



AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

Bollettino

Settimanale

Anno XXXII - n. 22

**Publicato sul sito www.agcm.it
13 giugno 2022**

SOMMARIO

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE	5
A521C - ATTIVITÀ DI INTERMEDIAZIONE DELLA DOMANDA DI SERVIZI TAXI NEL COMUNE DI TORINO-INOTTEMPERANZA	
<i>Provvedimento n. 30167</i>	5
I848 - PROBLEMATICHE CONCERNENTI L'ATTIVITÀ DI PROMOZIONE NEL MERCATO DELL'EDITORIA SCOLASTICA	
<i>Provvedimento n. 30179</i>	11
A548 - BANCOMAT/MANDATO MASTERCARD	
<i>Provvedimento n. 30182</i>	19
OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE	21
C12414B - PROJECT INFORMATICA/CENTRO COMPUTER	
<i>Provvedimento n. 30168</i>	21
C12414B - PROJECT INFORMATICA/CENTRO COMPUTER	
<i>Provvedimento n. 30169</i>	26
C12422B - MONDADORI MEDIA-ARTONI GROUP-SRH/PRESS-DI DISTRIBUZIONE STAMPA E MULTIMEDIA	
<i>Provvedimento n. 30170</i>	37
C12451 - DAIKIN INDUSTRIES/DUPLOMATIC MS	
<i>Provvedimento n. 30171</i>	96
C12453 - JAKALA/MAIZE-HES-HDM	
<i>Provvedimento n. 30172</i>	100
ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA	104
AS1839 - CAMERA DI COMMERCIO DELLA ROMAGNA - PIANO ANNUALE DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE	104
AS1840 - PROVINCIA DI RIMINI - PIANO ANNUALE DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE	110
AS1841 - INPS - BANDO DI GARA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI RECAPITO E DI GESTIONE DELLA CORRISPONDENZA NON AUTOMATIZZATA	116
AS1842 - COMUNE DI TERNI - OPERAZIONE DI AGGREGAZIONE SOCIETARIA E INDUSTRIALE RIGUARDANTE LA ASM TERNI SPA	119
AS1843 - COMUNE DI MONOPOLI (BA) - BANDO DI GARA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI STAMPA IMBUSTAMENTO E SPEDIZIONE DEGLI ATTI EMESSI DAL COMUNE	124
CLAUSOLE VESSATORIE	126
CV227 - AUTOVIA-SPESE GESTIONE PRATICHE AMMINISTRATIVE	
<i>Provvedimento n. 30173</i>	126
CV228 - B-RENT-SPESE GESTIONE PRATICHE AMMINISTRATIVE	
<i>Provvedimento n. 30174</i>	138
CV229 - EUROPCAR ITALIA-SPESE GESTIONE PRATICHE AMMINISTRATIVE	
<i>Provvedimento n. 30175</i>	150
CV231 - LOCAUTORENT-SPESE GESTIONE PRATICHE AMMINISTRATIVE	
<i>Provvedimento n. 30176</i>	167
CV232 - SICILY BY CAR-SPESE GESTIONE PRATICHE AMMINISTRATIVE	
<i>Provvedimento n. 30177</i>	181
CV233 - SIXT RENT A CAR-SPESE GESTIONE PRATICHE AMMINISTRATIVE	
<i>Provvedimento n. 30178</i>	194

INTESE E ABUSO DI POSIZIONE DOMINANTE

A521C - ATTIVITÀ DI INTERMEDIAZIONE DELLA DOMANDA DI SERVIZI TAXI NEL COMUNE DI TORINO-INOTTEMPERANZA

Provvedimento n. 30167

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 24 maggio 2022;

SENTITO il Relatore, Professor Michele Ainis;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTO, in particolare, l'articolo 15, comma 2, della citata Legge, nella parte in cui prevede che, in caso di inottemperanza alla diffida di cui al comma 1 dello stesso articolo, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria fino al dieci per cento del fatturato ovvero, nei casi in cui sia stata applicata la sanzione di cui al comma 1, di importo non inferiore al doppio della sanzione già applicata con un limite massimo del dieci per cento del fatturato, determinando altresì il termine entro il quale il pagamento della sanzione deve essere effettuato;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

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

VISTA la propria delibera n. 29644 del 27 aprile 2021, con la quale l'Autorità ha accertato che la Società Cooperativa Taxi Torino ha posto in essere un abuso di posizione dominante;

VISTA la propria delibera n. 29957 del 21 dicembre 2021, con la quale l'Autorità ha avviato un procedimento per contestare alla Società Cooperativa Taxi Torino la violazione di cui all'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/90 per presunta inottemperanza alla propria delibera n. 29644 del 27 aprile 2021;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie, inviata alla Parte in data 18 marzo 2022;

VISTA la memoria conclusiva di Società Cooperativa Taxi Torino, pervenuta in data 14 aprile 2022;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LA PARTE

1. Società Cooperativa Taxi Torino (di seguito, Taxi Torino) è una società cooperativa attiva nella gestione dei servizi di radiotaxi a Torino, sia attraverso un sistema radio sia, dall'estate 2017, tramite l'impiego di una *app* per dispositivi mobili, denominata *Wetaxi*. Detta società è stata costituita alla fine di giugno 2017, a seguito della fusione tra le due preesistenti società Cooperativa Radio Taxi Torino-Società Cooperativa e Società Cooperativa Pronto Taxi Torinese 5737, che gestivano gli

unici due numeri telefonici di ricerca taxi della città (5730 e 5737) ¹. A Taxi Torino aderiscono [1.400-1.500]* tassisti².

II. IL PROVVEDIMENTO DI CONCLUSIONE DELL'ISTRUTTORIA A521 E IL SUCCESSIVO CONTENZIOSO

2. Con provvedimento n. 29644 del 27 aprile 2021 (di seguito, anche il Provvedimento), l'Autorità ha accertato che la Società Cooperativa Taxi Torino ha posto in essere un abuso di posizione dominante consistente nella previsione ed applicazione di clausole statutarie che prevedono specifici obblighi di non concorrenza. Le clausole, vincolando i soci, che costituiscono oltre il 90% dei tassisti operanti a Torino, a destinare tutta la propria capacità produttiva alla cooperativa, sono suscettibili di produrre effetti anticoncorrenziali, impedendo od ostacolando l'ingresso sul mercato di imprese concorrenti e in particolare del nuovo operatore Mytaxi Italia S.r.l., nel mercato della fornitura di servizi di raccolta e smistamento della domanda del servizio taxi nel Comune di Torino³.

3. Con il Provvedimento, l'Autorità, oltre ad irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria, ordinava alla Parte di adottare misure idonee ad eliminare l'infrazione e di astenersi in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi, nonché di trasmettere, entro centoventi giorni dalla notifica del Provvedimento, una specifica relazione scritta in merito alle iniziative adottate.

4. La Società Cooperativa Taxi Torino ha proposto ricorso al Tar Lazio per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del provvedimento n. 29644/2021. Il TAR Lazio, con ordinanza n. 4737/2021 dell'8 settembre 2021, "*ritenuto che, tenuto conto dei contenuti del provvedimento sanzionatorio impugnato, gli interessi della parte ricorrente possano essere adeguatamente tutelati mediante la sollecita fissazione dell'udienza di discussione nel merito, nella quale potranno essere più compiutamente analizzate le questioni oggetto del giudizio*" fissava "*ai sensi dell'articolo 55 comma 10 c.p.a., per la trattazione di merito del ricorso l'udienza pubblica del 6 aprile 2022*".

5. A seguito della dichiarazione di rinuncia al ricorso della Società Cooperativa Taxi Torino, il TAR Lazio, con sentenza n. 4080/2022 del 7 aprile 2022, ha dichiarato estinto il giudizio.

¹ Cfr. visura della CCIAA di Torino da cui risulta che la società è stata costituita il 20 giugno 2017 ed iscritta nel registro delle imprese il 3 luglio 2017.

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

² Cfr. provvedimento n. 29644/2021, par. 8: dato aggiornato al febbraio 2020.

³ Nel dettaglio, sono previsti espliciti obblighi di non concorrenza agli articoli 6, 14.2, lett. a) e 14.2, lett. f), dello Statuto. In base all'art. 6 (*Numero e requisiti*), terzo capoverso, "*I soci devono essere in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 2527 C.C.*"; in base all'articolo 14.2 (*Esclusione*), lett. a), è prevista l'esclusione per il socio "*che perda i requisiti per l'ammissione alla cooperativa, ivi inclusi quelli previsti dall'articolo 2527 C.C.*". Inoltre Taxi Torino, a seguito dell'avvio dell'attività di Mytaxi Italia S.r.l. con la propria app nel mercato torinese, nel mese di agosto 2017 ha inserito nel proprio Statuto la clausola, che prevede specificamente l'esclusione nei confronti del socio "*che, pur rimanendo socio della cooperativa, aderisca ad altro soggetto titolare o gestore di diverso sistema tecnologico di intermediazione tra domanda e offerta del servizio taxi o, comunque, ne utilizzi le prestazioni*" (articolo 14.2, lett. f)). Infine, Taxi Torino ha deliberato - proprio ai sensi e per gli effetti della neo-introdotta lettera f) dell'art. 14.2 - l'esclusione di tre soci nel settembre 2017 e di altri tre soci nel maggio 2018 per aver aderito a Mytaxi Italia S.r.l. ed aver effettuato il servizio taxi sulla base di chiamate inoltrate tramite l'app Mytaxi.

III. IL PROCEDIMENTO PER INOTTEMPERANZA

6. In data 21 dicembre 2021 l'Autorità ha avviato un procedimento nei confronti di Taxi Torino, ai sensi dell'art. 15, comma 2, della legge n. 287/90, per inottemperanza al Provvedimento.

In particolare, l'Autorità ha considerato che le misure adottate dalla Parte - e comunicate in data 30 settembre 2021⁴ - consistenti nella sospensione dell'applicazione della clausola di cui all'art. 14.2, lett. f), dello Statuto e nella sua comunicazione ai tassisti, essendo provvisorie, potessero integrare inottemperanza alla diffida disposta ai sensi dell'articolo 15, comma 1, con il provvedimento n. 29644/2021.

7. Nelle date del 28 dicembre 2021 e del 21 gennaio 2022 la società ha prodotto, rispettivamente, la convocazione dell'assemblea straordinaria dei soci e la conseguente delibera assembleare, aventi ad oggetto l'eliminazione dal vigente Statuto della clausola di esclusione illecita contenuta nell'art. 14.2 lett. f) (cfr. *infra*). Infine, in risposta ad una richiesta di informazioni del 21 febbraio 2022, in data 1° marzo 2022 Taxi Torino ha prodotto le comunicazioni via PEC con cui ha trasmesso ai soci il verbale della delibera assembleare.

8. In data 18 marzo 2022 l'Autorità ha trasmesso alla Parte la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie (di seguito, anche CRI)⁵.

9. In data 13 aprile 2022 Taxi Torino ha rinunciato all'audizione finale davanti al Collegio⁶.

10. In data 14 aprile 2022 Taxi Torino ha prodotto in atti una memoria conclusiva⁷, nonché il lodo arbitrale che ha dichiarato nulle le delibere di esclusione di tre tassisti adottate dalla Parte in applicazione della clausola statutaria di cui all'art. 14.2, lett. f), in quanto costitutive di un abuso di posizione dominante^{8/9}. Nella memoria conclusiva Taxi Torino ha altresì rappresentato le difficoltà legate all'emergenza epidemiologica, nonché al periodo natalizio, al fine di organizzare lo svolgimento dell'assemblea straordinaria dei soci, necessaria per l'abrogazione nello statuto delle clausole in questione, in tempi coerenti con l'osservanza dei termini procedurali dell'ottemperanza.

IV. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

11. Di seguito sono illustrate le risultanze dell'istruttoria e, in particolare, le misure adottate dalla Parte nel corso del presente procedimento.

12. In data 28 dicembre 2021 è pervenuta una comunicazione di Taxi Torino contenente la convocazione, di pari data, dell'assemblea straordinaria e ordinaria dei soci per il giorno 13 gennaio 2022, recante al punto 1 dell'ordine del giorno dell'assemblea straordinaria: "*abrogazione dallo Statuto articoli 14.1 lettera "C" e 14.2 lettera "F", e articolo 40, deliberazioni inerenti e conseguenti*"¹⁰.

⁴ Cfr. doc. 1.

⁵ Cfr. doc. 14.1.

⁶ Cfr. doc. 15.

⁷ Cfr. doc. 17.1.

⁸ Cfr. doc. 17.2. Inoltre, il lodo obbliga Taxi Torino ad adottare ogni provvedimento conseguente alla dichiarazione di nullità delle suddette delibere e condanna la stessa al risarcimento del danno a favore dei tassisti esclusi.

⁹ Peraltro, già prima dell'avvio del procedimento, in data 20 dicembre 2021, la Parte produceva in atti il suddetto lodo, il cui termine di deposito da parte dell'Arbitro era fissato al 15 dicembre 2021.

¹⁰ Cfr. doc. 9.1

13. In data 21 gennaio 2022 Taxi Torino ha trasmesso il verbale dell'assemblea straordinaria dei soci, tenutasi il 13 gennaio 2022, che ha abrogato l'art. 14.2, lett. f), contenente la clausola illecita, oltre agli artt. 14.1, lett. c) e all'art. 40 dello Statuto¹¹.

14. In particolare, dal verbale risulta che: *“il Presidente fa presente ai soci che, a seguito del provvedimento n. 29644 emanato dall’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in data 27 aprile 2021 e successiva delibera della stessa Autorità del 21 dicembre 2021, relativa alle clausole statutarie introdotte con l’assemblea straordinaria del 3 agosto 2017, si rende necessario eliminare dal vigente statuto la clausola contenuta nell’art. 14.2 lett. f) che prevede l’esclusione nei confronti del socio “che, pur rimanendo socio della cooperativa, aderisca ad altro soggetto titolare o gestore di diverso sistema tecnologico di intermediazione tra domanda e offerta del servizio taxi o, comunque, ne utilizzi le prestazioni”, nonché la clausola di recesso di cui all’art. 14.1, lettera C”*¹². Al termine della relazione e della conseguente discussione e votazione, l'assemblea delibera su entrambi i punti: *“1) di eliminare dal vigente statuto la clausola di esclusione contenuta nell’art. 14.2 lett. f); 2) di eliminare dal vigente statuto la clausola di recesso di cui all’art. 14.1, lettera C, nonché l’art. 40”*.

