine inderogabile e molto ravvicinato per l'individuazione del gestore unico d'ambito da parte degli Enti di Gestione d'Ambito che non vi abbiano ad oggi proceduto;*
- prevedere un meccanismo di poteri sostitutivi diverso rispetto a quanto previsto all'art. 172, comma 4, del Testo Unico Ambientale consentendo, in caso di mancato adempimento nel termine di cui sopra, a soggetti pubblici statali di partecipare (al posto degli Enti di Gestione d'Ambito inadempienti) all'assegnazione dei fondi PNRR avvalendosi di soggetti industriali dotati di capacità operative e di solidità finanziaria, in possesso dei requisiti richiesti dai bandi di gara, selezionati con procedure competitive semplificate;*
- incaricare i soggetti industriali di cui sopra di realizzare gli interventi di cui al Piano d'Ambito o comunque urgenti e di gestire in via transitoria il servizio idrico integrato fino all'individuazione e all'operatività di un gestore unico locale con le competenze e la solidità economico-finanziaria in grado di subentrare nello svolgimento dell'attività a regime.*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

**AS1825 – REGIONE LAZIO – BANDO DI GARA PER L’AFFIDAMENTO DEI SERVIZI DI NOTIFICAZIONE DI ATTI GIUDIZIARI E DI SANZIONI AMMINISTRATIVE**

Roma, 18 febbraio 2022

Regione Lazio  
Direzione Regionale Centrale Acquisti

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 15 febbraio 2022, ha deliberato di esprimere un parere, ai sensi dell’articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, riguardo al bando, pubblicato in Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea in data 21 dicembre 2021, relativo alla gara d’appalto, indetta dalla Regione Lazio - Direzione Regionale Centrale Acquisti -, finalizzata alla stipula di Convenzioni Quadro per l’affidamento dei servizi di notificazione di atti giudiziari e di sanzioni amministrative destinate alle amministrazioni del territorio della Regione Lazio.

In particolare, l’atto in questione, con il quale la Regione Lazio, Direzione Regionale Centrale Acquisti, ha definito le modalità e le condizioni di partecipazione alla procedura di gara *de qua*, nonché i criteri di valutazione applicabili, presenta alcuni aspetti suscettibili di porsi in potenziale conflitto con i principi di libera concorrenza, parità di trattamento e non discriminazione tra operatori economici.

L’Autorità rileva, infatti, che, relativamente ai lotti nn. 1 e 2, la previsione di una copertura territoriale minima su base nazionale pari all’80% e la richiesta, tra i requisiti di idoneità, del solo possesso di una licenza individuale speciale di tipologia A, si presentano lesive della concorrenza e del *favor participationis* e tali da porsi in contrasto con i principi di non discriminazione e di parità di trattamento, nonché con il principio di proporzionalità<sup>1</sup>, sulla base delle argomentazioni che seguono.

In particolare, la previsione di una copertura territoriale minima su base nazionale pari all’80%, contenuta nell’art. 4.1.2 del Capitolato Tecnico, appare suscettibile di pregiudicare il corretto dispiegarsi delle dinamiche competitive nell’espletamento della procedura di gara, tenuto conto che tale copertura territoriale si presenta eccessivamente elevata e idonea ad avvantaggiare i soli operatori postali che possono garantire una simile copertura capillare del territorio, o in quanto

---

<sup>1</sup> Cfr. anche il parere AS1757 “ANAC-AGCOM - LINEE GUIDA PER L’AFFIDAMENTO DEGLI APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI POSTALI”, reso dall’Autorità in data 18 maggio 2021 ai sensi dell’art. 22 della legge n. 287/1990, con riferimento allo schema di Linee guida di aggiornamento della determinazione n. 3 del 9/12/2014 recante “Linee guida per l’affidamento degli appalti pubblici di servizi postali”, pubblicato nel Bollettino n. 24/2021 del 14/06/2021.

particolarmente strutturati, come il Fornitore del Servizio Postale Universale, Poste Italiane S.p.A., o in quanto radicati sul territorio.

Sotto quest'ultimo aspetto, è bene evidenziare che il contesto in cui si colloca tale previsione è caratterizzato dalla posizione assolutamente preminente del Fornitore del Servizio Postale Universale stesso e dalla presenza di un numero esiguo di operatori privati in possesso di licenza speciale individuale e di dimensioni incomparabilmente più ridotte, stante, peraltro, la necessità, per tale tipologia di invii postali, di dover prestare il servizio senza postalizzazione.

Del resto, non mitiga tale effetto pregiudizievole la circostanza che tale previsione non costituisca un requisito di partecipazione, ma una condizione di esecuzione del servizio, che assume, cioè, rilievo solo nella fase esecutiva del contratto. Ciò in considerazione dei possibili ostacoli che gli operatori sprovvisti della condizione in questione al momento della partecipazione possono incontrare nell'implementazione e nell'ampliamento successivo della propria rete postale<sup>2</sup>. In altri termini, un coefficiente minimo di copertura territoriale così elevato non solo non risulta di comune possesso, ma non è nemmeno agevolmente realizzabile in fase di esecuzione.

Sempre in relazione al profilo della copertura territoriale, va poi tenuto conto che nell'attribuzione dei punteggi relativi alla percentuale di copertura territoriale viene anche utilizzato un criterio premiale per l'operatore che dispone della copertura più elevata - garantendogli *a priori* una maggiore possibilità di raggiungere il punteggio complessivo più elevato -, che contribuisce ad ampliare ulteriormente i vantaggi non replicabili del Fornitore del Servizio Postale Universale, ad ulteriore pregiudizio del principio della parità delle condizioni di partecipazione.

Invero, in considerazione delle caratteristiche della gara, per cui il valore dei lotti in questione risulta particolarmente significativo e la quota di notifiche nel territorio regionale risulta prevalente (nella misura del 90% per il lotto n. 1 e dell'85% per il lotto n. 2), appaiono implementabili forme diverse e alternative del disegno di gara, maggiormente favorevoli al gioco concorrenziale rispetto a quanto previsto nel bando in essere, senza pregiudicare le esigenze di efficienza della stazione appaltante, quale, ad esempio, la previsione di una suddivisione in lotti anche su base geografica, con almeno uno dei lotti per le notifiche destinate al solo territorio regionale.

Inoltre, sempre con riferimento ai lotti nn. 1 e 2, l'Autorità ritiene che il possesso di una licenza individuale speciale di tipologia A richiesto nell'ambito dei requisiti di idoneità necessari per partecipare alla gara, così come previsto dall'art. 7.1, lett. d) ed e), del Disciplinare di gara, risulti essere sovrabbondante e tale da costituire un *vulnus al favor participations* in ragione del fatto che gli atti oggetto di notifica a mezzo posta, previsti nei lotti nn. 1 e 2, non costituiscono degli atti giudiziari in senso stretto o degli atti ad essi effettivamente riconducibili/assimilabili, in quanto sono degli atti afferenti a procedure di natura amministrativa, qualificabili in taluni casi quali atti amministrativi impositivi, che non provengono da Autorità Giudiziarie civili, penali ed amministrative. In un'ottica di tutela della concorrenza, sarebbe, dunque, preferibile che il requisito del possesso della licenza individuale speciale di tipologia A venisse richiesto in via esclusiva dalle stazioni appaltanti solo per quegli atti che siano espressamente qualificabili come atti giudiziari in senso stretto ovvero atti riconducibili/assimilabili ad atti giudiziari. Ne consegue che con riferimento

---

<sup>2</sup> Cfr. il parere AS1743 "ACQUALATINA/BANDO DI GARA PER RECAPITO DELLE FATTURE DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO", reso dall'Autorità in data 9 febbraio 2021 ai sensi dell'art. 21-*bis* della legge n. 287/1990, pubblicato nel Bollettino n. 20/2021 del 17/05/2021.

agli atti oggetto della gara *de qua* si dovrebbero prevedere, come requisiti di idoneità necessari per partecipare alla gara, al più entrambe le tipologie di licenza individuale speciale (di tipo A e B) così da garantire al massimo grado possibile il *favor participationis*.

In conclusione, l'Autorità ritiene che, in relazione ai profili evidenziati sopra, le disposizioni della *lex specialis* della gara d'appalto, indetta dalla Regione Lazio - Direzione Regionale Centrale Acquisti -, finalizzata alla stipula di Convenzioni Quadro per l'affidamento dei servizi di notificazione di atti giudiziari e di sanzioni amministrative destinate alle amministrazioni del territorio della Regione Lazio siano suscettibili di porsi in potenziale conflitto con le norme e i principi a tutela della concorrenza e del mercato, in particolare con l'articolo 41 della Costituzione e con gli articoli 49 e 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, nonché con i principi sanciti dall'articolo 30 del D.Lgs n. 50/2016 (Codice dei Contratti Pubblici) e con l'articolo 51 del medesimo D.Lgs n. 50/2016 in materia di suddivisione in lotti degli appalti.

Pertanto, l'Autorità invita codesta Regione a porre in essere le misure correttive necessarie a ripristinare le corrette dinamiche concorrenziali rispetto all'affidamento dei servizi di notificazione di atti giudiziari e di sanzioni amministrative destinate alle amministrazioni del territorio della Regione Lazio.

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/90, codesta Regione dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le determinazioni assunte per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. 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 presente parere sarà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità ai sensi dell'art. 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

***Comunicato in merito alla decisione dell'Autorità di non presentare ricorso avverso il bando della gara d'appalto, indetta dalla Regione Lazio, finalizzata alla stipula di Convenzioni Quadro per l'affidamento dei servizi di notificazione di atti giudiziari e di sanzioni amministrative destinate alle amministrazioni del territorio della Regione Lazio.***

Nella propria riunione del 15 febbraio 2022, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha deliberato di inviare un parere motivato ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287 in merito al bando della gara d'appalto, indetta dalla Regione Lazio, finalizzata alla stipula di Convenzioni Quadro per l'affidamento dei servizi di notificazione di atti giudiziari e di sanzioni amministrative destinate alle amministrazioni del territorio della Regione Lazio e ad ogni altro atto presupposto e conseguente.

In particolare, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha rilevato, con riferimento ai lotti nn. 1 e 2 della gara *de qua*, che la previsione di una copertura territoriale minima su base nazionale pari all'80% e la richiesta, tra i requisiti di idoneità, del solo possesso di una licenza individuale speciale di tipologia A, si presentavano lesive della concorrenza e del *favor participationis* e tali da porsi in contrasto con i principi di non discriminazione e di parità di trattamento, nonché con il principio di proporzionalità. In particolare, la previsione di una copertura territoriale minima su base nazionale pari all'80%, contenuta nell'art. 4.1.2 del Capitolato Tecnico, appariva suscettibile di pregiudicare il corretto dispiegarsi delle dinamiche competitive nell'espletamento della procedura di gara, tenuto conto che questa copertura territoriale si presentava eccessivamente elevata e tale da avvantaggiare i soli operatori postali che potevano garantire una simile copertura capillare del territorio, vuoi perché particolarmente strutturati, come il Fornitore del Servizio Postale Universale, Poste Italiane S.p.A., vuoi perché radicati nel territorio. Inoltre, il possesso di una licenza individuale speciale di tipologia A richiesto nell'ambito dei requisiti di idoneità necessari per partecipare alla gara, così come previsto dall'art. 7.1, lett. d) ed e), del Disciplinare di gara, risultava essere sovrabbondante e tale da costituire un *vulnus* al *favor participations* in ragione del fatto che gli atti oggetto di notifica a mezzo posta previsti nei lotti nn. 1 e 2 non costituivano degli atti giudiziari in senso stretto o degli atti ad essi effettivamente riconducibili/assimilabili, in quanto erano degli atti afferenti procedure di natura amministrativa, qualificabili in taluni casi quali atti amministrativi impositivi, che non provenivano da Autorità Giudiziarie civili, penali ed amministrative.

A seguito del ricevimento di detto parere motivato, la Regione Lazio, con comunicazione pervenuta in data 10 marzo 2022, ha informato l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato che intende conformarsi al suddetto parere *ex art. 21-bis* e che ha annullato, con Determinazione n. G02525 del 07/03/2022, i lotti nn. 1 e 2 della gara in questione.

Preso atto dell'adeguamento dell'amministrazione regionale al suddetto parere motivato, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 5 aprile 2022, ha ritenuto che siano venuti meno *ab origine* i presupposti per un'eventuale impugnazione dinanzi al giudice amministrativo degli atti contestati.

---

## PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE

### IP349 - VOLOTEA-CANCELLAZIONE VOLI POST-COVID

*Provvedimento n. 30077*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 marzo 2022;

SENTITO il Relatore, Professor Michele Ainis;

VISTA la Parte II, Titolo III del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, 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 del 27 aprile 2021, n. 29650, con la quale l'Autorità ha accertato la violazione, da parte della società Volotea S.L., delle norme di cui agli artt. 20, 21, comma 1, lettere a) e b), 22, 23, comma 1, lettera e), 24 e 25 del Codice del Consumo;

VISTA la propria delibera del 16 novembre 2021, n. 29896, con la quale l'Autorità ha deliberato l'avvio del procedimento istruttorio IP349, contestando al professionista la violazione di cui all'articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo, per non aver ottemperato alla diffida di cui alla lettera a) del dispositivo della delibera del 27 aprile 2021, n. 29650;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

#### I. LE PARTI

1. VOLOTEA S.L. (di seguito, "VOLOTEA" o anche la Società o il "Professionista") è una società di diritto spagnolo che opera come vettore aereo *low cost* in Italia e in Europa sulle principali rotte nazionali ed internazionali. La società presenta, in base all'ultimo documento contabile disponibile relativo all'esercizio finanziario del 2020, un fatturato pari a 192.800 milioni di euro<sup>1</sup>.

2. L'associazione di consumatori C.O.DI.C.I., in qualità di interveniente.

#### II. PROVVEDIMENTO DI CHIUSURA DEL PROCEDIMENTO PS11821

3. Con provvedimento di chiusura del procedimento PS11821 del 27 aprile 2021, n. 29650, (di seguito, anche, "Provvedimento"), l'Autorità ha accertato la realizzazione da parte di Volotea di

---

<sup>1</sup> Bilancio depositato da Volotea in allegato alla memoria del 9 marzo 2022 prot. n. 25478.

pratiche commerciali scorrette ed aggressive consistenti nell'aver reso, a seguito delle cancellazioni dei voli, successivamente al 3 giugno 2020, informazioni complessivamente ambigue e insufficienti in merito alle cause reali di cancellazione dei voli e alle modalità di assistenza post-vendita, nonché nell'aver adottato modalità scorrette, per il rilascio di ristori e rimborsi spettanti in restituzione del prezzo del biglietto del volo cancellato, che hanno indotto il consumatore ad accettare il *voucher* invece del rimborso monetario.

4. L'Autorità, in particolare, ha deliberato che le informazioni complessive rese da Volotea in merito alle modalità di assistenza post-vendita e, soprattutto, le modalità per il rilascio di ristori e rimborsi spettanti in restituzione del prezzo del biglietto cancellato sono risultate gravemente scorrette ed omissive. Infatti, il professionista ha omesso di evidenziare adeguatamente alla clientela tutte le alternative di ristoro comunque spettanti, in base alla vigente normativa comunitaria a tutela dei diritti dei consumatori, in caso di soppressione dei servizi di trasporto; né, del pari, è stata rappresentata chiaramente la possibilità di scelta, che dev'essere rimessa al consumatore, circa la modalità di rimborso per il biglietto del volo cancellato. Infatti, Volotea proponeva al consumatore il *voucher* come prima e più immediata forma di ristoro per il volo dalla stessa cancellato, rinviando la possibilità di chiedere il rimborso monetario ad una successiva e specifica richiesta da parte del consumatore.

5. Inoltre, l'Autorità con il citato provvedimento ha ritenuto particolarmente rilevante la compressione della libertà di scelta, che, viceversa, deve essere pienamente riconosciuta ai consumatori, in merito al tipo di ristoro/rimborso per il biglietto cancellato dal Vettore, in ragione anche dell'oggettiva asimmetria del rapporto di consumo e della posizione strutturalmente sperequata del consumatore individuale rispetto all'impresa. Infatti, le modalità di assistenza post-vendita adottate da Volotea hanno assunto caratteristiche aggressive, in quanto idonee ad attuare un indebito condizionamento delle scelte dei consumatori, mediante la frapposizione degli ostacoli soprarrichiamati all'esercizio dei diritti contrattuali relativi all'ottenimento del rimborso in denaro spettante in caso di cancellazione unilaterale del viaggio da parte del Vettore, comportando, per la generalità dei consumatori, la sostanziale imposizione di una modalità specifica di ristoro, nonostante la doverosa prospettazione ed erogazione delle alternative previste dalla disciplina comunitaria.

6. Peraltro, a riprova dell'aggressività della fattispecie in esame, l'Autorità ha ritenuto rilevante l'esistenza dell'elemento strutturale dell'indebito condizionamento (ossia gli ostacoli non contrattuali posti all'esercizio dei diritti scaturenti dal contratto), nonché dell'elemento funzionale, costituito, nel caso di specie, dall'effetto distorsivo sulla libertà di scelta del consumatore in merito all'opzione di rimborso preferita.

7. Alla luce di tali considerazioni, l'Autorità ha vietato l'ulteriore diffusione della pratica commerciale sopra menzionata comminando una sanzione pecuniaria pari a un milione quattrocentomila euro.

### III. LA REITERAZIONE DELLA PRATICA

8. Con richieste di intervento pervenute nel periodo agosto – dicembre 2021, diversi consumatori e l'associazione Movimento Consumatori hanno lamentato che il vettore continui ad adottare quei comportamenti che l'Autorità ha sanzionato con il provvedimento del 27 aprile 2021, n. 29650.

**9.** In particolare, i segnalanti hanno evidenziato che Volotea avrebbe adottato i seguenti comportamenti:

- cancellazione dei voli – anche fino al mese di settembre 2021 – utilizzando la motivazione della pandemia e rilasciando il *voucher* invece del rimborso monetario, non dando seguito alle richieste di rimborso monetario presentate dai consumatori, e nel caso in cui si fossero utilizzati i *voucher*, avrebbe trasformato il relativo valore in “credito Volotea”, in quanto decorso il periodo di 12 mesi dal rilascio non riconoscerebbe ai consumatori il rimborso monetario dello stesso, né l’estensione del periodo di validità a 24 mesi<sup>2</sup>;
- ostacoli e difficoltà ad utilizzare il *voucher ex art. 88-bis* e a ottenerne il rimborso monetario, ricevuto a seguito della cancellazione dei voli nel periodo di pandemia<sup>3</sup> (marzo - maggio 2020), a distanza di più di un anno dal rilascio, in quanto il professionista afferma che il credito risulta scaduto ovvero dichiara che il *voucher* non è rimborsabile;
- la perdita del credito residuo in caso di utilizzo parziale del *voucher* (anche in caso di *voucher ex art. 88-bis*)<sup>4</sup>. Nello specifico, come rappresentato e documentato da un consumatore che, nel mese di dicembre 2020 aveva ricevuto un *voucher ex art. 88-bis* nel quale il vettore dichiarava espressamente che “*in caso di mancato utilizzo alla scadenza potrà ottenere il rimborso*”, alla richiesta di rimborso monetario del *voucher* presentata dal consumatore stesso nel mese di luglio 2021 il vettore rispondeva che il rimborso non era possibile perché il *voucher* era stato utilizzato parzialmente;
- mancato accredito sui mezzi di pagamento dell’importo rimborsato come segnalato da altri consumatori. Infatti, pur avendo ricevuto la *mail* di Volotea che conferma il riconoscimento del rimborso monetario del *voucher*, gli stessi non hanno mai avuto l’accredito delle relative somme sulla carta di credito utilizzata per il pagamento del biglietto o sul conto corrente bancario indicato al momento del rimborso<sup>5</sup>;
- mancato rimborso dell’importo pagato per l’acquisto di un biglietto aereo per un volo annullato da Volotea, anche a distanza di mesi dalla richiesta di rimborso monetario e dei relativi solleciti<sup>6</sup>, senza riscontri da parte della compagnia;
- *call center* a pagamento<sup>7</sup>: al riguardo un consumatore segnala che avendo acquistato la tariffa *flexi* per poter modificare liberamente l’orario e il giorno del volo acquistato, non è riuscito ad utilizzare tale possibilità poiché il *call center* a pagamento di Volotea nella fase finale dell’operazione di cambio volo faceva cadere la linea, costringendo a richiamare più volte con conseguente notevole esborso monetario.

**10.** Sulla base di tali informazioni, pertanto, è emersa la reiterazione della pratica commerciale oggetto del provvedimento sopra citato ed in particolare che il professionista continua a rendere

<sup>2</sup> cfr. da ultimo segnalazione prot. n. 79620 del 19/10/21, segnalazione del Movimento Consumatori prot. n. 72646 del 21/9/21, segnalazione prot. n. 95782 del 28/12/2021 e segnalazione prot. n. 11130 del 10/01/2022.

<sup>3</sup> cfr. segnalazione prot. n. 73505 del 23/9/21, segnalazione prot. n. 73842 del 27/9/21 nonché segnalazione del Movimento Consumatori prot. n. 72646 del 21/9/21.

<sup>4</sup> cfr. segnalazione prot. n. 76770 del 7/10/21, segnalazione prot. n. 74938 del 30/9/21 nonché segnalazione del Movimento Consumatori prot. n. 72646 del 21/9/21.

<sup>5</sup> Cfr. a titolo di esempio segnalazioni prot. n. 80856 e prot. n. 80880 del 25/10/21.

<sup>6</sup> Cfr. segnalazioni prot. n. 11130 del 10/1/2022 e prot. n. 19523 dell’11/2/2022.

<sup>7</sup> Cfr. segnalazione prot. n. 73728 del 24/9/21.

informazioni scorrette in ordine al rilascio dei *voucher* e alla possibilità di ottenere il rimborso in denaro del costo del biglietto aereo nonché a creare ostacoli ai consumatori nell'esercizio dei loro diritti volti all'utilizzo integrale del *voucher* o all'ottenimento del rimborso monetario dello stesso.

#### IV. IL PROCEDIMENTO DI INOTTEMPERANZA

11. Con delibera del 16 novembre 2021, n. 29896, l'Autorità ha avviato il procedimento istruttorio IP349, ai sensi dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo.
12. Volotea ha avuto accesso agli atti del procedimento in data 1° dicembre 2021 e 15 febbraio 2022.
13. In data 20 dicembre 2021 si è svolta l'audizione dei rappresentanti della società.
14. Il Professionista ha inviato osservazioni difensive in data 14 gennaio 2022 e 8 marzo 2022.
15. In data 10 febbraio 2022 è stato comunicato alle parti del procedimento il termine per la presentazione di eventuali memorie conclusive, fissato al 3 marzo 2022.

#### V. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

16. Gli elementi acquisiti nell'ambito del procedimento hanno consentito di accertare la continuazione delle condotte illecite poste in essere da Volotea, già oggetto del provvedimento di chiusura del procedimento PS11821, deliberato in data 27 aprile 2021, n. 29650.