15. In data 21 febbraio 2022 la Direzione ha chiesto alla società di fornire informazioni in merito alle iniziative adottate per rendere nota ai tassisti soci l'avvenuta abrogazione della clausola di non concorrenza contenuta nell'art. 14.2, lett. f) dello Statuto, nonché copia delle comunicazioni diffuse o di qualsiasi altra documentazione utile a tale scopo¹³. In data 1° marzo 2022 Taxi Torino ha prodotto le comunicazioni via PEC inviate ai soci il 21 febbraio 2022, con cui ha trasmesso agli stessi il verbale dell'assemblea straordinaria che ha abrogato, tra le altre, la suddetta clausola¹⁴.

V. VALUTAZIONI

16. Il procedimento è stato avviato ai sensi dell'art. 15, comma 2, della legge n. 287/90 per contestare a Taxi Torino l'inottemperanza alla diffida deliberata ai sensi dell'art. 15, comma 1, con il provvedimento n. 29644 del 27 aprile 2021, con cui - accertata l'illiceità concorrenziale della condotta posta in essere da Taxi Torino, consistente nella previsione ed applicazione di clausole statutarie che vietano ai tassisti aderenti di utilizzare altri sistemi di smistamento di corse in concorrenza con quello della società - si ordinava a Taxi Torino di porre fine al comportamento distorsivo della concorrenza e di astenersi in futuro dal porre in essere comportamenti analoghi a

¹¹ Cfr. doc. 10.1. L'art. 14.2, lett. f) prevede l'esclusione nei confronti del socio *“che, pur rimanendo socio della cooperativa, aderisca ad altro soggetto titolare o gestore di diverso sistema tecnologico di intermediazione tra domanda e offerta del servizio taxi o, comunque, ne utilizzi le prestazioni”*. Inoltre, con riguardo all'art. 14.1, lett. c), si ricorda che, contestualmente all'introduzione della specifica clausola di esclusione di cui all'art. 14.2, lett. f), Taxi Torino aveva introdotto una clausola che stabilisce una specifica causa di recesso, prevedendo che può recedere il socio *“che motivi la domanda di recesso con la decisione di aderire ad altro soggetto titolare o gestore di diverso sistema tecnologico di intermediazione tra domanda e offerta del servizio taxi o di utilizzarne, comunque, le prestazioni”*. Infine, l'art. 40 riguarda la possibilità di tentativo preliminare di conciliazione attraverso la Camera di Commercio di Torino per tutte le controversie relative ai rapporti sociali.

¹² Dal verbale risulta poi che il Presidente propone anche di eliminare dallo statuto l'art. 40.

¹³ Cfr. doc. 11.

¹⁴ Cfr. doc. 13.1.

quello oggetto dell'infrazione accertata¹⁵. In tale ottica, si prescriveva la trasmissione di una relazione scritta da parte di Taxi Torino all'Autorità, entro centoventi giorni dalla notifica del provvedimento medesimo¹⁶, al fine di dare conto delle iniziative volte ad ottemperare a quanto disposto. Con la relazione del 30 settembre 2021 Taxi Torino ha comunicato che, nelle more del giudizio amministrativo, in data 14 settembre 2021 il Consiglio di Amministrazione della cooperativa aveva deliberato di sospendere l'applicazione della clausola illecita di cui all'art. 14.2, lett. f), dello Statuto fino alla definizione del giudizio in questione, informando anche i tassisti soci di tale delibera.

17. Con la delibera del 21 dicembre 2021 di avvio del presente procedimento, l'Autorità ha ritenuto che la sospensione dell'applicazione della clausola statutaria illecita di cui all'art. 14.2, lett. f) e la sua comunicazione ai tassisti, adottate dalla società e rappresentate nella comunicazione del 30 settembre 2021, non costituissero ottemperanza a quanto prescritto dal provvedimento del 27 aprile 2021, in quanto Taxi Torino era tenuta ad adottare misure definitive, risultando pertanto necessario modificare lo Statuto tramite una delibera assembleare dei soci, mentre le descritte iniziative intraprese dal solo Consiglio di Amministrazione si limitavano ad impedire provvisoriamente la possibilità per la cooperativa di applicare la clausola statutaria di cui all'art. 14.2, lett. f). Sul punto, peraltro, l'Autorità aveva già espresso il proprio orientamento secondo cui non può ritenersi sufficiente ad ottemperare una mera misura di sospensione (o non applicazione) del comportamento anticoncorrenziale¹⁷.

18. Subito dopo l'avvio del procedimento di inottemperanza, Taxi Torino ha posto in essere nuove misure finalizzate ad attestare l'ottemperanza al Provvedimento. Infatti, in data 13 gennaio 2022, l'assemblea straordinaria dei soci ha deliberato di eliminare dal vigente Statuto la clausola di esclusione illecita contenuta nell'art. 14.2 lett. f). Tale misura è stata integrata in data 21 febbraio 2022, con le comunicazioni via pec, di pari data, del verbale dell'assemblea a tutti i tassisti soci.

19. Nel merito dell'idoneità delle nuove misure presentate da Taxi Torino, si osserva che esse risultano coerenti con la diffida contenuta nel Provvedimento di eliminare il divieto assoluto, imposto dallo Statuto ai soci, di utilizzare i servizi di piattaforme concorrenti. Inoltre, devono essere valutate positivamente ai fini della piena e compiuta ottemperanza al Provvedimento le iniziative assunte per rendere nota ai tassisti soci l'avvenuta abrogazione dell'art. 14.2, lett. f), in tal modo rendendoli consapevoli di poter utilizzare, oltre ai servizi di raccolta e smistamento offerti dalla cooperativa di appartenenza (il radiotaxi e l'app *Wetaxi*), anche le piattaforme di intermediazione concorrenti e, in particolare, l'app *Mytaxi* (ora *FreeNow*).

20. Sulla base della documentazione agli atti, pertanto, si conclude che le iniziative di Taxi Torino, consistenti nella delibera assembleare del 13 gennaio 2022, che ha abrogato la clausola statutaria illecita, e nella comunicazione del 21 febbraio 2022 della delibera abrogativa ai tassisti, attuate

¹⁵ In particolare, l'Autorità valutava come contrarie all'art. 102 TFUE le clausole statutarie di non concorrenza non già in sé, bensì per la loro natura assoluta e tenuto conto del contesto in cui le stesse operano, risultando queste *sproporzionate* rispetto alla tutela dello scopo mutualistico e non limitate alla mera preclusione di indebite riduzioni dell'impegno dei soci in favore della cooperativa, come l'istruttoria svolta ha permesso di verificare (cfr. paragrafi 160 e seguenti del Provvedimento).

¹⁶ Termine, questo, decorrente dal 17 maggio 2021, data di notifica del Provvedimento.

¹⁷ Cfr. in tal senso il provvedimento n. 29830 del 21 settembre 2021, in Boll. n. 40/2021, *Servizi di prenotazione del trasporto taxi - Milano - Inottemperanza*. Tale orientamento è stato ribadito di recente dal provvedimento n. 29969 del 11 gennaio 2022, in Boll. n. 4/2022, *Servizi di prenotazione del trasporto taxi - Roma - Inottemperanza*.

subito dopo l'avvio del procedimento in ragione delle particolari situazioni sopra evidenziate, siano complessivamente idonee a dare piena attuazione alla diffida dell'Autorità di cui al più volte citato provvedimento del 27 aprile 2021.

Tutto ciò premesso e considerato;

RITENUTO, alla luce delle risultanze istruttorie, che le iniziative attuate da Taxi Torino subito dopo l'avvio del presente procedimento in ragione delle particolari situazioni sopra evidenziate, consistenti nella delibera assembleare del 13 gennaio 2022, che ha abrogato la clausola statutaria illecita, e nella comunicazione ai tassisti del 21 febbraio 2022 della delibera abrogativa, siano complessivamente idonee a dare piena attuazione alla diffida dell'Autorità di cui al provvedimento n. 29644 del 27 aprile 2021;

DELIBERA

che non sussistono i presupposti per l'irrogazione della sanzione ai sensi dell'articolo 15, comma 2, della legge n. 287/90.

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

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro il termine di sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

1848 - PROBLEMATICHE CONCERNENTI L'ATTIVITÀ DI PROMOZIONE NEL MERCATO DELL'EDITORIA SCOLASTICA

Provvedimento n. 30179

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 24 maggio 2022;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

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 (ora 101 e 102 TFUE);

VISTI il Regolamento n. 330/2010 della Commissione del 20 aprile 2010 e gli Orientamenti sulle restrizioni verticali;

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 propria delibera del 1° dicembre 2020, con la quale è stata avviata un'istruttoria ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90 nei confronti delle società De Agostini Scuola S.p.A. (di seguito De Agostini), Mondadori Education S.p.A. (di seguito Mondadori), Rizzoli Education S.p.A. (di seguito Rizzoli), Pearson Italia S.p.A. (di seguito Pearson) e Zanichelli Editore S.p.A. (di seguito Zanichelli) per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 101 del TFUE, concernenti le cosiddette "clausole di gradimento" presenti nei contratti tra editori e promotori, le quali prevedono che la facoltà del promotore di contrattualizzare un nuovo editore sia subordinata alla discrezionale autorizzazione dell'editore che già rappresenta;

VISTA la propria delibera del 16 febbraio 2021, con la quale il procedimento è stato esteso soggettivamente nei confronti dell'Associazione Italiana Editori (AIE) e dell'Associazione Nazionale Agenti Rappresentanti Promotori Editoriali (ANARPE), nonché, oggettivamente, agli accordi collettivi sottoscritti dalle stesse in data 28 ottobre 1988 e in data 27 novembre 2017, i quali prevedono, tra l'altro, che *"salvo patto contrario ... il promotore editoriale scolastico [non] può assumere l'incarico di fare opera di promozione editoriale scolastica per più preponenti che siano in concorrenza tra di loro"*;

VISTA la *"Comunicazione sulle procedure di applicazione dell'articolo 14-ter della legge 10 ottobre 1990, n. 287"*;

VISTE le comunicazioni del 30 marzo 2021, del 6 aprile 2021 e del 26 maggio 2021, con le quali rispettivamente AIE, ANARPE e le società De Agostini, Mondadori, Rizzoli, Pearson e Zanichelli hanno presentato impegni, ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90, secondo le modalità indicate specificamente nell'apposito *"Formulario per la presentazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90"*, volti a rimuovere i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria;

VISTA la propria delibera del 22 giugno 2021, con la quale è stato disposto il rigetto degli impegni presentati da Zanichelli in data 26 maggio 2021;

VISTA la propria delibera del 16 novembre 2021 con la quale sono stati resi obbligatori, per le associazioni AIE e ANARPE (di seguito congiuntamente indicate come le Associazioni) e per le società De Agostini, Mondadori, Rizzoli e Pearson (di seguito congiuntamente indicati come Quattro Editori), gli impegni presentati, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90, rispettivamente in data 30 marzo 2021, 6 aprile 2021 e 26 maggio 2021, e nei confronti delle stesse è stato chiuso il procedimento senza accertamento dell'infrazione, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90;

VISTA l'istanza di Zanichelli di riammissione in termini per la presentazione di impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90 pervenuta in data 18 febbraio 2022;

VISTA la comunicazione del 18 febbraio 2022 con la quale Zanichelli ha presentato nuovi impegni, ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90, secondo le modalità indicate specificamente nell'apposito "*Formulario per la presentazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90*", volti a rimuovere i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria;

VISTA la propria delibera del 1° marzo 2022, con la quale è stata disposta la pubblicazione degli impegni proposti da Zanichelli, al fine di consentire ai terzi interessati di esprimere le loro osservazioni;

VISTA la propria comunicazione alla Commissione europea, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 4, del Regolamento (CE) n. 1/2003;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. De Agostini Scuola S.p.A. (attualmente D Scuola S.p.A.) è una società attiva nel settore dell'editoria scolastica attraverso diversi marchi, tra cui *Black Cat*, *Cedam Scuola*, *De Agostini*, *Garzanti Linguistica*, *Garzanti Scuola*, *Theorema*. La società, che nel 2020 ha realizzato un fatturato di 70,8 milioni di euro, è recentemente entrata a far parte del Gruppo Mondadori a seguito dell'acquisizione dell'intero capitale sociale della stessa da parte di Mondadori Libri S.p.A.¹

2. Mondadori Education S.p.A. e Rizzoli Education S.p.A. sono le società del gruppo Mondadori attive nell'editoria scolastica, giuridica e, in misura minore, universitaria mediante un catalogo complessivo di circa trenta marchi. Le due società, interamente controllate da Arnoldo Mondadori Editore S.p.A., nel 2020 hanno realizzato un fatturato pari, rispettivamente, a 80 e 76,9 milioni di euro.

3. Pearson Italia S.p.A. è attiva nell'editoria scolastica e universitaria attraverso diversi marchi, tra cui *Pearson*, *Paravia* e *Bruno Mondadori*. La società, interamente controllata da Pearson PLC, nel 2020 ha realizzato un fatturato di 105 milioni di euro.

4. Zanichelli Editore S.p.A. è attiva nell'editoria scolastica, universitaria e giuridica con tre distinte Divisioni, alle quali fanno capo, rispettivamente, i marchi editoriali *Zanichelli*, *Loescher* e

¹ L'operazione è stata esaminata dall'Autorità (cfr. provvedimento n. 29867 del 4 novembre 2021).

*Atlas*². La società, il cui capitale è ripartito tra numerose persone fisiche e giuridiche, nell'esercizio finanziario concluso il 30 giugno 2020 ha realizzato un fatturato pari a 170 milioni di euro.

5. L'Associazione Italiana Editori (AIE) è l'associazione di categoria – aderente a Confindustria – degli editori italiani e di quelli stranieri attivi in Italia. Gli editori aderenti all'AIE rappresentano il 90% del mercato librario italiano.

6. L'Associazione Nazionale Agenti Rappresentanti e Promotori Editoriali (ANARPE) è l'associazione di categoria che rappresenta i promotori, agenti, dipendenti o concessionari editoriali. All'Associazione aderiscono i circa 1.200 operatori editoriali scolastici e copre tutto il territorio nazionale.

II. IL PROCEDIMENTO ISTRUTTORIO E LE CONDOTTE CONTESTATE

7. A seguito della segnalazione da parte di un operatore attivo nel settore dell'editoria scolastica, l'Autorità, in data 1° dicembre 2020, ha avviato un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti delle società De Agostini, Mondadori, Rizzoli, Pearson e Zanichelli, volta ad accertare eventuali violazioni dell'articolo 101 del TFUE, concernenti specifiche clausole, cosiddette di gradimento, presenti nei contratti tra editori e promotori, idonee a limitare la facoltà dei promotori di assumere mandati da diversi editori in concorrenza.