##### *a) La motivazione Covid per la cancellazione dei voli*

17. Sulla base delle segnalazioni in atti risulta che Volotea ha continuato a cancellare voli – fino al mese di settembre 2021 – utilizzando la motivazione della pandemia<sup>8</sup> e, in alcuni casi, rilasciando il *voucher* invece del rimborso monetario. Inoltre, la società ha continuato ad emettere *voucher*, in luogo del rimborso monetario, anche a fronte di specifiche richieste in tal senso da parte dei consumatori.



18. Come dimostra l'immagine sopra riportata, consistente nell'informativa inviata ad un consumatore in occasione della cancellazione di un volo, la giustificazione addotta è quella della pandemia da Covid-19. A ben vedere, la cancellazione dei voli motivata in relazione alla situazione

<sup>8</sup> Cfr. allegato alla segnalazione prot. 65925 del 13 agosto 2021.

di emergenza sanitaria costituiva una *policy* aziendale, ovvero una strategia della società, non essendoci più alcun blocco della circolazione che giustificasse dette cancellazioni e tale motivazione. Come dimostrano i reclami pervenuti all'associazione dei consumatori<sup>9</sup> e, in particolare, il caso di un consumatore che, avendo acquistato nel mese di aprile 2021 un biglietto aereo per un volo di settembre 2021, dopo pochi giorni aveva ricevuto da parte della compagnia aerea la notizia della cancellazione del volo causa Covid, tale motivazione è stata utilizzata anche successivamente all'inibitoria di cui al provvedimento n. 29650 citato.

### **Il rimborso del volo cancellato**

**19.** Dalle segnalazioni dei consumatori, risulta che Volotea in caso di cancellazione dei voli ha continuato ad emettere i *voucher* invece di riconoscere il rimborso monetario, anche a fronte di espresse richieste in tal senso formulate dai consumatori.

**20.** Rileva il caso di un consumatore che avendo ottenuto un *voucher* per l'importo di € 162.56, a causa di una cancellazione di un volo avvenuta nel mese di maggio 2020, in data 30.04.2021 prenotava un nuovo volo con partenza 23.09.2021 e ritorno 25.09.2021 utilizzando il prefato *voucher*. Successivamente, chiedeva ed otteneva, la modifica delle date di partenza e arrivo (partenza 16.09.2021 – ritorno 19.09.2021) e versava, ad integrazione del maggior costo, la somma di € 28.33. Con *e-mail* del 05.08.2021 la Compagnia aerea comunicava la cancellazione del volo di ritorno del 19.09.2021. Il consumatore chiedeva, tramite operatore, il rimborso del costo del biglietto di ritorno, ma l'operatrice comunicava l'impossibilità di ottenere un rimborso in denaro e proponeva un cambio della data di volo e/o l'emissione di un nuovo *voucher*<sup>10</sup>.

**21.** Un altro consumatore<sup>11</sup> segnala il rifiuto continuo di Volotea alle richieste di conversione del *voucher* in denaro nonostante i molteplici solleciti inviati al vettore. Infatti, il consumatore avendo ricevuto in data 10/06/2020 un *voucher* pari a 270 € (120% di 225 € spesi) a seguito dalla cancellazione del volo del 17/06/20 e avendo utilizzato solo parzialmente tale *voucher*, a causa di una nuova cancellazione, non riusciva ad ottenere il rimborso monetario in quanto Volotea dichiarava di rimborsare solo tramite il medesimo mezzo di pagamento.

**22.** Dagli elementi acquisiti dal professionista, risulta che nel caso di biglietto acquistato tramite *voucher*, in caso di cancellazione Volotea riconosce al consumatore soltanto un nuovo *voucher*, anche nel caso in cui il *voucher* originario fosse espressamente rimborsabile trascorsi 12 mesi dall'emissione. A titolo di esempio si riporta il caso di un consumatore che, avendo acquistato un biglietto aereo pagato in parte tramite *voucher* e in parte con carta di credito, ha chiesto il rimborso monetario dell'intero importo, mentre Volotea vuole rimborsare in *voucher* la parte pagata con il *voucher* e con accredito su carta di credito la parte pagata con carta<sup>12</sup>.

**23.** Volotea ha affermato che, in fase di rimborso dell'importo relativo al biglietto del volo cancellato, la stessa si è limitata ad utilizzare lo stesso metodo di pagamento utilizzato dal consumatore per pagare il biglietto. Pertanto, nel caso in cui il consumatore abbia pagato con un *voucher*, la società ha restituito al consumatore un *voucher*.

---

<sup>9</sup> Cfr. documenti allegati alla segnalazione del Movimento Consumatori prot. n. 72646 del 21/9/2021.

<sup>10</sup> Cfr. segnalazione prot. n. 66033 del 16/8/21.

<sup>11</sup> Cfr. segnalazione prot. n. 76554 del 30/8/21.

<sup>12</sup> Cfr. segnalazione prot. n. 70773 del 13/9/21.

24. Nella memoria difensiva<sup>13</sup> ha poi precisato che dal 19 gennaio 2022 ha introdotto una nuova implementazione informatica nel Sistema di Autogestione, che consente anche ai consumatori che abbiano utilizzato un *voucher*/credito per prenotare un volo che sia stato cancellato di compiere nuovamente la scelta tra rimborso in denaro e in *voucher* in autonomia. Prima di tale data, sempre secondo quanto affermato dal professionista, il *customer care* di Volotea ha gestito le richieste dei clienti di ricevere il rimborso in denaro sulla base di un'analisi caso per caso, pur essendo tale opzione non contemplata nel Sistema di Autogestione per i consumatori che avessero utilizzato un diverso metodo di pagamento.

**b) Mancato rimborso dei voucher**

25. Numerose segnalazioni evidenziano difficoltà di ottenere il rimborso dei *voucher* emessi alla loro scadenza naturale, in quanto il professionista afferma che il credito risulta scaduto<sup>14</sup>, ovvero dichiara che il *voucher* non è rimborsabile.

VOLOTEA | Voli economici, offerte e biglietti aerei per l'Europa

**IL TUO CREDITO VOLOTEA**

IL TUO ATTUALE CREDITO VOLOTEA!	
 <b>0,00€</b>	
OPERAZIONI	CREDITO
<b>Credito scaduto</b> 14 Apr. 2021	<b>-233,49€</b>
<b>Credito generato</b> 13 Apr. 2020	<b>233,49€</b>

26. È il caso, ad esempio, di un consumatore che, avendo ricevuto ad aprile 2020 due *voucher* emessi ai sensi dell'art. 88-*bis* della legge n. 27 del 24 aprile 2020 e avendo chiesto nel mese di agosto 2021 più volte il rimborso dei *voucher*, ha sempre ricevuto da parte di Volotea un rifiuto a rimborsare, asserendo quest'ultima che i *voucher* non sono rimborsabili<sup>15</sup>.

27. Un altro consumatore segnala poi che in data 19/06/2020 si è visto cancellare il volo da parte di Volotea, la quale ha offerto subito un *voucher*. Il consumatore, ritenendo di aver ricevuto un *voucher*

<sup>13</sup> Cfr. memoria prot. n. 12639 del 14/1/2022.

<sup>14</sup> Cfr. prot. n. 73505 del 21/9/21 e documentazione allegata nella quale il consumatore fa presente che nell'anno 2020 ha ricevuto da Volotea un buono dell'importo di 291,42€ pari al valore del volo di cui non aveva beneficiato in ragione del Covid, a distanza di un anno avendo cercato di utilizzare il buono per riprenotare il volo ha scoperto che il buono è stato cancellato in quanto scaduto. Da ultimo anche, nello stesso senso segnalazione prot. n. 95782 del 28/12/21.

<sup>15</sup> Cfr. segnalazione prot. n. 73842 del 27/9/21.

*ex art. 88-bis*, accetta il *voucher* ma, successivamente, tutte le volte che ha chiesto il rimborso ha ricevuto un rifiuto dalla compagnia sulla base della motivazione che si trattava di un *voucher* non rimborsabile<sup>16</sup>.

**28.** Un altro consumatore ha segnalato che, avendo avuto il volo cancellato per Covid-19 in data 27/04/2020, ha ricevuto il rimborso del biglietto solo con crediti di volo. Successivamente, ha cercato di utilizzare tali crediti per l'acquisto di ulteriori biglietti da utilizzare prima a giugno 2021 e poi a settembre 2021, ma entrambe le prenotazioni venivano cancellate da Volotea. A seguito di ciò la compagnia offriva la possibilità di rimborso mediante ripristino del *voucher* o emissione di un nuovo *voucher* con una nuova validità di 12 mesi. Il consumatore chiedeva invece il rimborso totale con riaccredito su carta di credito, ma Volotea non dava seguito a tale rimborso<sup>17</sup>.

**29.** Altri consumatori hanno segnalato, infatti, l'impossibilità ad utilizzare i *voucher* dopo 12 mesi dal rilascio<sup>18</sup>. Nello specifico, a questi consumatori, che hanno richiesto la possibilità di acquistare biglietti aerei utilizzando *voucher*, è stato risposto dagli operatori che i *voucher* erano scaduti in quanto trascorsi i 12 mesi di validità degli stessi.

**30.** Rileva, peraltro, la circostanza, dettagliata dal professionista nella memoria difensiva, in ordine alle prese in carico delle segnalazioni dei consumatori solo successivamente alle segnalazioni e/o all'avvio del presente procedimento di inottemperanza<sup>19</sup>. In particolare, anche con riferimento ai *voucher* emessi *ex art. 88-bis*, ancora nel mese di agosto 2021 Volotea rifiutava il rimborso integrale di tali *voucher*<sup>20</sup> ovvero nel mese di dicembre 2021, affermava che gli stessi erano scaduti e non effettuava il rimborso monetario degli stessi<sup>21</sup>. Al riguardo, Volotea ha ammesso di aver riscontrato alcuni disguidi nella gestione degli stessi che hanno determinato, di fatto, il diniego al rimborso monetario.

**31.** In proposito, Volotea ha precisato che avrebbe distinto i *voucher* in due diverse tipologie: *voucher* commerciali e *voucher ex art. 88-bis*, con un diverso regime e termini di validità:

- i c.d. *voucher* commerciali ovvero *voucher* che sono stati offerti come opzione aggiuntiva e in alternativa al rimborso in denaro e alla ri-protezione del volo (quando disponibile) in conformità al Regolamento (CE) n. 261/2004. Tali *voucher* richiedevano (e richiedono) l'accettazione da parte del passeggero (con un clic) e sono soggetti a termini e condizioni specifiche, di cui il cliente viene reso pienamente edotto prima dell'accettazione. Successivamente all'11 giugno 2020, Volotea avrebbe emesso solo *voucher* commerciali.

- i *voucher* rilasciati ai sensi dell'art. 88-bis: tali *voucher* hanno avuto un utilizzo molto limitato (solo per i voli cancellati programmati fino all'11 giugno 2021) e sono stati erogati in conformità con i termini e le condizioni previste dall'art. 88-bis del Decreto Cura Italia.

---

<sup>16</sup> Cfr. segnalazione prot. n. 79620 del 19/10/21.

<sup>17</sup> Cfr. segnalazione prot. n. 80880 del 25/10/2021.

<sup>18</sup> cfr. segnalazione prot. n. 76770 del 7/10/21, segnalazione prot. n. 74938 del 30/9/21 nonché segnalazione del Movimento Consumatori prot. n. 72646 del 21/9/21.

<sup>19</sup> Memoria prot. n.12639 del 14 gennaio 2022 cit. test. "Volotea ha proceduto a ricontattare i clienti per richiederne i dettagli della carta di credito per poter effettuare il rimborso, che è stato processato in data 23 dicembre 2021". Sempre della medesima memoria risulta che altre richieste di consumatori sono state prese in carico solo nel mese di dicembre 2021.

<sup>20</sup> Cfr. segnalazione prot. n. 11130 del 12/01/2022.

<sup>21</sup> Cfr. segnalazione prot. n. 95782 del 28/12/2021.

Solo per questi ultimi, secondo quanto affermato dal professionista, sarebbe stata applicata la proroga della validità a 24 mesi e sarebbe stato riconosciuto il rimborso monetario, alla scadenza o su richiesta del consumatore.

**32.** Nondimeno, numerose segnalazioni attengono al mancato rimborso dei *voucher ex art. 88-bis* (che il professionista giustifica in questa sede come meri disguidi che avrebbe risolto a seguito di segnalazioni), quindi a conferma che tali ostacoli riguardavano tutti i *voucher*. Inoltre, la differenza sulla diversa natura del *voucher* e sulle condizioni e tempi di utilizzo dello stesso non era adeguatamente evidenziata dal professionista nelle comunicazioni destinate ai clienti avendo il medesimo professionista tenuto una condotta ingannevole relativa alla cancellazione causa covid e al rilascio di *voucher* in luogo del che rimborso monetario come è stato accertato nel provvedimento.

**33.** Lo stesso professionista ammette tale circostanza nella memoria difensiva sopra citata quando afferma che *“A titolo di esempio si richiama la segnalazione prot. 0066242 nella quale lo stesso consumatore segnalante che lamentava la mancata estensione del credito a 18 mesi ha riconosciuto di aver accettato il credito erogato da Volotea al posto del rimborso monetario. Come evidente, non trattandosi di un voucher ex Art. 88-bis, la pretesa del segnalante risultava infondata anche se, proprio nell’ottica di assecondare quanto più possibile le richieste dei consumatori interessati dalle cancellazioni, si è comunque proceduto ad estendere il credito fino al 31 dicembre 2021 con possibilità di prenotare viaggi per date anche future senza alcuna limitazione (cfr. anche prot. 0069765, 0072189, 0073505 e 0081669)”*.

**c) Perdita credito residuo del voucher**

**34.** Con riferimento alla perdita del credito residuo in caso di utilizzo parziale del *voucher*, come rappresentato e documentato da un consumatore risulta che, nel mese di dicembre 2020, quest’ultimo aveva ricevuto un *voucher* nel quale il vettore dichiarava espressamente che *“in caso di mancato utilizzo alla scadenza potrà ottenere il rimborso”*, alla richiesta di rimborso monetario del *voucher* presentata dal consumatore stesso nel mese di luglio 2021 il vettore rispondeva invece che *“il rimborso non è possibile perché il voucher è stato utilizzato parzialmente”*<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr. segnalazione prot. n. 74938 del 30/9/21 e da ultimo informazioni integrative prot. n. 77951 del 13/10/21 nonché segnalazione prot. n. 71954 del 15/9/21 nella quale il consumatore segnala la perdita del credito.

**Volotea**

10 DIC 2020, 16:22

Ciao Fabio: Ti informiamo che la prenotazione S68DVC è stata rimborsata ai sensi di quanto stabilito dal Decreto Legge n. 27 del 24 aprile 2020, all'art.88bis Volotea Le ha riconosciuto un voucher del 120% che potrà usare entro un anno dalla data di emissione. Così come stabilito dallo stesso articolo, nel caso che il voucher non venisse utilizzato entro la data di scadenza indicata si procederà al rimborso dell'importo non utilizzato.



**Il tuo era un voucher rimborsabile alla scadenza SE non utilizzato: essendo stato parzialmente utilizzato per la prenotazione H4H64C non è possibile richiederne il**

**35.** Un altro consumatore ha segnalato poi la perdita del credito residuo di un *voucher* utilizzato solo parzialmente e ciò senza alcuna spiegazione al riguardo da parte della compagnia aerea<sup>23</sup>.

**36.** Dello stesso tenore anche il caso di un consumatore che, avendo utilizzato parzialmente un *voucher* e avendo subito un'ulteriore cancellazione del volo, ha ricevuto un altro *voucher* per l'importo utilizzato per l'acquisto del nuovo biglietto, perdendo però il valore residuo del *voucher* iniziale utilizzato solo parzialmente<sup>24</sup>.

**37.** Tutti questi comportamenti risultano ripetitivi di quelli posti in essere in precedenza e oggetto di accertamento nel procedimento istruttorio PS11821. Tale condotta, pertanto, risulta contraria alla diffida intimata dall'Autorità con la delibera del 27 aprile 2021, n. 29650, in quanto si articola nei medesimi comportamenti sanzionati, consistenti nella diffusione di informazioni ambigue in ordine alle possibilità di ristoro in caso di cancellazione dei voli e in modalità applicative volte a ostacolare

<sup>23</sup> Cfr. segnalazione del Movimento Consumatori prot. n. 72646 del 21/9/21.

<sup>24</sup> Cfr. segnalazione prot. n. 67554 del 30/8/21.

i diritti dei consumatori nell'utilizzo dei *voucher* e nella possibilità di trasformazione degli stessi in denaro.

## VI. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

**38.** Ad avviso della Società, non si è dinanzi ad una ipotesi di inottemperanza, avendo la stessa adottato le misure proposte nel corso del procedimento PS11821, al fine di superare le criticità riscontrate nel rilascio dei *voucher*. La società ritiene, inoltre, che il numero delle segnalazioni dei consumatori pervenute successivamente alla delibera n. 29650/2021, non appare significativo considerato il numero dei passeggeri trasportati nel corso del 2021.

**39.** Nel merito dei comportamenti assunti, Volotea ha osservato, in primo luogo, che il mero riferimento allo stato di incertezza derivante dall'evoluzione della pandemia non configuri una forma di inottemperanza al provvedimento n. 29650/2021, atteso che le nuove cancellazioni, quand'anche non riconducibili a specifiche limitazioni alla circolazione dei passeggeri, sono comunque dovute agli impatti di natura operativa che la pandemia sta avendo sui servizi di trasporto aereo a livello nazionale ed internazionale.

**40.** Secondo la società la valutazione in ordine alle ambiguità informative duplicherebbe il sindacato già effettuato sulla chiarezza informativa relativa alla procedura di accettazione ed erogazione del *voucher* nel corso del Procedimento PS11821, contravvenendo al divieto di *bis in idem*.

**41.** La società osserva, inoltre, che l'emissione del *voucher* in luogo del rimborso è avvenuta unicamente nel caso, del tutto trascurabile da un punto di vista quantitativo, di passeggeri che abbiano utilizzato un *voucher* per prenotare un volo, successivamente cancellato: quando il consumatore sceglie di ricevere il rimborso nello stesso metodo di pagamento con cui ha effettuato la prenotazione, quest'ultimo viene infatti ristorato in tutto o in parte nella forma di *voucher* commerciale laddove abbia utilizzato detto metodo di pagamento per effettuare la prenotazione cancellata. Secondo la società, pertanto, la maggior parte delle segnalazioni in cui si lamenta il «rifiuto» di Volotea di erogare il rimborso in denaro sono riconducibili a consumatori che abbiano utilizzato un *voucher*/credito erogato da Volotea a seguito della cancellazione di una precedente prenotazione il cui volo sia stato nuovamente cancellato. Anche in questo caso, secondo la società, si tratterebbe di una ipotesi eccezionale non qualificabile come inottemperanza del Provvedimento.

**42.** La società rileva poi che alcuni segnalanti hanno lamentato il "rifiuto" da parte di Volotea di estendere o rimborsare i *voucher* non utilizzati dopo 12 mesi dalla relativa erogazione. Al riguardo, la società fa presente che non tutti i *voucher* erogati da Volotea nel corso della pandemia Covid-19 hanno validità superiore a 12 mesi. Infatti, Volotea ha erogato due distinti tipi di *voucher* nel corso della pandemia da Covid-19: i) *voucher* ai sensi dell'art. 88-bis e ii) *voucher* commerciali. I *voucher ex art. 88-bis* sono stati inizialmente erogati per i voli la cui cancellazione è avvenuta fino al mese di maggio 2020, con data di partenza fino all'11 giugno 2020. Dopo tale data sono stati erogati solo *voucher* commerciali, per i quali mediante il sistema di autogestione, ai consumatori è stata offerta la possibilità di scegliere in autonomia l'alternativa tra il rimborso del valore della prenotazione in denaro ovvero in forma di credito/*voucher* commerciale maggiorato (120% del valore della prenotazione) valido per 12 mesi e non rimborsabile in denaro. Secondo la società, pertanto, le segnalazioni relative all'asserita impossibilità di utilizzare i *voucher* o convertirli in denaro dopo 12 mesi dalla relativa emissione sono infondate per quanto riguarda i *voucher* commerciali.

**43.** Con riferimento alle segnalazioni di alcuni consumatori che hanno lamentato la perdita del credito residuo per utilizzo parziale del *voucher*, la società osserva che il Regolamento (CE) 261/2004 non prescrive che i *voucher* debbano essere “multiuso”, inoltre, in ottemperanza al Provvedimento, Volotea già nel mese di luglio 2021 ha modificato le condizioni di utilizzo dei *voucher* commerciali in senso più favorevole ai consumatori. In particolare, a partire dal 15 luglio 2021, i nuovi *voucher* commerciali erogati dalla Società erano multiuso, mentre i *voucher* commerciali già in possesso dei clienti, se utilizzati dal 15 luglio 2021, sono divenuti multiuso. Inoltre, per la parte non utilizzata dei *voucher* riscattati nel periodo compreso tra la data di notifica del provvedimento finale (17 maggio 2021) ed il 15 luglio 2021 sono stati erogati nuovi *voucher* multiuso, con cui è stato possibile effettuare prenotazioni fino al 31 dicembre 2021, anche per voli di data successiva alla data di scadenza del *voucher* senza alcuna limitazione.

**44.** Volotea ha osservato, infine, che alcuni casi di mancati rimborsi dei *voucher* sono dipesi dal mancato adeguamento delle banche dei clienti ai sistemi di sicurezza prescritti dalla Direttiva PSD2 e che comunque la società si è attivata con i consumatori per effettuare il rimborso tramite bonifico o altro strumento di pagamento aggiornato.

**45.** La società ha fatto presente di aver approntato ulteriori misure consistenti nell’invio di una *email* personalizzata che ricorda l’importo residuo del *voucher* a ciascun cliente e che quest’ultimo potrà utilizzarlo, fino alla relativa data di scadenza, per prenotare qualsiasi volo Volotea, anche in data successiva, senza alcuna restrizione. La *mail* sarebbe stata inviata in data 11 marzo 2022. A partire da maggio 2022 e fino a gennaio 2023, alla fine di ogni mese sarà inviata agli utenti il cui *voucher* sia scaduto durante il mese, una *mail* per comunicare loro che Volotea sta implementando un’azione commerciale consistente nel rimborso proattivo in denaro del saldo non utilizzato alla data di scadenza del *voucher*. La comunicazione conterrà un link nel quale sarà possibile indicare le proprie coordinate bancarie ai fini della ricezione del rimborso.

**46.** Da ultimo, Volotea chiede che, nella denegata ipotesi in cui si dovesse pervenire ad una diversa conclusione, l’Autorità tenga conto, nella commisurazione di una eventuale sanzione, di due importanti criteri individuati dall’articolo 11 della L. n. 689/81: i) l’opera svolta dall’agente per l’eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione e ii) l’assenza di gravità della condotta contestata.