8. Successivamente, in data 16 febbraio 2021, l'Autorità, visti gli elementi acquisiti successivamente all'avvio dell'istruttoria, ha deliberato di estendere il procedimento avviato in data 1° dicembre 2020, soggettivamente, nei confronti delle associazioni AIE e ANARPE, nonché, oggettivamente, agli accordi collettivi sottoscritti dalle stesse in data 28 ottobre 1988 e in data 27 novembre 2017, i quali contengono una clausola di non concorrenza idonea a garantire una uniforme organizzazione dei rapporti verticali su tutto il territorio nazionale e per tutti gli operatori secondo un modello suscettibile di determinare restrizioni della concorrenza.

9. I comportamenti denunciati riguardano specifiche clausole, presenti nei contratti tra editori e promotori, idonee a limitare la facoltà dei promotori di assumere mandati da diversi editori in concorrenza. Dette clausole stabiliscono infatti che il promotore non può contrattualizzare un nuovo editore senza aver preventivamente ottenuto espressa autorizzazione da parte dell'editore che già rappresenta.

10. Tali clausole, pur essendo presenti nei contratti utilizzati da pressoché tutti gli editori, sono credibilmente esercitate dagli editori maggiori, ciascuno dei quali può generare una porzione considerevole del fatturato delle strutture di promozione.

Nel conferire all'editore la facoltà di limitare l'ambito di operatività del promotore, le clausole di gradimento rappresentano una forma di restrizione verticale idonea a limitare l'operatività dei promotori con effetti escludenti nel mercato dell'editoria scolastica.

11. AIE, ANARPE e i Quattro Editori, rispettivamente in data 30 marzo 2021, 6 aprile 2021 e 26 maggio 2021, hanno presentato impegni, ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90, volti a rimuovere i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria. Con delibera del 22 giugno 2021 è stata disposta la pubblicazione degli impegni proposti dalle predette Associazioni e dai Quattro Editori sul sito Internet dell'Autorità, al fine di consentire ai terzi interessati di esprimere le loro

² La società Istituto Italiano Edizioni Atlas S.r.l., che nel 2020 ha realizzato un fatturato pari a 10,7 milioni di euro, è stata oggetto di una fusione per incorporazione che si è perfezionata in data 24 marzo 2021.

osservazioni (*market test*). Tenuto conto delle osservazioni pervenute nell'ambito del *market test* e delle posizioni al riguardo rappresentate dalle due Associazioni e dai Quattro Editori, l'Autorità, in data 16 novembre 2021, ha adottato il provvedimento di accoglimento degli impegni, chiudendo il procedimento nei confronti di AIE, ANARPE, De Agostini, Mondadori, Rizzoli e Pearson senza accertare le ipotizzate violazioni dell'articolo 101 del TFUE³.

12. In data 18 febbraio 2022 Zanichelli ha sottoposto all'Autorità un'istanza di riammissione in termini per la presentazione di impegni ai sensi dell'articolo 14-*ter* della legge n. 287/90 e presentato nuovi impegni⁴, secondo le modalità indicate specificamente nell'apposito "Formulario per la presentazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14-*ter* della legge n. 287/90", volti a rimuovere i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria.

III. GLI IMPEGNI DELLE ASSOCIAZIONI E DEI QUATTRO EDITORI

13. Mediante gli impegni resi obbligatori con delibera del 16 novembre 2021, AIE e ANARPE si sono impegnate a modificare l'articolo 2, comma 1, dell'Accordo economico collettivo per la disciplina del rapporto di promozione scolastica (AEC) per l'anno 2017 sopprimendo la previsione relativa al divieto di concorrenza del promotore editoriale scolastico e prevedendo di non reintrodurre un analogo divieto in un eventuale stipulando accordo che andrà a sostituire l'AEC 2017. I due impegni non hanno scadenza.

14. Quanto ai Quattro Editori, ciascuno di essi ha presentato un *set* composto di due impegni comportamentali, dei quali, il primo è indirizzato a rispondere alle criticità relative alle condotte contestate nel provvedimento di avvio dell'istruttoria, mentre il secondo ha ad oggetto il contributo individuale dei singoli editori alla misura eventualmente presentata da AIE per far venir meno le criticità concorrenziali oggetto del procedimento di estensione. In relazione a quest'ultimo profilo, ciascuno dei Quattro Editori si è impegnato a votare in tutte le sedi idonee indicate dall'AIE a favore della soppressione della clausola relativa al divieto di concorrenza dall'AEC 2017. Quanto al primo profilo, i Quattro Editori si sono impegnati a rinunciare, per le prossime cinque campagne adozionali, all'esercizio della c.d. clausola di gradimento presente nei contratti vigenti con tutti gli agenti/promotori delle rispettive reti, sia monomandatari che plurimandatari. Analogamente, la rinuncia vale, laddove previste, per la clausola di esclusiva e per la facoltà dell'editore di imporre un obbligo di informativa relativo agli editori per cui eventualmente l'agente/promotore svolga la propria attività, nonché nei confronti dei nuovi contratti che verranno sottoscritti successivamente alla notifica del provvedimento stesso (entro il termine della quinta campagna adozionale). Anche tali impegni sono stati resi obbligatori con la delibera del 16 novembre 2021.

IV. IL MERCATO RILEVANTE

15. Preliminarmente si ricorda che, nei casi riguardanti intese, la definizione del mercato rilevante è essenzialmente volta a individuare le caratteristiche del contesto economico e giuridico nel quale si colloca il coordinamento fra imprese. Ai fini della valutazione di un'intesa, infatti,

³ Cfr. provvedimento n. 29894 del 16 novembre 2021, in Bollettino n. 48 del 6 dicembre 2021.

⁴ Gli impegni presentati da Zanichelli in data 26 maggio 2021 sono stati rigettati con delibera dell'Autorità del 22 giugno 2021.

l'individuazione del mercato rilevante, ancorché utile per circoscrivere con precisione e focalizzare l'analisi dei comportamenti delle imprese coinvolte, risulta funzionale all'individuazione dell'ambito merceologico e territoriale nel quale si manifesta un coordinamento fra imprese e si realizzano gli effetti derivanti dall'illecito concorrenziale.

16. Le condotte segnalate si radicano nel rapporto tra gli editori e i promotori di libri scolastici. Con riferimento all'editoria scolastica, il mercato rilevante ai fini della valutazione delle condotte segnalate – come già indicato nella citata decisione del 16 novembre 2021 – risulta circoscritto alla produzione e distribuzione di libri di testo per la scuola secondaria (scuole medie e scuole superiori). Dal punto di vista geografico il mercato ha ampiezza nazionale.

17. Si tratta di un mercato altamente concentrato in cui il novero degli operatori è stabile nel tempo, così come le rispettive quote di mercato⁵, mentre i primi tre gruppi, ai quali sono riconducibili tutte le Parti del presente procedimento, rappresentano stabilmente oltre il 75% dell'offerta.

V. GLI IMPEGNI PRESENTATI DA ZANICHELLI

18. Con la comunicazione del 18 febbraio 2022, Zanichelli si è impegnata a rinunciare, fino al 31 maggio 2026, all'esercizio delle clausole di gradimento e di non concorrenza presenti nei contratti in essere e di prossima sottoscrizione tra i singoli promotori indipendenti⁶ e ciascuna delle proprie Divisioni Editoriali (Zanichelli, Loescher e Atlas) in relazione ad altri e/o nuovi mandati che abbiano ad oggetto la promozione delle opere adozionali destinate alla scuola secondaria eventualmente conferiti al promotore da parte di case editrici concorrenti. In conseguenza di tale rinuncia il promotore, fino alla data sopra indicata, non sarà tenuto a informare la rispettiva Divisione né a richiedere il consenso qualora intenda acquisire nuovi mandati per la promozione di testi scolastici adozionali destinati alla scuola secondaria e avrà diritto di assumere liberamente per tale attività altri mandati di agenzia o simili incarichi che comportino la promozione di testi adozionali della scuola secondaria di altre case editrici⁷.

19. Al riguardo Zanichelli ha informato l'Autorità di aver provveduto, già alla fine di gennaio 2022, a inviare a tutti i promotori indipendenti delle proprie Divisioni una rinuncia unilaterale alle clausole di gradimento e di informativa preventiva ancora esistenti nei rapporti con i promotori, a valere dalla data di ricezione della stessa e fino al 31 maggio 2026.

⁵ Le quote di mercato devono essere considerate alla luce di alcune operazioni di aggregazione che nel tempo si sono succedute: tra le più rilevanti si ricordano: l'acquisizione nel 2016 di Istituto Italiano Edizioni Atlas da parte di Zanichelli Editore S.p.A.; l'acquisizione, sempre nel 2016, dell'attuale Rizzoli Education da parte del Gruppo Mondadori (valutata dall'Autorità nell'ambito del procedimento C12023 – Arnoldo Mondadori Editore/RCS Libri, cfr. provvedimento n. 25932 del 23 marzo 2016 in Bollettino n. 9 del 29 marzo 2016); l'acquisizione nel 2018 di S.E.I. – Società Editrice Internazionale S.p.A. da parte di La Scuola S.p.A.; l'acquisizione nel dicembre 2020 della casa editrice Cetem-Principato da parte di Eli S.r.l.

⁶ Sono escluse dal perimetro degli impegni le agenzie della rete di promozione della Divisione Zanichelli direttamente controllate dall'editore e quelle, pur costituite da società formalmente autonome, per le quali Zanichelli mette a disposizione la sede operativa presso filiali della stessa Zanichelli, nonché alcuni servizi (tra cui quelli informatici e di spedizione) e le utenze.

⁷ Un obbligo di informativa permane a carico del promotore al solo fine di permettere a Zanichelli di adempiere correttamente alle disposizioni in materia di versamenti contributivi rispetto all'ente di riferimento. A tal fine l'informazione sarà resa dal promotore soltanto successivamente all'eventuale assunzione di altro mandato (ovvero in caso di risoluzione di un precedente mandato) e non dovrà contenere alcun riferimento al nominativo dell'editore concorrente.

VI. IL *MARKET TEST* SUGLI IMPEGNI DI ZANICHELLI

20. Nella sua adunanza del 1° marzo 2022 l'Autorità, ritenendo gli impegni presentati da Zanichelli non manifestamente infondati, ne ha disposto la pubblicazione sul proprio sito, allo scopo di sottoporli al *market test* previsto dalla procedura relativa all'applicazione dell'articolo 14-ter della legge n. 287/1990. Gli impegni sopra descritti sono stati sottoposti al *market test* dal 3 marzo al 2 aprile 2022. In tale periodo non sono pervenute osservazioni da parte di terzi interessati.

VII. LA VALUTAZIONE DEGLI IMPEGNI DI ZANICHELLI

21. Gli impegni di Zanichelli a rinunciare, per le prossime cinque campagne adozionali, all'esercizio delle clausole di esclusiva e di non concorrenza presenti nei contratti in essere tra ciascuna divisione editoriale della casa editrice e i rispettivi promotori appaiono idonei a risolvere, in modo semplice, immediato e proporzionato, le criticità concorrenziali riconducibili alle condotte contestate alla società nel provvedimento di avvio dell'istruttoria, aventi ad oggetto – come richiamato – le clausole stesse.

22. Inoltre, la previsione secondo cui il promotore non sarà tenuto a informare preventivamente la Divisione editoriale in merito ai nuovi mandati che intenda acquisire per la promozione di testi scolastici adozionali destinati alla scuola secondaria appare idonea a contenere il rischio di un esercizio indiretto della clausola di gradimento⁸.

23. In merito alla durata dell'impegno, si osserva che l'orizzonte temporale indicato (coincidente con un intero ciclo della scuola superiore) appare idoneo ad assicurare la riorganizzazione delle relazioni contrattuali tra Zanichelli e suoi promotori secondo modalità potenzialmente meno restrittive della concorrenza rispetto a quelle attualmente vigenti. Al riguardo si rileva che, per tutto il periodo considerato, qualsiasi condotta di Zanichelli volta a limitare la facoltà dei promotori delle rispettive reti di assumere ulteriori mandati di promozione sarebbe suscettibile di configurare una inottemperanza agli impegni stessi.

24. Più in generale, tenuto conto della natura dell'infrazione contestata nel caso di specie – riconducibile al parallelo esercizio delle clausole sopra menzionate da parte di tutti i principali editori – rileva considerare che l'impegno di Zanichelli qui in esame, per contenuto e durata, risulta sostanzialmente equivalente a quello presentato dagli altri editori Parti del procedimento, già resi obbligatori con la decisione dell'Autorità del 16 novembre 2021, per modo che l'insieme dei suddetti impegni può ritenersi idoneo a risolvere complessivamente le preoccupazioni concorrenziali rappresentate nel provvedimento di avvio dell'istruttoria.

25. In questa prospettiva assume valenza positiva la circostanza per cui Zanichelli, alla fine di gennaio 2022 ha comunicato la rinuncia delle clausole ai propri promotori, così da renderli operativi

⁸ La permanenza dell'obbligo informativo nei termini specificati alla nota 7 appare giustificata, considerato che la normativa relativa ai versamenti contributivi, prevedendo una differenziazione dell'ammontare del contributo a carico dell'editore a seconda dello stato di mono o plurimandatario del promotore, pone effettivamente la concreta necessità per l'editore di essere informato dell'eventuale passaggio di status del promotore.

già a partire dalla presente campagna adozionale⁹, allineando in tal modo la tempistica di attuazione dei propri impegni a quella degli impegni degli altri editori¹⁰.

VIII. PREGIUDIZIO AL COMMERCIO TRA STATI DELL'UNIONE EUROPEA

26. Secondo la Comunicazione della Commissione europea 2004/C 101/07 *Linee direttrici sulla nozione di pregiudizio al commercio tra Stati membri di cui agli articoli 81 e 82 del Trattato*, su GUCE C 101/81 del 27 aprile 2004, il concetto di pregiudizio al commercio intracomunitario deve essere interpretato tenendo conto dell'influenza diretta o indiretta, reale o potenziale, sui flussi commerciali tra gli Stati membri. Alla luce dei principi citati, si rileva che le restrizioni oggetto del presente procedimento sono poste in essere dai principali editori di libri per la scuola secondaria e dalle associazioni di categoria degli editori e dei promotori. Le stesse, inoltre, pur inserite nell'ambito di contratti che disciplinano l'operatività tipicamente locale dei promotori, trovano applicazione sull'intero territorio nazionale, risultando, pertanto, idonee a ostacolare l'accesso al mercato nazionale di quei soggetti che intendano entrare e/o estendere la propria attività nell'editoria scolastica in Italia. Quindi, la fattispecie oggetto del presente procedimento apparirebbe idonea, in assenza degli impegni assunti da Zanichelli, nonché da tutte le altre Parti (AIE, ANARPE, Mondadori, Rizzoli, Pearson e De Agostini), ad arrecare pregiudizio al commercio tra Stati membri.