## VII. VALUTAZIONI

**47.** Alla luce delle risultanze emerse nel procedimento, si ritiene che il comportamento posto in essere dal professionista costituisca inottemperanza alla lettera a) del dispositivo della delibera del 27 aprile 2021, n. 29650, in quanto, sulla base delle evidenze acquisite agli atti, Volotea risulta aver reiterato condotte già ritenute illecite dall’Autorità ai sensi degli artt. 20, 21, comma 1, lettere a) e b), 22, 23, comma 1, lettera e), 24 e 25 del Codice del Consumo.

**48.** I comportamenti riscontrati nelle segnalazioni dei consumatori sono dimostrativi che la condotta adottata dal professionista successivamente alla diffida di cui al citato provvedimento è suscettibile di continuare a ostacolare in modo significativo il riconoscimento del rimborso monetario e impedire l’esercizio dei relativi diritti spettanti ai consumatori.

**49.** In particolare, si tratta: della motivazione addotta per giustificare la cancellazione dei voli; delle difficoltà riscontrate dai consumatori nel richiedere ed ottenere il rimborso del biglietto relativo ad

un volo cancellato; delle difficoltà di utilizzo del *voucher* e del mancato rimborso di questi ultimi, nonché della perdita del credito residuo in caso di utilizzo parziale del *voucher*.

**50.** Le segnalazioni agli atti dimostrano come Volotea abbia continuato a cancellare voli – anche fino al mese di settembre 2021 – utilizzando la motivazione della pandemia anche in assenza di limitazioni agli spostamenti e che l’utilizzo di detta motivazione non sia stato un caso episodico<sup>25</sup>.

**51.** Dalle segnalazioni emerge, inoltre, un altro elemento importante in ordine alle difficoltà riscontrate dai consumatori di ottenere il rimborso del *voucher* in denaro alla scadenza del termine di validità dello stesso così come, parimenti, ancora sussistono difficoltà per i consumatori nell’ottenere il rimborso monetario in caso di utilizzo parziale del *voucher*<sup>26</sup>.

**52.** Al riguardo, preliminarmente risulta priva di pregio l’affermazione del professionista relativa ad una presunta violazione del principio del *ne bis in idem* nel caso in cui l’Autorità effettui una nuova valutazione delle modalità informative utilizzate da Volotea in ordine alle scelte che il consumatore è chiamato ad effettuare nelle opzioni *voucher* o rimborso monetario.

**53.** L’eventuale prosecuzione di una condotta volta a negare il rimborso spettante al consumatore a fronte di condotte ingannevoli sulle cancellazioni, sul diritto di rimborso e sulla scelta del *voucher* integra una violazione dell’inibitoria alla prosecuzione di una tale condotta disposta dal citato provvedimento.

**54.** Sostanzialmente il professionista, successivamente alla notifica del provvedimento di inibizione *de quo*, ha continuato ad adottare comportamenti volti a negare il riconoscimento del rimborso monetario dei *voucher* rilasciati a titolo di ristoro delle cancellazioni effettuate sia nel periodo di emergenza sanitaria che successivamente alla cessazione della stessa; ciò anche in quei casi in cui aveva rilasciato un *voucher* o un credito Volotea senza averlo adeguatamente posto in condizione di fare una scelta consapevole e chiarendo le esatte modalità di utilizzo di detti *voucher* ed in particolare la condizione di non rimborsabilità che caratterizzava gli stessi<sup>27</sup>.

**55.** Tali comportamenti, determinando di fatto degli ostacoli ai diritti dei consumatori, sono caratterizzati dalla compressione della libertà di scelta riconosciuta ai consumatori in merito al tipo di ristoro/rimborso per il biglietto acquistato per un volo aereo poi cancellato dal Vettore e sono stati, per le medesime ragioni censurati e sanzionati con il provvedimento n. 29650 di chiusura del procedimento PS11821.

**56.** Inoltre, non può attribuirsi valore dirimente alle obiezioni mosse dal Professionista in ordine all’esiguità delle segnalazioni o alla circostanza che si sia trattato di semplici e occasionali disguidi anche con riferimento ai *voucher ex art. 88-bis*. Alcuni di tali presunti disguidi, peraltro risultanti da comunicazioni ufficiali del vettore e quindi verosimilmente riferibili ad una procedura generalmente adottata, sono stati sanati dal professionista solo successivamente all’avvio del procedimento di inottemperanza, come risulta peraltro dalla stessa memoria della parte nella quale si sottolinea che “*il servizio clienti di Volotea ha provveduto a gestire le richieste nel più breve tempo possibile, come dimostra peraltro la gestione della segnalazione prot. 0067742 in cui un voucher ex Art. 88-bis era stato erroneamente gestito alla stregua di voucher commerciale. A seguito di un approfondimento da parte del servizio clienti di Volotea, in data 2 dicembre 2021 il consumatore è stato rimborsato*”.

---

<sup>25</sup> Vedi documentazione allegata alla segnalazione del Movimento Consumatori citata a nota n. 9

<sup>26</sup> Cfr. segnalazioni citate ai paragrafi III e V del presente provvedimento.

<sup>27</sup> Cfr. a titolo di esempio per tutti la segnalazione prot. n. 80880 del 25/10/2021 già citata in nota 5

**57.** Sotto il profilo della pretesa irrilevanza delle segnalazioni prese in considerazione dall'Autorità, giova ribadire che le stesse hanno valore di riscontro delle circostanze di fatto, peraltro, come detto, documentate da risposte ufficiali del professionista, che danno luogo alla non ottemperanza alla delibera n. 29650, e ciò, proprio in considerazione della natura stessa del procedimento di inottemperanza. D'altro canto, non può non tenersi conto delle circostanze lamentate dai consumatori in ordine al mancato rimborso dei *voucher* o alle difficoltà riscontrate dagli stessi nell'utilizzo del *voucher* ovvero di tutti quei comportamenti posti in essere dal professionista che dimostrano la reiterazione di comportamenti da parte del professionista già censurati e sanzionati dall'Autorità.

**58.** Volotea ha affermato di aver adottato, fin dal mese di luglio 2021, in concreto le misure volte a garantire la piena soddisfazione della clientela in ordine al rilascio dei *voucher* o al pieno utilizzo. Ciò è smentito dal continuo perpetrare di comportamenti dilatori e ostruzionistici segnalati dai consumatori rispetto all'effettiva prestazione del rimborso monetario - atteso invece dai consumatori - ovvero alla possibilità di utilizzare integralmente il *voucher*. Si dà atto, allo stato, che solo successivamente all'avvio del procedimento di inottemperanza il flusso di segnalazioni dei consumatori avverso i comportamenti di Volotea risulta notevolmente ridotto.

**59.** I diversi comportamenti commerciali tenuti dal professionista nel loro complesso in ordine alla cancellazione dei voli e alle motivazioni addotte, alle modalità di rilascio del *voucher* e/o del rimborso monetario, nonché agli ostacoli frapposti al consumatore nell'effettuazione della loro scelta e alle difficoltà di utilizzo dei *voucher*, attuati dal professionista anche dopo la notifica del Provvedimento sopra citato presentano, pertanto, i medesimi profili di scorrettezza già accertati con il provvedimento di chiusura del procedimento PS11821, deliberato in data 27 aprile 2021, n. 29650.

**60.** Alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene che il comportamento posto in essere dal Professionista costituisce inottemperanza alla delibera dell'Autorità del 27 aprile 2021, n. 29650, in quanto configura la reiterazione di condotte di cui alla lettera a) del dispositivo della predetta delibera, in violazione dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo.

#### **VIII. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE**

**61.** Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 di euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

**62.** 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'articolo 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.

**63.** In relazione alla dimensione economica del Professionista, risulta che Volotea ha realizzato nell'anno 2020, in base all'ultimo documento contabile disponibile, relativo all'esercizio finanziario del 2020, un fatturato pari a circa 190 milioni di euro.

**64.** Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto delle modalità attraverso le quali si è realizzata l'inottemperanza alla delibera del 27 aprile 2021, n. 29650: i) della tipologia delle infrazioni, caratterizzate da una molteplicità di condotte ognuna contraddistinta da un significativo

grado di offensività dei diritti dei consumatori; ii) dell'entità del pregiudizio economico derivante ai consumatori, con riguardo al mancato rimborso monetario del *voucher* e agli ostacoli frapposti all'utilizzo dello stesso.

**65.** Per quanto concerne la durata della violazione, dagli elementi agli atti le condotte illecite sopra descritte, integranti mancata ottemperanza alla delibera del 27 aprile 2021, n. 29650, nei termini di cui sopra, risultano essere state poste in essere successivamente al 17 maggio 2021, data di notifica del Provvedimento, e tuttora in corso per i profili relativi al mancato rimborso monetario a fronte di specifiche richieste in tal senso da parte dei consumatori<sup>28</sup>.

**66.** Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo base della sanzione nella misura di 1.500.000 € (unmilione cinquecentomila euro).

**67.** Tuttavia, tenuto conto della minore gravità della condotta del professionista rispetto a quelle di cui al provvedimento principale, relativa a specifiche e più circoscritte condotte volte principalmente a ridurre la fruibilità dei *voucher* emessi, nonché della situazione di crisi del settore aereo in conseguenza del perdurare della situazione pandemica, si ritiene congruo applicare alla società Volotea S.L. la sanzione amministrativa pecuniaria di 500.000 € (cinquecentomila euro).

Tutto ciò premesso e considerato;

#### DELIBERA

a) che il comportamento della società Volotea S.L. consistito nell'aver violato la delibera del 27 aprile 2021, n. 29650, costituisce inottemperanza a quest'ultima;

b) di irrogare alla società Volotea S.L. una sanzione amministrativa pecuniaria di 500.000 € (cinquecentomila euro).

La sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, tramite bonifico (in euro) a favore dell'Erario, utilizzando il codice IBAN IT04A0100003245348018359214 (codice BIC: BITAITRRENT), che corrisponde alla terna contabile 18/3592/14.

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.

---

<sup>28</sup> Cfr. da ultimo, segnalazioni prot. n. 11130 del 10/1/2022 e prot. n. 19523 dell'11/2/2022

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  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

**IP350 - BLUE PANORAMA-CANCELLAZIONE VOLI POST-COVID**

*Provvedimento n. 30078*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 marzo 2022;

SENTITO il Relatore, Professor Michele Ainis;

VISTA la Parte II, Titolo III del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, 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 del 16 febbraio 2021, n. 28583, con la quale l'Autorità ha reso vincolanti le misure proposte a titolo di impegni *ex art. 27*, comma 7 del Codice del Consumo;

VISTA la propria delibera del 16 novembre 2021, n. 29897, con la quale l'Autorità ha deliberato l'avvio del procedimento istruttorio IP350, contestando al professionista la violazione dell'articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo, per non aver ottemperato agli impegni resi vincolanti con la delibera sopra citata;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

**I. LE PARTI**

1. Blue Panorama S.p.A. (di seguito, "Blue Panorama" o anche la Società o il "Professionista") opera come vettore aereo *low cost* in Italia e in Europa sulle principali rotte nazionali ed internazionali. La società presenta, in base all'ultimo documento contabile disponibile relativo all'esercizio finanziario del 2019, un fatturato pari a circa 300 milioni di euro. La società, dal 3 novembre 2021, risulta essere sottoposta alla procedura di concordato preventivo.

2. L'associazione di consumatori C.O.DI.C.I., in qualità di interveniente

**II. PROVVEDIMENTO DI CHIUSURA DEL PROCEDIMENTO PS11843**

3. Con provvedimento del 16 febbraio 2021, n. 28583, l'Autorità ha deliberato di accettare e rendere vincolanti le misure proposte dalla società Blue Panorama S.p.A., a titolo di impegni *ex art. 27*, comma 7 del Codice del Consumo, in quanto idonee a risolvere le problematiche sorte a seguito delle cancellazioni dei voli, successivamente al 3 giugno 2020, ovvero in un periodo in cui erano venuti meno gli impedimenti normativi alla circolazione delle persone a causa dell'emergenza sanitaria.