IX. CONCLUSIONI

27. In conclusione, dunque, si ritiene che gli impegni così come presentati da Zanichelli in data 18 febbraio 2022 siano idonei a far venir meno i profili anticoncorrenziali relativi alle condotte della società oggetto dell'istruttoria. Detti impegni, inoltre, unitamente a quelli presentati dagli altri editori Parti del procedimento e già resi obbligatori dall'Autorità con la menzionata decisione del 16 novembre 2021, concorrono a rimuovere l'insieme delle criticità concorrenziali evidenziate nella delibera di avvio del procedimento.

RITENUTO, quindi, che gli impegni presentati da Zanichelli in data 18 febbraio 2022 risultano idonei a far venire meno i profili anticoncorrenziali oggetto dell'istruttoria in merito a possibili violazioni dell'articolo 101 del TFUE;

RITENUTO di disporre l'obbligatorietà degli impegni presentati da Zanichelli ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90;

Tutto ciò premesso e considerato:

⁹ Si ricorda che l'attività di promozione dei testi scolastici si svolge tra i mesi di febbraio e maggio di ciascun anno.

¹⁰ Secondo il contenuto dei rispettivi impegni, i Quattro Editori devono aver comunicato ai propri agenti la rinuncia alla clausola entro la fine del 2021 (cfr. decisione dell'Autorità del 16 novembre 2021).

DELIBERA

- a) di rendere obbligatori per la società Zanichelli Editore S.p.A. gli impegni presentati, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90, nei termini sopra descritti e allegati al presente provvedimento di cui fanno parte integrante;
- b) di chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione, ai sensi dell'articolo 14-ter, comma 1, della legge n. 287/90 nei confronti della società Zanichelli Editore S.p.A.;
- c) che la società Zanichelli Editore S.p.A. informi l'Autorità delle azioni intraprese per dare esecuzione agli impegni assunti, trasmettendo all'Autorità una relazione entro il 31 luglio 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 notifica del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notifica del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

A548 - BANCOMAT/MANDATO MASTERCARD

Provvedimento n. 30182

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELL'ADUNANZA del 7 giugno 2022;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

VISTO l'articolo 102 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 (ora 101 e 102 TFUE);

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

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

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. 29928, con il quale è stata avviata un'istruttoria, ai sensi dell'articolo 14 della legge n. 287/90, nei confronti di Mastercard Europe SA (di seguito, Mastercard) per accertare l'esistenza di violazioni dell'articolo 102 del TFUE;

VISTA la comunicazione del 27 aprile 2022, nella versione definitiva depositata da Mastercard (cfr. All. 1 alla presente delibera), con la quale essa ha presentato impegni, ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90, secondo le modalità indicate specificamente nell'apposito "*Formulario per la presentazione degli impegni ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90*", consistenti, in sintesi, nella modifica del Mandato oggetto di istruttoria affinché le indicazioni tecniche relative all'implementazione del *double-tap* ivi contenute assumano la forma di '*best practices*' di mercato, finalizzate a dare efficacia ai principi di scelta del circuito di pagamento da parte del consumatore, senza che esse siano vincolanti in modo da lasciare la loro applicazione alla libera determinazione degli *acquirers* e degli altri operatori di mercato interessati;

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

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

DELIBERA

a) di pubblicare in data 10 giugno 2022 sul sito *internet* dell'Autorità i sopra citati impegni allegati al presente provvedimento, di cui costituiscono parte integrante, presentati da Mastercard Europe SA ai sensi dell'articolo 14-ter della legge n. 287/90;

b) che eventuali osservazioni sugli impegni presentati da Mastercard Europe SA, dovranno pervenire per iscritto, entro e non oltre il 10 luglio 2022, alla Direzione Generale per la Concorrenza – Direzione Credito, Poste e Turismo dell’Autorità (Piazza G. Verdi, 6/A, 00198 Roma, Tel.: +39.06.85821.828, Fax: +39.06.85.821.227, pec: *protocollo.agcm@pec.agcm.it*);

c) che eventuali rappresentazioni da parte di Mastercard Europe SA, della propria posizione in relazione alle osservazioni presentate da terzi sugli impegni, nonché l’eventuale introduzione di modifiche accessorie agli stessi, dovranno pervenire per iscritto all’Autorità entro e non oltre il 9 agosto 2022.

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

OPERAZIONI DI CONCENTRAZIONE

C12414B - PROJECT INFORMATICA/CENTRO COMPUTER

Provvedimento n. 30168

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 24 maggio 2022;

SENTITO il Relatore, Presidente Roberto Rustichelli;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la propria delibera del 22 febbraio 2022, con la quale è stata contestata alle società Project Informatica S.r.l., Tempus Holding 79 S.à r.l. e HIG Capital, LLC la violazione dell'obbligo di comunicazione preventiva, disposto dall'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/1990, in relazione all'operazione di acquisizione del controllo esclusivo della società Centro Computer S.p.A. e delle sue controllate;

VISTA la comunicazione della società Project Informatica S.r.l., pervenuta in data 13 aprile 2022 in risposta alla richiesta di informazioni del 29 marzo 2022;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Project Informatica s.r.l. (di seguito "Project Informatica") è una società attiva nel settore dell'information *technology* (di seguito "IT") e, in particolare: nella commercializzazione, produzione, progettazione e noleggio di sistemi e programmi informatici, accessori, computer, attrezzature per uffici e componenti elettronici. Project Informatica è parte del gruppo Project insieme ad altre imprese attive nel mercato di riferimento ed è parte del gruppo di imprese facenti capo a H.I.G. Capital, LLC (di seguito "HIG Capital" o il "Gruppo HIG") fondo di *private equity* di diritto statunitense, che detiene il controllo esclusivo di quest'ultima attraverso la *holding* lussemburghese Tempus Holding 79 S.à r.l. (di seguito "Tempus" e congiuntamente con Project Informatica, la "Parte").

2. Project Informatica è parte del "Gruppo Project" insieme a Ates Informatica s.r.l., Personal Data s.r.l., Project Adriatica s.r.l., SCM s.r.l., Sinthera s.r.l., Extraordy s.r.l., Converge S.p.A. e Centro Computer S.p.A..

3. Alla data dell'operazione di concentrazione in oggetto, HIG Capital deteneva già cinque gruppi societari in Italia tramite le società: i) Metalprint S.p.A., attiva nella manifattura dei metalli; ii) DGS S.p.A., attiva nel settore IT; iii) Cadicagroup s.r.l. attiva nel settore manifatturiero dell'abbigliamento; iv) Deenova s.r.l., che fornisce servizi avanzati per la sanità, e, per l'appunto, v) Project Informatica.

4. Il Gruppo HIG non redige il bilancio consolidato e la Parte stima abbia realizzato, tramite l'insieme delle società controllate, un fatturato di [10-20]* miliardi di euro nell'anno 2020 a livello mondiale.
5. La somma dei fatturati (calcolato prendendo come parametro di riferimento il valore della produzione, ovvero i ricavi "tipici" generati dalla vendita di prodotti e servizi) dei gruppi societari presenti in Italia alla data della concentrazione è invece pari a circa [100-511] milioni di euro, nell'anno 2020.
6. Alla data della concentrazione, il fatturato (calcolato come il valore della produzione relativo ai ricavi delle vendite e delle prestazioni) realizzato dal Gruppo HIG a livello nazionale nell'anno 2020, tramite le società aventi sede in Italia o all'estero, è stimato pari ad almeno [511-700] milioni di euro.
7. Centro Computer è una società attiva nel settore dell'IT. In particolare, Centro Computer fornisce alla propria clientela prodotti e servizi completi basati sulle tecnologie IT. Centro Computer è specializzata nella progettazione e nello sviluppo di infrastrutture IT (dal *networking* ai sistemi, dalla sicurezza informatica ai servizi IT correlati) e nella consulenza, installazione ed assistenza di soluzioni *hardware* e *software*, nonché di servizi innovativi realizzati per soddisfare specifiche esigenze di aziende, banche e assicurazioni nonché alla Pubblica Amministrazione. Nel 2020, Centro Computer ha realizzato un fatturato pari a circa [31-100] milioni di euro, interamente realizzato al livello nazionale.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

8. L'operazione consiste nell'acquisizione del controllo diretto ed esclusivo di Centro Computer da parte Project Informatica, la quale acquisirà il 100% del capitale sociale di quest'ultima e indirettamente, della società da questa controllata.
9. Tenendo conto dei rapporti di controllo tra H.I.G., Tempus Holding e Project Informatica, H.I.G. detiene indirettamente il 100% delle azioni e il controllo esclusivo su Centro Computer.
10. Così come infine comunicato dalle Parti, ai fini della protezione dell'investimento effettuato da Project Informatica, le Parti hanno concordato un obbligo di non concorrenza a carico della Parte venditrice della durata di 5 anni.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

11. L'operazione costituisce una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*), della legge n. 287/90, in quanto comporta l'acquisizione del controllo 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 era 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, soglie

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

applicabili *ratione temporis*¹. L'operazione non è stata comunicata all'Autorità ai sensi dell'art.16, comma 1, della legge n. 287/90².

12. Il patto di non concorrenza può essere qualificato come accessorio alla concentrazione comunicata nella misura in cui contenga una restrizione direttamente connessa alla realizzazione dell'operazione e ad essa necessaria³. In particolare il patto di non concorrenza può considerarsi accessorio alla presente operazione nella misura in cui sia limitato ai soli mercati (del prodotto e geografici) interessati dalla concentrazione e non ecceda la durata di due anni, atteso che, nel caso di specie, deve essere tutelato il valore dell'azienda oggetto di trasferimento solo in termini di avviamento e non anche di *know-how*, essendo la società acquirente già presente nel settore dell'*information technology*⁴.

IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

13. L'operazione in esame interessa il settore servizi dell'*Information Technology* (di seguito anche solo "IT Services" o "Servizi IT").

14. I Servizi IT possono essere segmentati considerando la tipologia di servizi, oltre che per le caratteristiche dei settori in cui i clienti operano⁵.

15. Come evidenziato in numerosi precedenti dell'Autorità⁶, 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.

16. 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.

17. Più in generale, all'interno dei servizi IT, la Commissione Europea ha individuato sette segmenti che identificano una pluralità di servizi informatici diretti alle imprese⁷. 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

¹ Cfr. provv. n. 28602 RIVALUTAZIONE SOGLIE FATTURATO EX ART.16, COMMA 1, DELLA LEGGE N.287/90 del 9 marzo 2021 in Boll. n. 12 del 22 marzo 2021.

² Cfr. provv. dell'Autorità adottato in pari data, con il quale è stata irrogata, ai sensi dell'art. 19, comma 2, della legge n. 287/90, la sanzione pecuniaria per inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva.

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

⁴ Cfr. Comunicazione sulle restrizioni accessorie, cit., par. 20.

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

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

⁷ 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.

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.

18. 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. In particolare, nel caso di specie, l'attenzione può essere ulteriormente circoscritta alle vendite di beni e servizi IT alla pubblica amministrazione, in ragione del peculiare canale distributivo adottato ed essenzialmente riconducibile a procedure ad evidenza pubblica⁸.

19. Sotto il profilo geografico, secondo la prassi decisionale dell'Autorità, il mercato dei prodotti e servizi IT ha dimensione quantomeno nazionale⁹.

20. Per quanto concerne il mercato in oggetto, date le caratteristiche dell'operazione in esame, non occorre addivenire ad una esatta delimitazione dell'estensione geografica in quanto, anche utilizzando una più ristretta definizione, la valutazione dell'operazione non verrebbe ad essere modificata.

21. Tanto premesso, sulla base delle informazioni fornite, per quanto concerne i settori di destinazione, Centro Computer e Project Informatica, operano entrambe, nell'ambito del più generale mercato dei Servizi IT facendo registrare una quota di mercato sia individuale che cumulata, [*inferiore al 1%*].

22. Quanto poi alle vendite di servizi IT destinate alla PA, sulla base delle informazioni fornite, il Gruppo Project ha fatto registrare una quota pari allo [*inferiore al 1%*].

23. Alla luce di quanto precede, quindi, sulla base delle informazioni prodotte tramite il formulario di notifica sia nell'ambito del più ampio mercato nazionale della vendita di beni e servizi ICT, sia in un ambito merceologico più ristretto delle vendite riservate alla PA, Project Informatica, sia singolarmente considerata, sia con riguardo anche al Gruppo cui la stessa appartiene, e Centro Computer detengono una quota individuale e cumulata inferiore al 1%.

24. Quanto poi al livello di sovrapposizione orizzontale tra le due Società nell'ambito dello specifico mercato delle vendite riservate alla PA, secondo quanto riportato dalle informazioni fornite dalla Parte notificante, esso appare alquanto limitato.

25. In conclusione, in considerazione delle quote di mercato detenute dalle parti interessate, della limitata sovrapposizione dell'ambito di attività delle parti 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

⁸ Cfr. I833 - GARE CONSIP PER ACQUISIZIONE BENI E SERVIZI PER INFORMATICA E TELECOMUNICAZIONI, provv. n. 28292 del 8 luglio 2020 in Boll. n. 30/2020.

⁹ Cfr. I833 - GARE CONSIP PER ACQUISIZIONE BENI E SERVIZI PER INFORMATICA E TELECOMUNICAZIONI, provv. n. 28292 del 8 luglio 2020 in Boll. n. 30/2020.

servizi ICT, e sue possibili ulteriori delimitazioni, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza;

RITENUTO, altresì, che gli obblighi di non concorrenza intercorsi 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 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

C12414B - PROJECT INFORMATICA/CENTRO COMPUTER

Provvedimento n. 30169

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 24 maggio 2022;

SENTITO il Relatore Presidente Roberto Rustichelli;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la legge 24 novembre 1981, n. 689;

VISTO, in particolare, l'articolo 19, comma 2, della legge n. 287/1990, ai sensi del quale, nel caso in cui le imprese non abbiano ottemperato agli obblighi di comunicazione preventiva di cui al comma 1 dell'articolo 16 della medesima legge, l'Autorità può infliggere loro sanzioni amministrative pecuniarie fino all'1% del fatturato dell'anno precedente a quello in cui è effettuata la contestazione;

VISTA la propria delibera del 24 maggio 2022, relativa alla valutazione dell'operazione di concentrazione consistente nell'acquisizione del controllo esclusivo della società Centro Computer S.p.A. da parte di Project Informatica S.r.l., società a sua volta soggetta al controllo di Tempus Holding 79 S.à r.l. e HIG Capital, LLC, con la quale l'Autorità ha deliberato di non avviare l'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge 10 ottobre 1990, n. 287;

VISTA la propria delibera del 22 febbraio 2022, notificata il 3 marzo 2022 a Project Informatica S.r.l., il 7 marzo 2022 a Tempus Holding 79 S.à r.l. e il 14 marzo 2022 a HIG Capital, LLC, con la quale è stato avviato nei confronti delle medesime società, in relazione alla medesima operazione, un procedimento per l'eventuale irrogazione della sanzione pecuniaria di cui all'articolo 19, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, prevista per l'inottemperanza all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione, disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge;

VISTA la memoria della società Project Informatica S.r.l., pervenuta il 1° aprile 2022, nel rispetto dei termini di cui all'articolo 18, comma 1, della legge 24 novembre 1981, n. 689;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Project Informatica S.r.l. (di seguito "Project Informatica") è una società attiva nel settore dell'Information Technology (di seguito "IT") e, in particolare: nella commercializzazione, produzione, progettazione e noleggio di sistemi e programmi informatici, accessori, *computer*, attrezzature per uffici e componenti elettronici. Project Informatica è parte del gruppo Project insieme ad altre imprese attive nel mercato di riferimento ed è parte del gruppo di imprese facenti capo a H.I.G. Capital, LLC (di seguito "HIG Capital" o il "Gruppo HIG") fondo di *private equity* di diritto statunitense, che detiene il controllo esclusivo di quest'ultima attraverso la *holding* lussemburghese Tempus Holding 79 S.à r.l. (di seguito "Tempus" e congiuntamente con Project Informatica, la "Parte").

2. Project Informatica è parte del “Gruppo Project” insieme ad Ates Informatica S.r.l., Personal Data S.r.l., Project Adriatica S.r.l., SCM S.r.l., Sinthera S.r.l., Extraordy S.r.l., Converge S.p.A. e Centro Computer S.p.A.
3. Alla data dell’operazione di concentrazione in oggetto (il cui *closing* è avvenuto in data 24 giugno 2021), HIG Capital deteneva già cinque gruppi societari in Italia tramite le società: i) Metalprint S.p.A., attiva nella manifattura dei metalli; ii) DGS S.p.A., attiva nel settore IT; iii) Cadicagroup S.r.l. attiva nel settore manifatturiero dell’abbigliamento; iv) Deenova S.r.l., che fornisce servizi avanzati per la sanità, e, per l’appunto, v) Project Informatica.
4. Il Gruppo HIG non redige il bilancio consolidato e la Parte stima abbia realizzato, per tramite dell’insieme delle società controllate, un fatturato di [20-30]* miliardi di euro nell’anno 2020 a livello mondiale.
5. Sotto altro profilo poi, la somma dei fatturati (calcolata prendendo come parametro di riferimento il valore della produzione, ovvero i ricavi “tipici” generati dalla vendita di prodotti e servizi) dei gruppi societari presenti in Italia alla data della concentrazione è invece pari a circa [100-511] milioni di euro, nell’anno 2020.
6. Alla data della concentrazione, il fatturato (calcolato come il valore della produzione relativo ai ricavi delle vendite e delle prestazioni) realizzato dal Gruppo HIG a livello nazionale nell’anno 2020, tramite le società aventi sede in Italia o estere, è stimato pari almeno a [511-700] milioni di euro.
7. Nel corso del 2021 il Gruppo HIG ha inoltre acquisito il controllo, direttamente o tramite le proprie società, di ulteriori società o gruppi societari, tramite operazioni spesso non soggette all’obbligo di notifica preventiva. Nel settore IT due ulteriori società, Cleo Communications, LLC (di seguito “CLEO”) e Oxford Global Resources, LLC (di seguito “Oxford”) sono state acquisite nel corso del 2021¹.
8. Centro Computer è una società attiva nel settore dell’IT. In particolare, Centro Computer fornisce alla propria clientela prodotti e servizi completi basati sulle tecnologie IT. Centro Computer è specializzata nella progettazione e nello sviluppo di infrastrutture IT (dal *networking* ai sistemi, dalla sicurezza informatica ai servizi IT correlati) e nella consulenza, installazione e assistenza di soluzioni *hardware* e *software*, nonché di servizi innovativi realizzati per soddisfare specifiche esigenze di aziende, banche e assicurazioni nonché alla Pubblica Amministrazione. Nel 2020, Centro Computer ha realizzato un fatturato pari a circa [31-100] milioni di euro, interamente realizzato al livello nazionale.

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

¹ V. formulario di notifica dell’acquisizione di Centro Computer: “*Si precisa che il dato non tiene conto del fatturato delle società CLEO e Oxford Global Resources, attive nel mercato IT in Italia con un fatturato, rispettivamente pari ad euro [100-511 milioni] e [511-700 milioni] per Vendite riferite al territorio italiano nel 2020, in quanto dette società sono entrate a far parte del Gruppo H.I.G. solamente dopo il 23 aprile 2021 e come tali non erano rilevanti per la valutazione delle sovrapposizioni e delle quote di mercato al momento dell’acquisizione di Centro Computer*”.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

9. L'operazione consiste nell'acquisizione del controllo diretto ed esclusivo di Centro Computer da parte Project Informatica, la quale acquisirà il 100% del capitale sociale di quest'ultima e indirettamente, della società da questa controllata.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE E VIOLAZIONE DELL'OBBLIGO DI COMUNICAZIONE PREVENTIVA

10. L'operazione, in quanto comportava l'acquisizione del controllo di un'impresa, costituiva una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*), della legge n. 287/90.

Essa rientrava nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90 non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento CE 139/2004, era 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, soglie applicabili *ratione temporis*².

11. L'operazione sopra descritta non è stata oggetto di comunicazione preventiva a questa Autorità, la quale ne ha avuto conoscenza solo successivamente alla sua realizzazione, quando la Parte ha notificato l'acquisizione di Centro Computer. L'informativa completa dei dettagli dell'operazione con deposito del relativo formulario è avvenuta solo in risposta a una richiesta di informazioni, in data 13 aprile 2022³.

IV. L'ISTRUTTORIA

12. In data 29 marzo 2022, è stato richiesto alla Parte di trasmettere le informazioni idonee alla valutazione della concentrazione in oggetto. La Parte ha fornito le informazioni in data 13 aprile 2022.

13. In data 1° aprile 2022 è pervenuta, da parte di Project Informatica, una memoria difensiva (di seguito, la "Memoria"). Sulla base delle argomentazioni presenti nella Memoria, è stata formulata un'ulteriore richiesta di informazioni in data 15 aprile 2022. La Parte ha risposto, fornendo parte della documentazione richiesta in data 2 maggio 2022, a seguito dell'ottenimento di una proroga del termine inizialmente accordato per la risposta.

14. In data 19 aprile 2022, inoltre, è pervenuta da parte di Project Informatica una istanza di audizione, che ha avuto luogo in data 26 aprile 2022, cui hanno partecipato anche i rappresentanti di H.I.G. European Capital Partners Italy S.r.l. (di seguito "HIG Italy"), società consorella di Project Informatica che svolge attività di *advisory* e di supporto all'attività di investimento della comune controllante HIG Capital sul territorio nazionale. I rappresentanti di HIG Italy rivestono ruoli apicali nelle società controllate a livello nazionale da HIG Capital.

² Cfr. provv. n. 28602 RIVALUTAZIONE SOGLIE FATTURATO EX ART.16, COMMA 1, DELLA LEGGE N.287/90 del 9 marzo 2021 in Boll. n. 12 del 22 marzo 2021.

³ Cfr. provv. dell'Autorità adottato in pari data, di non avvio dell'istruttoria di cui all'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90.

15. In data 17 maggio 2022 è pervenuta ulteriore documentazione da parte del Gruppo HIG relativa a stime del bilancio di HIG Capital per l'anno 2021.

V. LA POSIZIONE DELLA PARTE

16. La Parte ritiene che, nel caso di specie, difetti l'elemento oggettivo dell'infrazione di cui all'articolo 19, comma 2 della legge n. 287/1990.

17. Nella propria Memoria del 1° aprile 2022, la Parte ha chiesto di rettificare i valori dei fatturati consolidati calcolati a livello nazionale per l'anno 2020 per le concentrazioni C12414 e C12421, anche tramite una comunicazione – definita “certificazione” – di una parte terza, uno studio legale tedesco⁴. Nell'occasione, la Parte ha rappresentato le difficoltà procedurali e contabili del processo di raccolta ed elaborazione dei dati di fatturato ai sensi della verifica degli obblighi di notifica delle concentrazioni. Le complessità di tale processo risultano, secondo la Parte, aggravate dalla costante movimentazione dei portafogli di investimento dei fondi e dalla circostanza che, nel caso di operazioni di concentrazione che occorrono nel primo periodo dell'anno, i bilanci delle società non siano disponibili.

18. La Parte ha affermato di aver svolto le proprie valutazioni circa gli obblighi di notifica della concentrazione in oggetto sia utilizzando i dati di fatturato relativi al 2019, sia quelli relativi al 2020. Ad esito di tale analisi ha affermato che, alla data dell'accordo di compravendita (di seguito “SPA”) di Centro Computer (ovvero il 23 aprile 2021), il fatturato consolidato del Gruppo HIG per il 2020 era pari a circa [100-511] milioni di euro. Tale risultato è stato ottenuto quale somma del fatturato realizzato in Italia nel 2020 da parte delle *portfolio companies* estere del Gruppo (pari a [100-511] milioni di euro), sommato all'equivalente valore delle italiane (pari a circa [31-100] milioni di euro) e al “*fatturato realizzato in Italia nel 2020 da parte delle portfolio companies italiane acquistate nel 2020 e sino alla data di acquisizione di Centro Computer (4/2021)*” (pari a [100-511] milioni di euro). Pertanto, secondo la Parte, l'acquisizione di Centro Computer non superava la soglia cumulativa di 511 milioni di euro, in quanto il valore cumulativo di fatturato delle società coinvolte nell'operazione era pari a soli [100-511] milioni di euro (incluso quello realizzato dalla *target*).

19. La Parte sostiene infatti di non dover includere nel fatturato rilevante ai fini di notifica due ulteriori acquisizioni di aziende statunitensi attive nel mercato IT nazionale, CLEO e Oxford, in quanto successive alla data del SPA di Centro Computer⁵.

20. Peraltro, in relazione ai dati forniti con riferimento alle operazioni C12414 e C12421, la Parte ha ricordato che HIG Capital, come tutti i fondi di gestione *private equity*, non è tenuta a predisporre un bilancio consolidato di gruppo. Per queste ragioni, la Parte, in relazione alle informazioni fornite nelle notifiche delle operazioni C12414 e C12421, ha affermato che “*il termine “consolidato” perciò, nel caso di un fondo di private equity quale HIG Capital, rappresenta un numero che*

⁴ V. verbale di audizione del 26 aprile 2022: “[Omissis] è uno studio legale che supporta il Gruppo HIG nella raccolta di tutte le informazioni necessarie per espletare le procedure di comunicazioni alle autorità competenti in relazione alle operazioni di concentrazione”.

⁵ V. formulario di notifica dell'acquisizione di Centro Computer: “Si precisa che il dato non tiene conto del fatturato delle società CLEO e Oxford Global Resources, attive nel mercato IT in Italia con un fatturato, rispettivamente pari ad euro [100-511 milioni] e [511-700 milioni] per Vendite riferite al territorio italiano nel 2020, in quanto dette società sono entrate a far parte del Gruppo H.I.G. solamente dopo il 23 aprile 2021 e come tali non erano rilevanti per la valutazione delle sovrapposizioni e delle quote di mercato al momento dell'acquisizione di Centro Computer”.

assomma la porzione di fatturato di ogni singola portfolio company dell'universo HIG realizzata nel mercato italiano".

21. Sulla base dei propri calcoli, la Parte ha formulato, in data 1° aprile 2022, due istanze di correzione del valore di fatturato consolidato realizzato nel 2020 a livello nazionale dal Gruppo HIG, riportati nei provvedimenti di non avvio delle concentrazioni C12414 e C12421, in ragione di un errore materiale di calcolo. Al riguardo la Parte ha affermato che *“tale errore materiale è stato causato da una svista in fase di computo dei dati - attribuibile, tra l'altro, agli articolati meccanismi del sistema di contabilità interno - che ha determinate il computo di un fatturato pari ad euro [100-511] milioni per una società del Gruppo H.I.G. operante in Germania (Infinigate Holding AG [di seguito, “Infinigate”] - distributore tedesco di software con fatturato complessivo mondiale di euro [511-700] milioni) in una cella che per vendite di prestazioni e servizi verso Italia, nel 2020, doveva raffigurare l'importo di euro 0,00”*. Tale errore secondo la Parte non incide sull'obbligo di notifica delle concentrazioni C12414 e C12421, in quanto il fatturato realizzato dal Gruppo HIG per tali due operazioni di concentrazione sarebbe tale da superare entrambe le soglie richieste per la notifica⁶; tuttavia, la Parte non ha fornito il dato puntuale da inserire in un eventuale provvedimento di rettifica dell'Autorità.

22. In data 2 maggio 2022, la Parte ha fornito i supposti dati di calcolo utilizzati nella risposta del 13 aprile 2022 (solo con riferimento alle valutazioni relative ai fatturati dell'anno 2020). La Tabella 1 che segue, riporta le informazioni fornite, omettendo quelle relative alle società il cui fatturato realizzato a livello nazionale, secondo la Parte, è pari a zero.

⁶ La Parte, nell'istanza di rettifica, afferma: *“in ogni caso, tale errore materiale non ha per nulla inciso sulla sussistenza dell'obbligo di notifica dell'Operazione né tantomeno sulla sua valutazione da parte di codesta Spettabile Autorità. Ciò in ragione del fatto che prima dell'Operazione, H.I.G. ha effettuato l'acquisizione di imprese il cui fatturato realizzato a livello nazionale avrebbe comunque comportato l'obbligo di notifica in applicazione del paragrafo n. 172 della Comunicazione consolidata della Commissione sui criteri di competenza giurisdizionale a norma del regolamento (CE) n.139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese”*.