4. In particolare, con il citato provvedimento l'Autorità ha reso obbligatorie le seguenti misure:

- a) invio di comunicazioni individuali a tutti i passeggeri che avevano acquistato i biglietti, in Italia o attraverso il sito internet italiano di Blue Panorama, relativi a voli cancellati dopo il 3 giugno e che non risultavano avere ancora esercitato alcuna opzione al riguardo. La comunicazione doveva recare, altresì, l'indicazione di tutti i canali gratuiti a disposizione del passeggero per l'esercizio dell'opzione consistente nel rimborso del biglietto, nonché del *link* alla pagina del sito *internet* di Blue Panorama [https://www.blue-panorama.com/it/static-pag\\_e/cancel-re:fund](https://www.blue-panorama.com/it/static-pag_e/cancel-re:fund), denominata “*Variazioni, cancellazioni e rimborso*”;
- b) invio di comunicazioni individuali a tutti i passeggeri che avevano acquistato i biglietti, in Italia o attraverso il sito internet italiano di Blue Panorama, relativi a voli cancellati dopo il 3 giugno, che avevano accettato come ristoro un *voucher*, che non lo avevano ancora utilizzato, per offrire loro l'opportunità di ricevere in luogo di esso un rimborso pecuniario;
- c) diffusione di apposito comunicato stampa, da pubblicare sui principali *media* nazionali e sul sito *internet* della Compagnia;
- d) le richieste di rimborso provenienti dai passeggeri destinatari delle comunicazioni individuali di cui sopra dovevano essere automaticamente prese in carico dal vettore e definite nel minor tempo possibile in conformità alle previsioni del Regolamento (CE) n. 261/2004 (sette giorni).

5. Inoltre, l'Autorità ha disposto che la società comunicasse, entro sessanta giorni dalla notifica del provvedimento, avvenuta in data 26 febbraio 2021, l'effettiva attuazione delle misure rese vincolanti dalla citata delibera.

6. In data 28 aprile 2021, Blue Panorama ha inviato la relazione di ottemperanza, disposta dalla lettera c) del provvedimento del 16 febbraio 2021, n. 28583, con la quale ha comunicato l'effettiva attuazione delle misure adottate dalla società di cui al citato provvedimento.

### III. LA REITERAZIONE DELLA PRATICA

7. Con richieste di intervento pervenute successivamente, a partire da luglio e fino ad ottobre 2021, alcune associazioni di consumatori e diversi consumatori hanno segnalato che, a distanza di alcuni mesi dalla richiesta di rimborso monetario del *voucher* che avevano presentato al vettore e successivamente all'accoglimento di tale richiesta, non avevano ancora ricevuto l'accredito del rimborso<sup>1</sup>.

8. Ad esempio, molti consumatori hanno evidenziato che, dopo aver ricevuto nel mese di marzo 2021 una *mail* dalla compagnia aerea che comunicava la possibilità di ottenere il rimborso del *voucher* ricevuto a seguito delle cancellazioni dei voli causa Covid, e dopo aver quindi proceduto ad inviare una richiesta di rimborso, non avevano ricevuto più notizie dalla compagnia aerea, né il rimborso monetario del *voucher* come promesso dalla stessa<sup>2</sup>.

9. Un consumatore, ad esempio, segnala che, ancora nel mese di settembre 2021 era in attesa del rimborso monetario nonostante i numerosi solleciti inviati<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> cfr. segnalazione della Federconsumatori prot. n. 58558 del 13/7/21, prot. n. 69115 del 3/9/21 e prot. n. 7733 dell'11/10/21.

<sup>2</sup> Cfr. allegati alla segnalazione del Movimento consumatori prot. n. 77869 del 12/10/21.

<sup>3</sup> Cfr. segnalazione prot. 86638 del 18/11/2021.

#### IV. IL PROCEDIMENTO DI INOTTEMPERANZA

- 10.** Con delibera 16 novembre 2021, n. 29897, l’Autorità ha avviato il procedimento istruttorio IP350, ai sensi dell’art. 27, comma 12, del Codice del Consumo.
- 11.** Il Professionista ha inviato osservazioni difensive in data 22 dicembre 2021 e in data 9 marzo 2022.
- 12.** In data 16 febbraio 2022 è stato comunicato alle parti del procedimento il termine per la presentazione di eventuali memorie conclusive, fissato al 9 marzo 2022.

#### V. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO

- 13.** Gli elementi acquisiti nell’ambito del procedimento hanno consentito di accertare che Blue Panorama non ha dato piena esecuzione alle misure, già oggetto del provvedimento n. 28583 di chiusura del procedimento PS11843, deliberato in data 16 febbraio 2021.
- 14.** In particolare, rileva la circostanza di fatto evidenziata dai segnalanti e riguardante il mancato rimborso monetario dei *voucher* rilasciati a seguito delle cancellazioni dei voli causa Covid, quantomeno da luglio 2021. A tale proposito, le segnalazioni delle associazioni dei consumatori attestano che il mancato rimborso dei *voucher* è stato un fenomeno diffuso e reiterato da parte del professionista a partire da tale data.
- 15.** Tale circostanza è stata, peraltro, riconosciuta dalla stessa società la quale ha affermato che da quando è stata ammessa alla procedura di concordato preventivo, in attesa del decreto di omologa del concordato, ha interrotto tutti i rimborsi monetari.
- 16.** Pertanto, alla luce di quanto affermato dal professionista stesso e dalle segnalazioni dei consumatori, risulta che Blue Panorama abbia dato, in una prima fase, esecuzione alle misure informative ma, quanto meno dal mese di luglio 2021, non abbia dato integrale ed esatta esecuzione alle misure restitutorie proposte dal medesimo e rese vincolanti dal citato provvedimento.

#### VI. LE ARGOMENTAZIONI DELLA PARTE

**17.** Blue Panorama ha affermato, in particolare, di aver dato attuazione alle misure proposte come impegni, come documentato dalla nota di riscontro del 28 aprile 2021. La stessa, inoltre, ha risolto e rimborsato tutte le situazioni pendenti di cui è venuta a conoscenza a seguito degli accessi agli atti del fascicolo PS11843<sup>4</sup>. In data 29 ottobre 2021 la società ha presentato ricorso per ammissione alla procedura di concordato preventivo. Con decreto del 4 novembre 2021 il Tribunale ha stabilito il termine del 28 febbraio 2022 per il deposito di una proposta definitiva di concordato e, pertanto, ai sensi dell’art. 168 della legge fallimentare, dalla data di pubblicazione del ricorso, avvenuta in data 3 novembre 2021, la società è stata impossibilitata ad effettuare i rimborsi in quanto i debiti anteriori alla data del 3 novembre 2021 non possono essere pagati se non nel tempo e nella misura definita dal concordato preventivo che verrà depositato in Tribunale. Ad avviso della Società, pertanto, non si è dinanzi ad una ipotesi di inottemperanza, trattandosi di un comportamento obbligato dalla legge fallimentare.

---

<sup>4</sup> La società ha avuto accesso agli atti del fascicolo con trasmissione della documentazione avvenuta in data 19 aprile 2021 prot. n. 38271 e, a seguito dell’istanza del 18 ottobre, in data 21 ottobre 2021 prot. n. 80335.

**18.** Inoltre, con la memoria conclusiva depositata in data 9 marzo 2022, la società ha fatto presente che i casi di consumatori che non hanno ricevuto il rimborso monetario sono relativi a pochissime posizioni rispetto alle migliaia di richieste ricevute dalla società e dalla stessa evase. La società ha ribadito poi che a far data dal 3 novembre 2021, la stessa è stata impossibilitata ad effettuare i rimborsi in quanto i debiti anteriori alla data del 3 novembre 2021 non possono essere pagati se non nel tempo e nella misura definita dal concordato preventivo che verrà depositato in Tribunale. Infine la società ha evidenziato di avere al 31 ottobre 2021 – data dell’ultima situazione economica aggiornata – registrato una perdita di circa 45 milioni di euro che si aggiunge alla perdita di circa 60 milioni registrata nel 2020.

## VII. VALUTAZIONI

**19.** Alla luce delle risultanze emerse nel procedimento, si ritiene che il comportamento posto in essere dal Professionista costituisca inottemperanza alla lettera a) del dispositivo della delibera del 16 febbraio 2021, n. 28583, in quanto, sulla base delle evidenze acquisite agli atti, Blue Panorama ha dato solo parzialmente attuazione delle misure proposte come impegni e rese vincolanti dal citato provvedimento.

**20.** Al riguardo si rileva che la società ha dato seguito integralmente alle misure informative, come dimostrano anche le stesse segnalazioni dei consumatori nelle quali si afferma di aver ricevuto dal vettore una *mail* per effettuare la richiesta di rimborso del *voucher*, mentre ha solo parzialmente dato esecuzione alla misura restitutiva. Infatti, come affermato dai segnalanti, a fronte dell’invio di richieste di rimborso monetario dei *voucher* e dal successivo accoglimento delle stesse da parte del professionista, non ha fatto poi seguito l’effettivo pagamento dell’importo monetario. Tale condotta risulta posta in essere, quanto meno dal mese di luglio 2021, quindi molto prima della richiesta e dell’ammissione della società alla procedura di concordato preventivo.

**21.** Non appaiono, pertanto, pertinenti le motivazioni addotte dal Professionista in ordine all’impossibilità oggettiva di effettuare i rimborsi monetari in quanto si sarebbe trattato di una violazione delle norme di cui alla legge fallimentare, atteso che lo stesso era tenuto a procedere ai rimborsi precedentemente richiesti dai consumatori, in alcuni casi svariati mesi prima dell’ammissione alla procedura concordataria, proprio in forza degli impegni presi nel corso del procedimento istruttorio con l’Autorità ed in conseguenza della misura informativa che il medesimo ha attuato nel corso dei primi mesi del 2021.

**22.** La condotta attuata dal Professionista *post* provvedimento n. 28583, infatti, in assenza di specifiche comunicazioni novative della situazione che aveva portato l’Autorità ad accogliere le misure proposte, risulta in violazione di un provvedimento autoritativo che ha reso vincolanti e obbligatorie le misure ivi previste.

**23.** Alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene che il comportamento posto in essere dal Professionista costituisca inottemperanza alla delibera dell’Autorità del 16 febbraio 2021, n. 28583, in quanto la mancata esecuzione delle misure ivi contenute configura una violazione dell’art. 27, comma 12, del Codice del Consumo.

### VIII. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

**24.** Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 di euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

**25.** 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'articolo 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.

**26.** Con riguardo alla gravità della violazione, si tiene conto delle modalità attraverso le quali si è realizzata l'inottemperanza alla delibera del 16 febbraio 2021, n. 28583, ed in particolare della circostanza che il comportamento del Professionista risulta inottemperante agli impegni dallo stesso assunti, in base all'art. 27, comma 7, del Codice del Consumo, a fronte del riconoscimento della definizione del procedimento senza l'accertamento dell'infrazione. Inoltre, ai fini della determinazione dell'importo base della sanzione si tiene, altresì, conto del numero di consumatori coinvolti<sup>5</sup> e del pregiudizio economico consistito nel mancato rimborso monetario dei *voucher*.

**27.** Per quanto concerne la durata della violazione, dagli elementi agli atti la mancata ottemperanza alla delibera del 16 febbraio 2021, n. 28583, nei termini di cui sopra, risulta essere stata posta in essere a far data quantomeno dal mese di luglio 2021 e fino al mese di novembre 2021.

**28.** Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo base della sanzione nella misura di 100.000 € (centomila euro).