Tabella 1: informazioni di fatturato fornite dalla Parte in data 2 maggio 2022.

Nome Società	Nazione	Notifica C12414 e C12421	Istanza di Correzione
Beinbauer Group	Eestero	[0-1] milione	[0-1] milione
Carlton Group	Eestero	[0-1] milione	[0-1] milione
Centros Unico	Eestero	[1-10] milioni	[1-10] milioni
Conet	Eestero	[0-1] milione	[0-1] milione
DGS	Italia	[100-511] milioni	[100-511] milioni
Dominion	Eestero	[1-10] milioni	[1-10] milioni
GDE (Ecore)	Eestero	[31-100] milioni	[31-100] milioni
HCS	Eestero	[1-10] milioni	[1-10] milioni
Infinigate	Eestero	[100-511] milioni	-
Lionbridge	Eestero	[0-1] milione	[0-1] milione
LPAG (V. CADICA)	Italia	[10-31] milioni	[10-31] milioni
Lulu's	Eestero	[0-1] milione	[0-1] milione
Metalprint	Italia	[10-31] milioni	[10-31] milioni
Meyra Mobility Group	Eestero	[0-1] milione	[0-1] milione
Pegasus Solutions/Onyx	Eestero	[0-1] milione	[0-1] milione
PLIXXENT (Covestro)	Eestero	[10-31] milioni	[10-31] milioni
Project Informatica	Italia	[100-511] milioni	[100-511] milioni
Puerta de Indias (Project Morango)	Eestero	[0-1] milione	[0-1] milione
Recochem	Eestero	[0-1] milione	[0-1] milione
Royo Group	Eestero	[1-10] milioni	[1-10] milioni
SLPA (Deenova)	Italia	[10-31] milioni	[10-31] milioni
SPORTFIVE	Eestero	[1-10] milioni	[1-10] milioni
Symplicity	Eestero	[0-1] milione	[0-1] milione
Taconic Biosciences	Eestero	[0-1] milione	[0-1] milione
Texbond	Eestero	[10-31] milioni	[10-31] milioni
UFS	Eestero	[0-1] milione	[0-1] milione
Valtris Specialty Chemicals	Eestero	[10-31] milioni	[10-31] milioni
Vantage Specialty Chemicals	Eestero	[1-10] milioni	[1-10] milioni
Vernacare	Eestero	[0-1] milione	[0-1] milione
Weru	Eestero	[1-10] milioni	[1-10] milioni
Totale Estero		[100-511] milioni	[100-511] milioni
Totale Italia		[100-511] milioni	[100-511] milioni
Totale Gruppo HIG		[511-700] milioni	[100-511] milioni

Fonte: la Parte.

23. Non sussistendo, secondo la Parte, le condizioni poste alla base dell'elemento oggettivo, ovvero la violazione dell'obbligo di notifica, HIG non esprime considerazioni sull'elemento soggettivo della violazione, né, tantomeno, considerazioni sulle proprie condizioni economiche.

VI. VALUTAZIONE IN RELAZIONE ALL'OMESSA COMUNICAZIONE

24. Dagli atti del procedimento risulta che dell'operazione di concentrazione descritta non è stata data comunicazione all'Autorità, cosicché il menzionato obbligo di comunicazione preventiva è stato violato.

25. Relativamente all'individuazione dei soggetti responsabili ex articolo 16 della legge n. 287/90, si osserva che, incombendo l'obbligo di comunicazione preventiva sulle imprese che acquisiscono il controllo, la responsabilità della mancata comunicazione dell'operazione deve essere attribuita a HIG Capital, in quanto acquirente, per tramite di Project Informatica, del controllo esclusivo su Centro Computer.

26. Con riguardo all'elemento soggettivo dell'infrazione, le circostanze accertate portano a escludere l'esistenza di una volontà diretta a eludere dolosamente il controllo dell'Autorità sulle operazioni di concentrazione. Tuttavia, l'articolo 3 della legge n. 689/1981 prevede la responsabilità per un'azione od omissione, "sia essa dolosa o colposa", e, nel caso di specie, si riscontra una condotta non diligente caratterizzata da gravi errori e inesattezze nel calcolare i valori di fatturato utili alla valutazione della sussistenza dell'obbligo di notifica, che ha determinato il colpevole ritardo nella comunicazione dell'operazione di concentrazione relativa all'acquisizione da parte del Gruppo HIG, del controllo esclusivo di Centro Computer, avvenuto a giugno 2021 e comunicato soltanto il 13 aprile 2022, in risposta a una richiesta di informazioni.

Pertanto, l'operazione si è effettivamente realizzata in un momento anteriore rispetto a quello in cui sono state fornite le informazioni richieste dall'Autorità.

27. Come noto, l'Autorità, nel controllo delle operazioni di concentrazione, utilizza, in generale, i criteri contenuti nella comunicazione della Commissione Europea, adottata in data 10 luglio 2007, in materia di controllo delle operazioni di concentrazione ai sensi del Regolamento n. 139/2004 (*"Commission Consolidated Jurisdictional Notice"*)⁷.

28. La *Jurisdictional Notice* nella sezione 4 (paragrafi 169-174) definisce i criteri generali di calcolo del fatturato per la notifica delle concentrazioni. In generale, la Commissione preferisce non utilizzare conti di gestione o qualsiasi altra forma di conto provvisorio, se non in casi eccezionali. Al riguardo, la Commissione ricorda che "[n]ei casi in cui la concentrazione avviene nei primi mesi dell'anno e non sono ancora disponibili conti certificati per l'esercizio più recente, le cifre da prendere in considerazione sono quelle relative all'esercizio precedente. Qualora si riscontri una divergenza considerevole tra i conti dei due esercizi, dovuta a modifiche significative e permanenti nell'impresa interessata, e in particolare quando sia stato approvato dal consiglio di amministrazione il progetto definitivo dei conti dell'anno più recente, la Commissione può decidere di prendere in considerazione questi ultimi". Sono altresì possibili correzioni dei dati qualora siano intervenute modifiche di rilievo.

29. In relazione alla data a partire dalla quale decorre una eventuale violazione dell'obbligo di notifica, la giurisprudenza consolidata individua tale termine come il giorno nel quale avviene l'effettiva acquisizione di controllo della società *target*⁸, termine a partire dal quale inizia l'obbligo

⁷ Comunicazione consolidata della Commissione sui criteri di competenza giurisdizionale a norma del regolamento (CE) n.139/2004 del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (2008/C95/01).

⁸ V. Causa C-202/06 P, *Cementbouw Handel & Industrie BV*, Conclusioni dell'Avvocato Generale Juliane Kokott, presentate il 26 aprile 2007. V. Sezione "sul primo motivo di ricorso", paragrafi 45 – 46:

"45. Si potrebbe considerare come giorno rilevante per la determinazione della competenza della Commissione quello della data di notificazione alla stessa di un progetto di concentrazione. Tuttavia, ad una più attenta analisi non può essere considerato determinante tale momento. Ciò perché altrimenti le imprese interessate potrebbero, ogni volta, influenzare a loro piacimento la ripartizione delle competenze attraverso una notifica effettuata in tempi più rapidi o più lunghi. Inoltre, dal punto di vista degli operatori economici diligenti deve potersi stabilire in maniera oggettiva, già prima dell'effettivo adempimento di un qualche obbligo di notifica, se il loro progetto di concentrazione rientri nell'ambito di applicazione del regolamento sulle concentrazioni e, con ciò, nella competenza della Commissione. Solo in questo modo gli operatori economici possono comportarsi correttamente e adempiere in modo affidabile al loro obbligo di notifica ed al divieto di esecuzione, che sono, di volta in volta, passibili di ammende.

46. Risulta pertanto decisiva unicamente la situazione di fatto come si presenta nel momento in cui sorge un qualche obbligo di notifica. Per utilizzare altre parole, la competenza della Commissione deve essere determinata con riferimento al giorno a partire dal quale sorge, eventualmente, l'obbligo di notifica alla stessa di un progetto di concentrazione. Questo è il giorno in cui gli operatori economici coinvolti si vincolano contrattualmente (v. art. 4, n. 1, del regolamento sulle concentrazioni). E ciò poiché già in questo momento è possibile stabilire in modo oggettivo se un'operazione di

di *standstill* per le imprese. Ulteriore chiarezza sul punto è rinvenibile nella sentenza della Corte di giustizia UE sul caso *Marine Harvest* nell'acquisizione di *Morpol*. Nel caso specifico, la Corte di giustizia afferma che l'obbligo di notifica decorre dall'effettivo esercizio del controllo di una società⁹.

30. Nell'ordinamento italiano, in assenza dell'obbligo di *standstill* del *closing* dell'operazione di concentrazione, presente invece nell'ordinamento eurounitario, l'Autorità ha chiaramente individuato il termine ultimo per la notifica di una concentrazione dalla “*data di conclusione del contratto definitivo, che realizza il passaggio del controllo*”¹⁰.

31. Si rileva la natura non verificabile delle informazioni fornite dalla Parte. A titolo di esempio il valore di fatturato fornito dalla Parte con riferimento alla stessa società acquirente, *Project Informatica*, viene indicato come: i) [100-511] e/o [100-511] milioni di euro nel formulario di concentrazione C12414 del 24 novembre 2021; ii) [100-511] milioni di euro nella risposta alla richiesta di informazioni pervenuta il 2 maggio 2022.

32. In considerazione della mancata produzione da parte del Gruppo *HIG* di documenti ufficiali e certificati che attestassero il valore della produzione delle proprie imprese operanti in Italia o all'estero, in linea con la *Jurisdictional Notice*, la giurisprudenza consolidata e la prassi dell'Autorità (v. *supra*), sono stati acquisiti agli atti i bilanci consolidati o di esercizio ordinario dei gruppi societari controllati da *HIG Capital* in Italia, con riferimento all'anno 2020.

concentrazione abbia una dimensione comunitaria o meno. E già in questo momento sorge anche per gli operatori economici coinvolti il divieto di esecuzione previsto dal regolamento sulle concentrazioni (v. art. 7, n. 1, del regolamento sulle concentrazioni).”

⁹ “*Lastly, the Commission concluded, correctly, that the December 2012 Acquisition had conferred on the applicant the same rights and possibilities of exercising decisive influence over Morpol as those previously enjoyed by Mr M. through Friendmall and Bazmonta Holding. It follows from the foregoing that the Commission correctly found, in paragraph 68 of the Contested Decision, that the applicant had acquired control over Morpol after the closing of the December 2012 Acquisition. [...] Given that the applicant acquired control over Morpol by means of the December 2012 Acquisition, it would, in principle, have been obliged, pursuant to the first subparagraph of Article 4(1) and Article 7(1) of Regulation No 139/2004, to notify that concentration to the Commission before implementing it, and not to implement it until it had been declared compatible with the internal market by the Commission. It follows from the above findings that the relevant question for the purposes of the Court's examination of the first three parts of the first plea in law is whether the exception provided for in Article 7(2) of Regulation No 139/2004 was applicable in the present case.*”

¹⁰ V. la “*Nuova disciplina relativa all'obbligo di comunicazione preventiva delle operazioni di concentrazione (art. 16 della legge n. 287/90, come modificato dall'art. 5-bis, comma 2, lett. c) del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge 24 marzo 2012, n. 27)*” che afferma: “*Il riferimento è a casi di formazione progressiva dell'accordo in cui ad un iniziale negozio preparatorio (che a sua volta può essere sia un atto non strettamente vincolante - memorandum di intesa, accordo, gentlemen's agreement, ecc. - sia pure un contratto già fonte di obbligazioni per le parti - contratto preliminare, contratto a effetti meramente obbligatori) faccia seguito un successivo contratto finale (closing) produttivo dell'effetto concentrativo. Per la soluzione di tale questione è dirimente l'individuazione certa della data di realizzazione dell'operazione. Un'operazione di concentrazione si intende realizzata nel momento in cui si produce l'effetto di acquisizione del controllo, che segna anche il limite temporale oltre il quale la comunicazione all'Autorità non sarebbe più tempestiva (cfr. art. 7 della legge n. 287/90 e Formulario per la comunicazione di un'operazione di concentrazione fra imprese, sez. D, punto 2). Alla luce di tale criterio generale, laddove una concentrazione venga posta in essere mediante una sequenza negoziale complessa, il limite temporale massimo entro cui effettuare la comunicazione (preventiva) all'Autorità è costituito dalla data di conclusione del contratto definitivo, che realizza il passaggio del controllo*”. V. <https://www.agcm.it/competenze/tutela-della-concorrenza/operazioni-di-concentrazione/dettaglio?id=b402e9b5-e48a-4e2c-8292-33a23e5a8340&parent=Soglie%20di%20fatturato&parentUrl=/competenze/tutela-della-concorrenza/operazioni-di-concentrazione/soglie-di-fatturato>

33. In base a tali documenti, la somma dei fatturati (intesi come il valore della produzione delle singole società¹¹) dei gruppi societari stanziati in Italia è risultata pari a circa [100-511] milioni di euro¹².

34. Tale valore, sommato al totale del fatturato prodotto dalla società estere tramite vendite in Italia (sia esso [100-511] milioni di euro come rappresentato dalla Parte nella Memoria, sia esso [100-511] milioni di euro, come rappresentato nella documentazione pervenuta in data 2 maggio, v. Tabella 1), è idoneo, ove sommato al fatturato realizzato a livello nazionale dalla *target*, a superare entrambe le soglie previste per la notifica di concentrazioni¹³ *ratione temporis*¹⁴.

35. Riguardo ai criteri di calcolo della sanzione, come previsti dall'articolo 11 della legge n. 689/1981, è necessario fare riferimento “*alla gravità della violazione, all’opera svolta dall’agente per l’eliminazione o attenuazione delle conseguenze della violazione, nonché alla personalità dello stesso e alle sue condizioni economiche*”¹⁵.

36. In relazione alla gravità dell’infrazione, questa va valutata tenendo conto di un insieme di fattori, tra i quali rientrano gli effetti concorrenziali dell’operazione tardivamente notificata. Da questo punto di vista, non si sono prodotti effetti pregiudizievoli nel mercato interessato, come si è valutato nell’ambito del provvedimento del 24 maggio 2022, con il quale l’Autorità ha deliberato di non avviare l’istruttoria cui all’articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90.

37. Al contempo, va osservato altresì che la Parte ha fornito solo dati non ufficiali con riferimento all’anno 2021, limitandosi esclusivamente a stimare internamente il proprio fatturato globale nella cifra di [20-30] miliardi di euro nel 2020. I bilanci societari per l’anno 2021, anno precedente della contestazione dell’infrazione, peraltro potrebbero non essere ancora stati approvati ai sensi di legge.

38. Inoltre, vale appena il caso di osservare che, in assenza della richiesta di informazioni, l’Autorità non sarebbe venuta a conoscenza dell’infrazione in questione.

39. Da ultimo, si rileva che il Gruppo HIG non ha formulato istanze con riferimento alla possibile sanzione derivante dal procedimento, né tantomeno ha segnalato particolari condizioni economiche di rilievo.

¹¹ V. la voce “*ricavi dalla vendita di prodotti e servizi*” presente alla riga A1 del Conto Economico prodotto in sede di bilancio.

¹² In particolare, si riportano i dati di bilancio consolidato o ordinario (nel caso della sola Deenova):

[INTEGRALE]

Nome società	Ricavi dalla vendita di prodotti e servizi
DGS	[100-511] milioni
Cadicagroup	[31-100] milioni
Metalprint	[31-100] milioni
Project Informatica	[100-511] milioni
Deenova	[10-31] milioni
Totale	[100-511] milioni

¹³ In particolare: i) nel caso in cui il fatturato delle portfolio company estere di HIG sia pari a [100-511] milioni di euro, il fatturato totale della concentrazione risulta pari a circa [511-700] milioni di euro; ii) nel caso invece si utilizzi il valore di [100-511] milioni, il valore finale è pari a [511-700] milioni di euro.

¹⁴ -Ovvero sia 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.

¹⁵ Cfr. C12295B - ACEA-MEDITERRANEA-ALMA C.I.S./PESCARA DISTRIBUZIONE GAS del 10 giugno 2020; C12352B - DORECA-ABRUZZO DISTRIBUZIONE/AD BEVERAGE e, da ultimo, C12430B - DEA CAPITAL ALTERNATIVE FUNDS SGR/CALVI HOLDING del 10 maggio 2022.

40. Per tutti i sopraesposti motivi, l'Autorità ritiene di applicare alle società Project Informatica S.r.l., Tempus Holding 79 S.à r.l. e HIG Capital, LLC, in solido tra loro, una sanzione amministrativa pari a 285.000 € (duecentottantacinquemila euro).

CONSIDERATO, pertanto, che l'operazione in esame, in quanto ha comportato l'acquisizione del controllo esclusivo di un'impresa, costituiva una concentrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/1990;

CONSIDERATO che l'operazione era soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva previsto dall'articolo 16, comma 1, della predetta legge, atteso che il fatturato realizzato a livello nazionale nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla realizzazione della predetta operazione di concentrazione dall'insieme delle imprese interessate e il fatturato totale realizzato individualmente a livello nazionale da almeno due delle imprese interessate è risultato superiore alle soglie di cui all'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90, previste al momento della realizzazione dell'operazione stessa;

CONSIDERATO che l'operazione non è stata comunicata preventivamente ai sensi dell'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90 e che, pertanto, l'Autorità, ai sensi dell'articolo 19, comma 2, della stessa legge, può infliggere al soggetto che non abbia ottemperato al relativo obbligo, per l'operazione tardivamente comunicata, sanzioni amministrative pecuniarie fino all'uno per cento del fatturato realizzato nell'anno precedente a quello in cui è stata effettuata la contestazione;

CONSIDERATO, in ordine all'individuazione dei soggetti responsabili dell'infrazione contestata, che l'operazione di concentrazione è riconducibile in solido alle società Project Informatica S.r.l., Tempus Holding 79 S.à r.l. e HIG Capital, LLC;

RITENUTI sussistenti i presupposti che giustificano l'irrogazione della sanzione di cui all'articolo 19, comma 2, della legge n. 287/90, in solido, alle società Project Informatica S.r.l., Tempus Holding 79 S.à r.l. e HIG Capital, LLC, nella misura di 285.000 € (duecentottantacinquemila euro), sanzione che appare congrua a realizzare l'obiettivo di assicurare che l'attività di controllo delle concentrazioni attribuita all'Autorità si fondi sul sistematico e diligente rispetto dell'obbligo di comunicazione preventiva stabilito dall'articolo 16 della legge n. 287/90;

DELIBERA

a) che la condotta posta in essere dalle società Project Informatica S.r.l., Tempus Holding 79 S.à r.l. e HIG Capital, LLC, consistente nella mancata comunicazione dell'operazione di acquisizione del controllo esclusivo dell'impresa Centro Computer S.p.A., integra una violazione dell'articolo 16, comma 1, della legge n. 287/90;

b) di irrogare, in solido, alle società Project Informatica S.r.l., Tempus Holding 79 S.à r.l. e HIG Capital, LLC una sanzione amministrativa pari a 285.000 € (duecentottantacinquemila euro).

Per le imprese aventi sede legale in Italia, la sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di novanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997. Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto

corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito *internet* www.agenziaentrate.gov.it.

Ai sensi dell'articolo 37, comma 49, del decreto-legge n. 223/2006, i soggetti titolari di partita IVA, sono obbligati a presentare il modello F24 con modalità telematiche.

Per le imprese aventi sede legale in uno Stato estero, la sanzione amministrativa irrogata deve essere pagata entro il termine di novanta giorni, 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 ad 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. 689/1981, la somma dovuta per le sanzioni irrogate è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine di 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 delle stesse, le società Project Informatica S.r.l., Tempus Holding 79 S.à r.l. e HIG Capital, LLC sono tenute a dare immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio di copia del modello attestante il versamento effettuato.

Il presente provvedimento sarà 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'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

**C12422B – MONDADORI MEDIA-ARTONI GROUP-SRH/PRESS–DI DISTRIBUZIONE
STAMPA E MULTIMEDIA***Provvedimento n. 30170*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 24 maggio 2022;

SENTITO il Relatore Presidente Roberto Rustichelli;

VISTO il Regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese;

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione delle società Mondadori Media S.p.A. e Artoni Group S.p.A. pervenuta in data 14 gennaio 2022 e integrata nelle date del 19, 26 e 31 gennaio 2022;

VISTA la richiesta di informazioni inviata in data 10 febbraio 2022 alle società Mondadori Media S.p.A., Artoni Group S.p.A. e SRH S.r.l., con conseguente interruzione dei termini ai sensi dell'articolo 5, comma 3, del D.P.R. 30 aprile 1998, n. 217;

VISTE le informazioni aggiuntive prodotte dalle società Mondadori Media S.p.A., Artoni Group S.p.A. e SRH S.r.l. e pervenute in data 14 marzo 2022;

VISTA la propria delibera del 12 aprile 2022, n. 30101 con la quale ha avviato, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge n. 287/90, il procedimento nei confronti delle Mondadori Media S.p.A., Artoni Group S.p.A., SRH S.r.l. e Press-Di Distribuzione Stampa e Multimedia S.r.l.;

VISTA la richiesta di partecipazione al procedimento presentata da M-Dis Distribuzione Media S.p.A. in data 19 aprile 2022;

VISTA la comunicazione del 6 maggio 2022 con la quale Mondadori Media S.p.A., Press-Di Distribuzione Stampa e Multimedia S.r.l., Artoni Group S.p.A. e SRH S.r.l. hanno proposto misure correttive volte a rimuovere gli effetti distorsivi derivanti dall'operazione di concentrazione;

VISTE le comunicazioni del 13 e 16 maggio 2022 con le quali Mondadori Media S.p.A., Press-Di Distribuzione Stampa e Multimedia S.r.l., Artoni Group S.p.A. e SRH S.r.l. hanno integrato le misure correttive volte a rimuovere gli effetti distorsivi derivanti dall'operazione di concentrazione;

VISTA la Comunicazione delle Risultanze Istruttorie trasmessa in data 10 maggio 2022;

VISTA la memoria conclusiva presentata dalla società M-Dis Distribuzione Media S.p.A.;

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

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

Mondadori Media e Press-Di

1. Mondadori Media S.p.A. (di seguito, “Mondadori Media”) è la società del Gruppo Mondadori che si occupa delle attività relative ai periodici. Mondadori Media è interamente controllata da Arnoldo Mondadori Editore S.p.A. (di seguito, “Mondadori”).

2. Mondadori è attiva nei settori dell’editoria di libri e di periodici. Mondadori è controllata dalla società Finanziaria d’Investimento Fininvest S.p.A. (di seguito, “Fininvest”), con una partecipazione al capitale sociale pari al 53,299%. Fininvest è a capo di un gruppo attivo, oltre che nel settore dell’editoria libraria e periodica, anche in quello del cinema, della raccolta pubblicitaria e della televisione commerciale.

3. Mondadori Media detiene l’intero capitale sociale di Press-Di Distribuzione Stampa e Multimedia S.r.l. (di seguito, “Press-Di”). Press-Di è attiva nella distribuzione nazionale di stampa quotidiana e periodica, sia per Mondadori Media che per editori terzi.

4. Press-Di detiene il controllo congiunto di DI2 S.r.l. (di seguito, “DI2”) unitamente a So.Di.P Società di diffusione periodici Angelo Patuzzi S.p.A. (di seguito, “SODIP”). DI2 svolge attività di logistica esclusivamente a favore delle società madri.

5. Press-Di detiene, inoltre, le seguenti partecipazioni in imprese attive nella distribuzione di prodotti editoriali:

- il 29% del capitale sociale di GD Media Service S.r.l. (di seguito, “GD Media”), attiva nel settore della distribuzione di periodici e quotidiani per il canale della GDO. GD Media è altresì partecipata da M-Dis Distribuzione Media S.p.A. (di seguito, “M-Dis”) e SODIP, che detengono ciascuna il 29%, e da Emmelibri S.r.l. che detiene il restante (13%);

- il 22% del capitale sociale di MDM Milano Distribuzione Media S.r.l. (di seguito, “MDM”), attiva nel settore della distribuzione locale di periodici e quotidiani nell’area di Milano. Il socio di maggioranza di MDM è M-Dis, con una partecipazione del 56%, mentre il restante 22% è detenuto da SODIP.

6. L’attuale amministrazione delegata di Press-Di siede nei consigli di amministrazione di GD Media e MDM. Le regole di *governance* delle suddette società non attribuiscono a Press-Di il potere di esercitare un’influenza determinante sulla gestione delle medesime¹.

Artoni Group e SRH

7. Artoni Group S.p.A. (di seguito, “Artoni Group”) è la società *holding* di un gruppo che opera nella distribuzione locale di stampa quotidiana e periodica. Il capitale sociale di Artoni Group è detenuto per il 96% da A.G. S.r.l., che è posseduta da tre persone fisiche, e per la restante parte dalle medesime tre persone fisiche (ciascuna con l’1%) e dalla stessa Artoni Group (1% di quote proprie).

¹ Si veda doc. B137 (Risposta di M-Dis alla richiesta di informazioni del 2 maggio 2022). Per quanto riguarda MDM, non sussistono accordi parasociali tra i soci e, pertanto la gestione della società è disciplinata dalle disposizioni del vigente Statuto e dalle norme del codice civile applicabili che attribuiscono ai soci di minoranza diritti non eccedenti la mera tutela degli investimenti effettuati. Per quanto riguarda GD Media, le regole di *governance* definite dai vigenti Statuto e patto parasociale prevedono (i) che i soci nominino ciascuno un amministratore e congiuntamente l’amministratore delegato e (ii) riservano al consiglio di amministrazione, che delibera con il voto favorevole di tutti gli amministratori meno uno, alcune materie e tra queste l’approvazione e la modifica di *business plan*, *budget* e piani industriali; dette regole, complessivamente considerate, non appaiono idonee ad attribuire a uno o più soci un diritto di veto.

8. Artoni Group controlla, tra le altre, le seguenti società attive nella distribuzione locale di stampa quotidiana e periodica:

- Adriatica Press S.p.A. (di seguito, “Adriatica Press”), della quale detiene il 99% del capitale sociale;
- Tirreno Press S.p.A. (di seguito, “Tirreno Press”), della quale detiene il 99% del capitale sociale;
- R.G. Stampa S.r.l. (di seguito, “RG Stampa”), attraverso Adriatica Press, che ne detiene l’intero capitale sociale;
- Agenzia Romana Distribuzione Giornali e Riviste S.r.l. (di seguito, “Agenzia Romana”), attraverso Tirreno Press, che ne detiene l’intero capitale sociale²;
- Centro Diffusione e Logistica S.r.l. (di seguito, “CDL”), attraverso RG Stampa, che ne detiene l’intero capitale sociale.

9. Artoni Group controlla altresì, tra le altre, le seguenti società attive nel settore della logistica della distribuzione locale di prodotti editoriali: Services & Services S.r.l., Lazio Logistica S.r.l. (di seguito, “Lazio Logistica”), Italogistica S.r.l. e Edilog S.r.l. Queste società svolgono la propria attività esclusivamente (o quasi esclusivamente) a favore di imprese del Gruppo Artoni.

10. SRH S.r.l. (di seguito, “SRH”) è una società *holding* che controlla due società attive nella distribuzione locale di stampa quotidiana e periodica, segnatamente, Martini Dumas S.p.A. (di seguito, “Martini Dumas”) e MD S.r.l. (di seguito, “MD”); MD controlla, a sua volta, la società I Platani S.r.l. (di seguito, “I Platani”) che gestisce due edicole.

11. Il capitale sociale di SRH è interamente detenuto da ARES S.r.l. il cui capitale sociale è interamente detenuto (in intestazione fiduciaria) dalla società fiduciaria Partecipazioni & Investimenti S.r.l.. *[Omissis]**

II. I TERZI INTERVENIENTI

12. M-Dis Distribuzione Media S.p.A. (di seguito, M-Dis) è il principale operatore della distribuzione nazionale di stampa quotidiana e periodica. Il capitale sociale di M-Dis è interamente posseduto da RCS MediaGroup S.p.A. (di seguito, RCS) che è un primario operatore nel settore della stampa quotidiana e periodica.

13. M-Dis ha presentato istanza di partecipazione al procedimento in data 19 aprile 2022. L’istanza è stata accolta in data 22 aprile 2022.

III. DESCRIZIONE DELL’OPERAZIONE

14. In data 5 agosto 2021, Mondadori Media, Artoni Group e SRH hanno sottoscritto un accordo quadro avente ad oggetto (i) la cessione da parte di Mondadori Media ad Artoni Group e SRH di una partecipazione complessiva pari al 51% del capitale sociale di Press-Di, (ii) il riconoscimento reciproco di un articolato insieme di diritti di opzione di acquisto e vendita di ulteriori quote del capitale sociale di Press-Di e (iii) la definizione delle regole di *governance* di Press-Di.