**29.** Tuttavia, tenuto conto della situazione economica in cui versa tutto il settore aereo a causa della pandemia, nonché della situazione economica del Professionista che è stato ammesso alla procedura di concordato preventivo, si ritiene congruo applicare alla società Blue Panorama S.p.A. la sanzione amministrativa pecuniaria di 10.000 € (diecimila euro).

Tutto ciò premesso e considerato;

### DELIBERA

a) che il comportamento della società Blue Panorama S.p.A., consistito nell'aver violato la delibera del 16 febbraio 2021, n. 28583, costituisce inottemperanza a quest'ultima in violazione dell'art. 27, comma 12, del Codice del Consumo;

b) di irrogare alla società Blue Panorama S.p.A. 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.

---

<sup>5</sup> Cfr. segnalazioni della associazioni dei consumatori agli atti del fascicolo prot. n. 52344 del 15 giugno 2021, prot. n. 58558 del 13 luglio 2021 e prot. n. 77689 del 12 ottobre 2021.

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](http://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

*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE

*Roberto Rustichelli*

---

## CLAUSOLE VESSATORIE

### IP348 - GOOGLE DRIVE-CLAUSOLE VESSATORIE

*Provvedimento n. 30076*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 22 marzo 2022;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTA la Parte III, Titolo I del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante “*Codice del Consumo*” e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo o CdC);

VISTO l'art. 37-*bis*, comma 2, del Codice del Consumo in base al quale, in caso di inottemperanza alle disposizioni di cui al medesimo comma 2, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 50.000 euro;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

VISTO l'art. 23 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;

VISTA la propria delibera n. 29817 del 7 settembre 2021, con la quale l'Autorità, a conclusione del procedimento CV194, ha accertato la vessatorietà di alcune clausole del modello contrattuale dei Termini di servizio di Google, adottato dalla società Google Ireland Ltd. e sottoposto all'accettazione dei consumatori che vogliono usufruire di Google Drive, e ha disposto la pubblicazione, a cura e spese della stessa società, di un estratto del provvedimento sulla *home page* del proprio sito *web*, versione italiana, entro venti giorni dalla comunicazione dell'adozione del predetto provvedimento n. 29817;

VISTA la propria delibera n. 29863 del 19 ottobre 2021, con la quale l'Autorità ha avviato nei confronti di Google Ireland Ltd. il procedimento IP348, contestando la violazione di cui all'articolo 37-*bis*, comma 2, del Codice del Consumo per non aver ottemperato alla delibera dell'Autorità n. 29817 del 7 settembre 2021 e, in particolare, all'ordine di pubblicazione sul proprio sito *internet* dell'estratto della predetta delibera secondo i tempi e le modalità ivi prescritti;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

#### I. PREMESSA

1. Con provvedimento n. 29817 del 7 settembre 2021, l'Autorità ha deliberato la vessatorietà, ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, del Codice del Consumo, di talune clausole presenti nel modello contrattuale dei Termini di servizio di Google, adottato da Google Ireland Ltd. (di seguito, “Google” o “Società”), che i consumatori erano costretti ad accettare per utilizzare il servizio Google Drive.
2. In sintesi, l'Autorità ha accertato che:

- a) La clausola riguardante la “Responsabilità contrattuale” con la quale si prevedono forme di esclusione e/o limitazione di responsabilità in capo a Google, era vessatoria ai sensi dell’articolo 33, commi 1 e 2, lettera *b*), del Codice del Consumo;
- b) La clausola relativa alla “Sospensione o interruzione dell’accesso ai servizi Google”, che prevedeva il diritto della Società di decidere unilateralmente la sospensione o interruzione dei servizi Google, senza indicazione delle modalità e delle tempistiche di comunicazione all’utente del relativo preavviso e della possibilità di opporsi alla decisione della Società, era vessatoria ai sensi dell’articolo 33, commi 1 e 2, lettera *d*), del Codice del Consumo;
- c) La clausola relativa alle “Modifiche ai termini”, nella parte in cui stabiliva il diritto del Professionista di modificare i Termini di servizio in assenza della indicazione di modalità certe di comunicazione agli utenti delle modifiche, era vessatoria in violazione dell’art. 33, commi 1 e 2, lettera *m*), del Codice del Consumo.
- 3.** Con il medesimo provvedimento, l’Autorità ha ordinato a Google di pubblicare, a sua cura e spese, ai sensi dell’articolo 37-*bis* del Codice del Consumo e dell’articolo 23, comma 8, del Regolamento, un estratto del provvedimento (il cui testo è riportato in allegato al medesimo provvedimento), per venti giorni consecutivi sulla *homepage* del sito *internet* [www.google.com](http://www.google.com), versione italiana, con adeguata evidenza grafica.
- 4.** L’Autorità ha assegnato alla Società un termine di venti giorni per dare seguito all’ordine di pubblicazione, prevedendo, altresì, l’obbligo di Google di comunicare preventivamente all’Autorità la data di pubblicazione dell’estratto.
- 5.** Con comunicazione pervenuta l’11 ottobre 2021, Google ha comunicato le modalità e le tempistiche seguite per la pubblicazione, dal 12 ottobre 2021, dell’estratto del provvedimento. Alla luce di quanto comunicato, in data 13 ottobre 2021, è stata trasmessa a Google una lettera nella quale l’Autorità ha chiesto di fornire le informazioni necessarie per poter verificare le modalità di pubblicazione dell’estratto.
- 6.** In data 15 ottobre 2021, Google ha presentato la relazione di ottemperanza all’ordine di pubblicazione dell’estratto del provvedimento n. 29817 del 7 settembre 2021 e, contestualmente, ha fornito chiarimenti in risposta alla richiesta di informazioni formulata.
- 7.** Dalla relazione di ottemperanza e dalle informazioni acquisite è emerso che *“al fine di garantire immediata evidenza all’estratto del provvedimento, Google ha realizzato la pubblicazione facendo apparire sulla versione italiana del sito [www.google.com](http://www.google.com) e sulle pagine corrispondenti con altri top level domain nazionali contenenti la stringa del motore di ricerca e accessibili dall’Italia un riquadro informativo, avente le caratteristiche di seguito illustrate. Il riquadro informativo recita: “Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Estratto del provvedimento CV194 Google Drive Clausole Vessatorie” e consente agli utenti di accedere all’estratto predisposto dall’AGCM (cliccando su “Leggi qui”) o di confermare l’avvenuta notifica ricevuta interagendo con il messaggio (cliccando su “Chiudi”).”*



8. Google ha anche specificato che *“Gli utenti che non hanno un account Google, gli utenti che non sono loggati nel proprio account Google e gli utenti che cancellano i loro cookie vedranno il riquadro informativo sia in sede di primo accesso, sia in tutti gli accessi successivi fino al 31 ottobre 2021. E ciò anche nel caso in cui abbiano precedentemente cliccato su “Leggi qui” o su “Chiudi”. Non potendo tracciare le loro interazioni sui Siti Google, la Società non è infatti in grado di stabilire se tali utenti abbiano già letto l’informativa e continuerà pertanto a mostrarla per tutto il periodo indicato, anche al costo di farla leggere più volte ai medesimi utenti. Per quanto concerne gli utenti che sono loggati nel proprio account Google e che accedono ai Siti Google, vale invece quanto segue: (i) se non cliccano né su “Leggi qui” né su “Chiudi”, continueranno a rivedere il riquadro ad ogni nuovo accesso ai Siti Google fino al 31 ottobre 2021, al pari di quanto accade agli utenti cui si riferisce il paragrafo precedente; (ii) se invece cliccano su “Leggi qui” o su “Chiudi”, l’avviso non ricomparirà di nuovo, salvo che accedano nuovamente ai Siti Google da un dispositivo diverso, dopo essersi sconnessi dall’account o dopo aver cancellato i loro cookie. Grazie ai pulsanti “Chiudi” e “Leggi qui”, Google è infatti in grado di stabilire con certezza se l’utente (loggato) ha interagito con il messaggio informativo ed è quindi venuto a conoscenza dell’esistenza del provvedimento, e smetterà pertanto di mostrare l’informativa agli utenti che daranno prova di averla ricevuta cliccando su uno dei due pulsanti indicati”.*

Pertanto, Google avrebbe adottato una modalità di pubblicazione per cui, per gli utenti che accedevano alla pagina in questione attraverso il proprio account Google, il riquadro informativo dell’esistenza dell’estratto del provvedimento dell’Autorità compariva solamente al primo accesso, al verificarsi di alcune circostanze, anziché rimanere visibile per venti giorni come disposto dal provvedimento.

9. L’Autorità, ritenendo che la società avesse dato seguito all’ordine di pubblicazione in maniera non corrispondente a quanto richiesto nel provvedimento, ha avviato, in data 19 ottobre 2021, il procedimento IP348 per l’eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria prevista dall’articolo 37-bis, comma 2, del Codice del consumo, contestando a Google di non aver ottemperato al provvedimento n. 29817 del 7 settembre 2021.

10. Il provvedimento di contestazione dell'inottemperanza alla citata delibera del 7 settembre 2021 è stato comunicato alla Società in data 25 ottobre 2021.
11. In data 16 novembre 2021, si è svolta un'audizione su richiesta di Google.
12. In data 27 gennaio 2022, è stato comunicato alla Parte il termine di conclusione della fase istruttoria.
13. In data 16 febbraio 2022, Google ha presentato la propria memoria difensiva.
14. In data 22 febbraio 2022, l'Autorità ha deliberato di prorogare il termine di conclusione del procedimento.

## II. LE ARGOMENTAZIONI DEL PROFESSIONISTA

15. Google, nelle dichiarazioni rese durante l'audizione<sup>1</sup> ha sostenuto *“che le scelte fatte dalla Società hanno avuto lo scopo di dare la massima visibilità possibile all'estratto del provvedimento dell'Autorità e hanno pienamente raggiunto lo scopo di informare i consumatori dell'esistenza e del contenuto dello stesso. Per garantire la piena e chiara visibilità dell'avviso, Google ha infatti inserito quest'ultimo in una posizione dove i consumatori l'hanno potuto vedere con assoluta certezza, ossia sopra la barra del motore di ricerca e con dimensioni particolarmente significative. La particolare efficacia della soluzione adottata dalla Società, e quindi l'aderenza con la ratio della legge, emerge particolarmente nel confronto con le modalità adottate da altri operatori che, pur attenendosi a un rispetto meramente formale della lettera, inseriscono tipicamente tale avviso in sezioni meno visibili dei rispettivi siti”*.

16. Inoltre, la Società, a sostegno della sua tesi, ha rappresentato che *“in ottemperanza alla ratio dell'ordine di pubblicazione [...] Google ha scelto di ripetere il riquadro informativo contenente il rinvio all'estratto del provvedimento CV194 tutte le volte che non era possibile stabilire con assoluta certezza se i visitatori avessero visto l'avviso. Pertanto, per chiunque non aveva un account Google o per coloro che, pur avendolo, non avevano cliccato su “Leggi qui” o “Chiudi”, l'avviso è rimasto visibile per 20 giorni. Per i soggetti che hanno un account Google e che hanno cliccato su “Leggi qui” o “Chiudi”, e in riferimento ai quali era pertanto possibile stabilire con assoluta certezza che avessero letto l'avviso, il riquadro non veniva ulteriormente riproposto (salvo facendo accesso al motore di ricerca da altro dispositivo, altro browser, da un account diverso, o cancellando i cookie)”* ed ha sostenuto *“di aver adottato la modalità di pubblicazione in questione al fine di evitare che gli avvisi relativi alla pubblicazione dell'estratto del provvedimento generassero disattenzione e fastidio nel consumatore, distogliendone inutilmente l'attenzione”*<sup>2</sup>.

17. La Società, nella memoria pervenuta il 16 febbraio 2022, ha ribadito di aver correttamente ottemperato all'ordine di pubblicazione dichiarando che, in data 12 ottobre 2021, Google ha pubblicato sulla propria *homepage* un Avviso contenente il seguente testo: *“Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Estratto del provvedimento CV194 Google Drive Clausole Vessatorie”*. Con l'obiettivo di dare effettiva visibilità al provvedimento dell'Autorità, la Società ha inserito l'Avviso nella parte alta della pagina *web* e con dimensioni tali da renderlo necessariamente visibile a tutti gli utenti che, giornalmente, accedevano al motore di ricerca Google. L'obbligo di

---

<sup>1</sup> Doc. 4 del 26 gennaio 2022.

<sup>2</sup> Doc. 4 del 26 gennaio 2022.

pubblicazione, secondo la Società, non è di sottoporre ripetutamente lo stesso messaggio all'attenzione dei consumatori ma è quello di "informarli" dell'esistenza di un provvedimento che accerti la vessatorietà delle clausole adottate dal professionista e tale scopo è stato innegabilmente raggiunto poiché l'Avviso è rimasto visibile per venti giorni a tutti i consumatori la cui attività *on-line* non poteva essere tracciata dalla Società e, inoltre, è stato eliminato prima dei venti giorni solo con riferimento a tutti i consumatori titolari di un *account* Google che, interagendo con l'informativa e, quindi, cliccando su "Leggi qui" o su "Chiudi", avevano preso atto dell'esistenza del provvedimento, e, successivamente, dato prova di aver aperto l'estratto del provvedimento stesso o di non essere interessati all'ulteriore lettura di tale documento.

**18.** In conclusione, ai fini della decisione in merito al presente procedimento, Google sostiene che non sussistono i presupposti per l'irrogazione di una sanzione, tenuto conto delle azioni poste in essere da Google al fine di ottemperare all'obbligo imposto.

### III. VALUTAZIONI

**19.** Alla luce degli elementi acquisiti nell'ambito del procedimento e sopra compiutamente descritti, si ritiene che il comportamento posto in essere da Google costituisca inottemperanza alla delibera n. 29817 del 7 settembre 2021, in quanto, seppur la società abbia dato seguito all'ordine di pubblicazione dell'estratto del provvedimento sul proprio sito *www.google.com* dal giorno 12 ottobre 2021 e quindi nel rispetto dei termini previsti, la scelta della Società sulle modalità di pubblicazione non risulta essere stata pienamente conforme a quanto disposto nel provvedimento e non risulta completamente idonea a soddisfare l'esigenza di informare compiutamente gli utenti sulle clausole ritenute vessatorie dall'Autorità.

**20.** Infatti, come già sostenuto nella relazione di ottemperanza sopra sintetizzata, anche dalle rilevazioni effettuate d'ufficio sul sito della società Google nei giorni 12 e 13 ottobre 2021, è emerso quanto segue.

**21.** In caso di primo accesso da parte di un utente italiano al sito *www.google.it*, effettuato dal giorno 12 ottobre 2021, si è potuto constatare che nella *homepage* appariva un riquadro informativo che riportava il seguente testo: "Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – Estratto del provvedimento CV194 Google Drive Clausole Vessatorie" che consentiva agli utenti di visualizzare l'estratto predisposto dall'Autorità (cliccando su "Leggi qui"), o di proseguire cliccando su "Chiudi", oppure ancora di non effettuare alcuna scelta procedendo direttamente con una ricerca sul motore Google. In talune circostanze il riquadro, anche nel corso dei venti giorni previsti per la pubblicazione, non appariva più in occasione degli accessi successivi.

**22.** Quanto sopra riportato trova conferma nella stessa memoria della Società nella quale è specificato che gli utenti che non hanno un *account* Google, gli utenti non loggati nel proprio *account* Google e gli utenti che avessero cancellato i loro *cookie* avrebbero visto il riquadro informativo sia in sede di primo accesso, sia in tutti gli accessi successivi fino al 31 ottobre 2021; diversamente, gli utenti loggati nel proprio *account* Google si sarebbero trovati in una di queste situazioni: (i) se non avessero cliccato né su "Leggi qui" né su "Chiudi", avrebbero continuato a vedere il riquadro ad ogni nuovo accesso ai Siti Google fino al 31 ottobre 2021; (ii) se invece avessero cliccato su "Leggi qui" o su "Chiudi", l'avviso non sarebbe ricomparso di nuovo, salvo nuovo accesso ai Siti Google da un dispositivo diverso, dopo essersi disconnessi dall'*account* o dopo aver cancellato i loro *cookie*.

- 23.** Alla luce di quanto sopra esposto, si ritiene che Google non abbia adottato misure per la pubblicazione corrispondenti a quanto richiesto e, di conseguenza, le sue iniziative risultino inidonee a dare compiuta attuazione al provvedimento dell’Autorità per quanto attiene alla pubblicazione dell’estratto dello stesso provvedimento.
- 24.** In dettaglio si rileva, infatti, che l’ordine relativo alla pubblicazione dell’estratto prevede che per venti giorni esso debba essere “pubblicato” e quindi visibile dai consumatori.
- 25.** Nel caso in esame, invece, Google ha previsto che gli utenti che si fossero loggati nel proprio account avrebbero continuato a vedere l’estratto solo se non avessero cliccato né su “Leggi qui” né su “Chiudi”, mentre avrebbero cessato di vederlo se cliccavano su “Leggi qui” o su “Chiudi”.
- 26.** L’utente loggato con l’account aveva a disposizione la possibilità di cliccare nel riquadro “Leggi qui”, di cliccare nel riquadro “Chiudi”, oppure di non effettuare alcuna scelta procedendo direttamente con una ricerca sul motore Google. Pertanto, gli utenti che hanno avuto accesso per la prima volta alla pagina in questione si sono trovati nella situazione per cui, a seguito della scelta di una delle due opzioni relative alla lettura dell’estratto (Leggi o Chiudi), nei successivi ed ulteriori accessi il riquadro informativo non è comparso più nella *homepage*. In sintesi, le modalità adottate da Google non hanno previsto la diffusione dell’estratto per tutto il periodo previsto di venti giorni e per tutti i consumatori.
- 27.** Sul punto non è in alcun modo condivisibile la tesi di Google secondo la quale basta che il consumatore abbia interagito con il messaggio informativo per dimostrare di essere venuto a conoscenza dell’esistenza del provvedimento e/o aver effettuato una manifestazione di interesse alla lettura dell’estratto.
- 28.** La “pubblicazione” di cui al provvedimento non implica, infatti, ai fini dell’ottemperanza di Google, che essa si esaurisca quando il consumatore sia venuto a conoscenza dell’esistenza dell’estratto, ma che questo debba essere “pubblicato” per il periodo previsto, ovvero reso pubblico e diffuso, in modo che chiunque sia messo sempre in condizione di poterlo leggere, evento che nel caso in questione non è avvenuto. Anche a voler concedere rilevanza all’argomento di Google, si rileva che non è stato garantito che tutti i consumatori potessero prendere visione dell’estratto per il periodo previsto di venti giorni. In particolare, il consumatore che avesse effettuato l’accesso a Google tramite il proprio *account* e che avesse cliccato su “Chiudi” nel riquadro informativo, senza leggere l’estratto e riservandosi, ad esempio, di leggerlo successivamente, non avrebbe più potuto leggerlo – se non entrando nei Siti Google da un dispositivo diverso o dopo essersi disconnesso dall’account o dopo aver cancellato i *cookie*, condizioni che però non sono state rappresentate all’utente. La scelta dell’opzione “Chiudi” è stata considerata da Google quale presa di conoscenza dell’estratto o disinteresse per lo stesso, ma si tratta di una equivalenza che non trova fondamento nei fatti.
- 29.** In conclusione, Google non ha adottato misure per la pubblicazione dell’estratto corrispondenti a quanto richiesto e, quindi, le sue iniziative non sono state idonee a dare compiuta attuazione al provvedimento dell’Autorità per quanto attiene alla pubblicazione dell’estratto dello stesso provvedimento di declaratoria di vessatorietà, venendo in tal modo vanificato l’obiettivo di informare compiutamente i consumatori dell’accertata vessatorietà di alcune clausole dei Termini di servizio adottati dalla Società. La condotta di Google costituisce, dunque, una violazione dell’articolo 37-bis, comma 2, del Codice del Consumo.

#### IV. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

**30.** Ai sensi dell'art. 37-*bis*, comma 2, del Codice del Consumo, l'Autorità dispone l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 50.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

**31.** In ordine alla quantificazione della sanzione si deve tener conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'articolo 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto dall'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.

**32.** Con riguardo alla gravità della violazione, assume precipuo rilievo la circostanza che, ai sensi della disposizione contenuta nell'articolo 37-*bis*, comma 2, del Codice del Consumo, la diffusione del provvedimento, mediante pubblicazione anche per estratto, rappresentava al momento dell'adozione del provvedimento l'unico strumento che assisteva l'accertamento della vessatorietà, in assenza della previsione di sanzioni amministrative pecuniarie. Essa costituisce inoltre lo strumento volto a soddisfare l'esigenza di informare compiutamente i consumatori circa l'accertata vessatorietà delle clausole contrattuali adottate dal Professionista, per cui l'adozione di modalità di pubblicazione che non consentono di conseguire tale obiettivo determina una vanificazione della *ratio* della norma in questione.

**33.** Deve considerarsi, altresì, l'importanza e la dimensione economica della Società che appartiene a un gruppo di elevata notorietà, *leader* del settore a livello globale per numero di utenti. Rileva, inoltre, ai fini della gravità, l'elevato numero di utenti italiani che hanno sottoscritto i Termini di Servizio di Google.

**34.** Per quanto concerne la durata della violazione, dagli elementi disponibili in atti risulta che la condotta integrante la mancata ottemperanza alla delibera n. 29817 del 7 settembre 2021 è stata posta in essere a partire dal 12 ottobre 2021, data di scadenza del termine di venti giorni dalla comunicazione del provvedimento di declaratoria di vessatorietà entro il quale la Società avrebbe dovuto pubblicare l'estratto del provvedimento sul proprio sito *web*, secondo le modalità ivi prescritte, ed è tuttora in corso, non avendo Google ancora proceduto alla pubblicazione secondo le modalità stabilite dal provvedimento n. 29817.

**35.** Sulla base di tali elementi, si ritiene di determinare l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria applicabile a Google nella misura di 50.000 € (cinquantamila euro).

Tutto ciò premesso e considerato;

#### DELIBERA

a) che il comportamento della società Google Ireland Ltd, consistente nell'aver pubblicato con modalità inidonee l'estratto del provvedimento n. 29817 del 7 settembre 2021, costituisce inottemperanza a quest'ultimo;

b) di irrogare alla società Google Ireland Ltd. una sanzione amministrativa pecuniaria di 50.000 € (cinquantamila euro).

La sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di trenta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, tramite bonifico (in euro) a favore del Bilancio dello Stato, utilizzando il codice IBAN IT04A0100003245348018359214 (codice BIC: BITAITRRENT), che corrisponde alla terna contabile 18/3592/14.

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'art. 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 37-bis, comma 4, e dell'art. 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione dello 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'art. 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento medesimo.

IL SEGRETARIO GENERALE  
*Guido Stazi*

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

---

***Autorità garante  
della concorrenza e del mercato***

Bollettino Settimanale  
Anno XXXII- N. 13 - 2022

---

***Coordinamento redazionale***

Giulia Antenucci

***Redazione***

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: <https://www.agcm.it>

---

***Realizzazione grafica***

Area Strategic Design

---