² A far data dal 1° maggio 2021, l’Agenzia Romana ha cessato le attività di distribuzione con il passaggio dei mandati a Tirreno Press e, attualmente, si occupa solo di logistica.

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

15. *[Omissis]*. Pertanto, Artoni Group e SRH costituiscono un'unica parte (nel seguito, indicata anche come "Artoni" o "distributore locale che entra nel controllo").

16. Per effetto dell'accordo quadro sottoscritto da Mondadori Media, Artoni Group e SRH, Press-Di passerà dal controllo esclusivo di Mondadori Media, che attualmente detiene la totalità del capitale sociale, al controllo congiunto di Mondadori Media e Artoni.

17. Il nuovo assetto di controllo è destinato a durare fino all'approvazione del bilancio relativo all'esercizio che si chiuderà il *[omissis]* a meno che non intervengano, in un momento antecedente, modifiche nella compagine sociale di Press-Di tali da determinare la fuoriuscita *[omissis]*. Dette modifiche sono però incerte e, comunque, non univoche circa l'assetto di controllo di Press-Di (*[omissis]*).

18. Mondadori Media e Artoni Group e SRH hanno altresì concordato un patto di non concorrenza e un divieto di storno dei dipendenti di Press-Di in capo a Mondadori Media. In particolare, Mondadori Media non potrà, fino al *[omissis]*, relativamente al territorio italiano, (i) svolgere, direttamente o indirettamente, l'attività di distribuzione nazionale di stampa quotidiana e periodica; (ii) assumere o detenere, direttamente o indirettamente, partecipazioni in società o imprese che svolgano la suddetta attività, ad eccezione di partecipazioni non eccedenti il 5% del capitale di società quotate; (iii) assumere personale di Press-Di e compiere attività di distrazione e storno di dipendenti di Press-Di, fermo restando che *[omissis]*.

IV. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

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

Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90 non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento CE 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.

20. Il patto di non concorrenza e il divieto di storno di dipendenti sopra descritti possono essere considerati accessori all'operazione in esame in quanto il mercato di riferimento (di prodotto e geografico) e la durata rientrano nei limiti di quanto necessario a preservare il valore dell'azienda oggetto dell'operazione in termini di avviamento³.

V. L'AVVIO DEL PROCEDIMENTO E L'ATTIVITÀ ISTRUTTORIA

21. In data 12 aprile 2022, l'Autorità ha avviato, ai sensi dell'articolo 16, comma 4, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'istruttoria nei confronti delle società Mondadori Media, Artoni Group, SRH e Press-Di. Il provvedimento è stato notificato a dette società in data 13 aprile 2022.

³ Si veda "Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni", in particolare paragrafi 18 e seguenti.

22. Nel corso del procedimento le società destinatarie del provvedimento di avvio (di seguito, anche “parti”) hanno esercitato il diritto di accesso agli atti in data 26 e 29 aprile 2022. Esse hanno altresì esercitato il diritto di essere sentite in audizione in data 3 maggio 2022.

23. M-Dis, in qualità di partecipante al procedimento, ha esercitato il diritto di accesso nelle medesime date del 26 e 29 aprile 2022.

24. In data 2 maggio 2022 sono state inviate richieste di informazioni ad Artoni Group e Press-Di. M-Dis è stata destinataria di tre richieste di informazione, rispettivamente in data 5 gennaio, 13 e 26 aprile 2022.

25. Sono state altresì acquisite informazioni relative al settore della distribuzione di stampa quotidiana e periodica da operatori attivi a diversi della filiera, e segnatamente:

- i principali distributori nazionali concorrenti di Press-Di, vale a dire M-Dis, GEDI Gruppo Editoriale S.p.A. (di seguito, GEDI), Sodip S.p.A. (di seguito, SODIP) e MEPE Distribuzione Editoriale S.p.A. (di seguito, MEPE)⁴;

- la quasi totalità dei distributori locali concorrenti di quelli controllati da Artoni Group e SRH, vale a dire 37 operatori, tra cui S/D Siena Distribuzione S.r.l. (di seguito, Siena Distribuzione), Zamparelli Leopoldo S.r.l. (di seguito, Zamparelli) e Zeta S.r.l. (di seguito, Zeta)⁵ che operano in alcune aree del Lazio e della Toscana, in sovrapposizione con Tirreno Press (Artoni Group) e Martini Dumas (SRH); a detti operatori si aggiunge CDL, il cui controllo è stato acquisito da Artoni Group nel gennaio 2022⁶;

- 11 editori, e segnatamente:

Caltagirone Editore S.p.A. (di seguito, “Caltagirone”), Monrif S.p.A. (di seguito, “Monrif”), Il Sole 24 Ore S.p.A., Avvenire S.p.A. (di seguito, “Avvenire”), Società Editoriale Il Fatto S.p.A. (di seguito, “Il Fatto”) e Corriere dello Sport S.r.l. (di seguito, “Corriere dello Sport”), i quali, insieme a GEDI e RCS, pubblicano i quotidiani più diffusi in Italia;

Edizioni Condé Nast S.p.A. (di seguito, “Condé Nast”) e Hearst Magazines Italia S.p.A. (di seguito, “Hearst”), che sono i principali editori specializzati in periodici;

Editoriale Domani S.p.A. (di seguito, “Domani”), Edizioni Diritto e Ragione S.r.l. e Società Editrice Italiana S.p.A., i quali pubblicano quotidiani più recenti e/o specializzati⁷.

⁴ Richieste di informazione inviate in data 5 gennaio e 13 aprile 2022.

⁵ Il capitale sociale delle società in questione risulta detenuto, in via totalitaria o largamente maggioritaria da tra persone fisiche: Zamparelli Alessandro, Zamparelli Marco e Zamparelli Nadia.

Zamparelli Alessandro, Zamparelli Marco, Zamparelli Matteo e Zamparelli Nadia detengono rispettivamente il 39%, 24,5%, 24,5% e 10% del capitale sociale di Zeta S.r.l.; il restante capitale è detenuto da S/D Siena Distribuzione S.r.l. (1%) e Zamparelli Leopoldo S.r.l. (1%).

Zamparelli Alessandro e Zamparelli Nadia detengono rispettivamente il 68% e il 15% del capitale sociale di S/D Siena Distribuzione S.r.l.; il restante capitale sociale è detenuto da due persone fisiche che non detengono altre partecipazioni. Zamparelli Marco detiene l’80% di Zamparelli Leopoldo S.r.l.; il restante 20% è detenuto da I&SE S.r.l. il cui capitale sociale è detenuto in parti uguali da Zamparelli Marco e Zamparelli Leopoldo S.r.l..

⁶ Richieste di informazione inviate in data 5 gennaio 2022.

⁷ Richieste di informazione inviate in data 13 aprile 2022.

VI. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

L'operazione di concentrazione

26. Press-Di è attualmente controllato in maniera esclusiva da Mondadori Media. A seguito della realizzazione dell'operazione di concentrazione in esame, Press-Di passerà ad un assetto di controllo congiunto nel quale ci sarà una componente espressione del settore editoriale, Mondadori Media, e una componente espressione della distribuzione locale, Artoni.

27. *[Omissis]*.

28. Il Gruppo Mondadori sta realizzando un riposizionamento strategico (consolidamento nell'editoria di libri e sviluppo di competenze e offerta nell'ambito digitale⁸) nel quale le attività di editoria di periodici e di distribuzione nazionale di stampa quotidiana e periodica sono considerate non strategiche. Ciò emerge chiaramente dalla presentazione alla comunità finanziaria dei risultati del 2021 nella quale l'accordo quadro relativo al controllo di Press-Di e gli accordi per le cessioni delle testate "Donna Moderna" e "CasaFacile" sono indicate nella categoria "Cessione di asset non strategici" (Figura 1, di seguito riportata) e si dà conto del fatto che le testate pubblicate si sono dimezzate passando dalle 30 del 2018 alle 15 del 2021 (al netto delle cessioni più recenti; Figura 2)⁹.

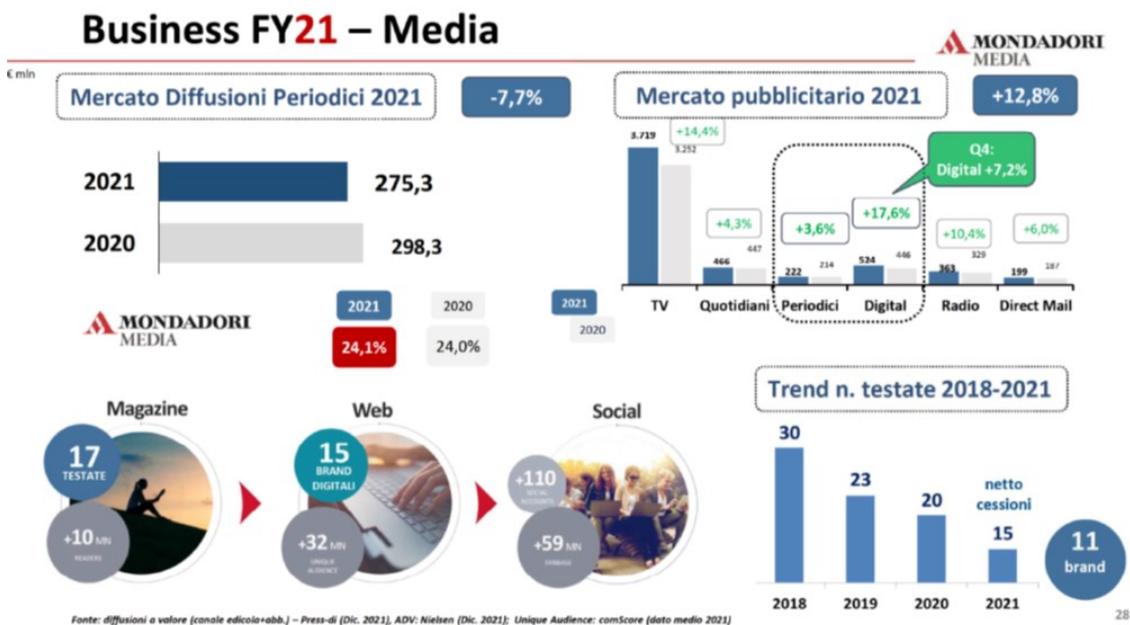
⁸ Si veda contenuto del 20 aprile 2022 "*Nel 2021 è proseguito il riposizionamento strategico*" disponibile sul sito *internet* del Gruppo Mondadori (<https://www.gruppomondadori.it/investors/strategia>).

⁹ Si veda Presentazione "*Risultati FY21 - Presentazione alla comunità finanziaria*" di Antonio Porro (CEO) e Alessandro Franzosi (CFO) del 16 marzo 2022, disponibile su sito *internet* del Gruppo Mondadori (in particolare, pagine 7 e 28 riportate nelle Figure 1 e 2).

Figura 1 - Operazioni di cessione e acquisizione nel riposizionamento strategico del Gruppo Mondadori



Figura 2 – Andamento del Business Periodici del Gruppo Mondadori



29. La prospettiva di Mondadori Media rispetto al cambiamento del controllo di Press-Di è stata ulteriormente chiarita nel corso dell'audizione del 3 maggio 2022¹⁰. In tale occasione Mondadori Media ha affermato che “[I]’operazione di concentrazione, che si inserisce in un contesto di crisi strutturale del settore editoriale, è tesa a [omissis]”. Mondadori Media ha altresì precisato che essa “[omissis]”.

30. Per contro, il distributore locale che entra nel controllo di Press-Di è stato protagonista negli ultimi anni di una progressiva crescita nella distribuzione locale di prodotti editoriali, come risulta evidente dalla sequenza delle acquisizioni (di mandati di distribuzione ovvero di aziende di distribuzione) realizzate da Adriatica Press, Tirreno Press e RG Stampa (Tavola 1) e dalla sequenza delle acquisizioni realizzate da SRH (Tavola 2). In particolare, a partire dal 2016, Tirreno Press è entrata e cresciuta in tre province del Lazio secondo le fasi indicate Tavola 3¹¹.

Tavola 1 - Acquisizioni di Artoni Group

ANNO DI ACQUISIZIONE	MODALITA DI ACQUISIZIONE	AZIENDA CHE ACQUISISCE	AZIENDA CEDENTE/ACQUISITA	TERRITORI
apr-07	ACQUISTO RAMO DI AZIENDA	ADRIATICA PRESS SRL	ADG MATTIOLI & FIGLI S.a.s.	Provincia di Pescara - Chieti e Teramo (parziali)
mag-13	Acquisto mandati	ADRIATICA PRESS SPA	CANALINI S.r.l.	SENIGALLIA - ANCONA - MACERATA - PORTO SAN GIORGIO
set-13	Acquisto mandati	ADRIATICA PRESS SPA	AGENZIA GRAN SASSO S.n.c.	AVEZZANO - SULMONA
dic-13	Acquisto mandati	ADRIATICA PRESS SPA	TERVAST S.r.l.	AREA ORTONA (CH)
mar-14	Acquisto mandati	ADRIATICA PRESS SPA	TERVAST S.r.l.	AREA LANCIANO (CH)
ott-14	Acquisto mandati	ADRIATICA PRESS SPA	ADS F.LLI ANGELINI S.n.c.	COSTA NORD PROVINCIA DI TERAMO - Mandati di M-Dis e Press-Di (altri già detenuti)
mag-15	Acquisto mandati	ADRIATICA PRESS SPA	DISTRIBUZIONE STAMPA PRIOLI S.n.c.	Acquisizione mandati città L'Aquila e parte della Provincia
ott-15	Acquisto mandati	ADRIATICA PRESS SPA	ADS F.LLI ANGELINI S.n.c.	Acquisizione mandati Provincia Ascoli Piceno
dic-16	Acquisto mandati	TIRRENO PRESS SPA	SAMA S.r.l.	Acquisizione mandati area Tivoli (RM)
feb-17	Acquisto mandati	TIRRENO PRESS SPA	DIFFUSIONE STAMPA RIETI S.a.s.	Acquisizione mandati Rieti e Provincia
apr-17	Acquisto mandati	TIRRENO PRESS SPA	COCOZZA GIOVANNI S.r.l.	Acquisizione mandati Rieti e Provincia
apr-19	ACQUISTO QUOTE	ADRIATICA PRESS SPA	RG STAMPA S.r.l.	Acquisto 100% quote sociali - Opera su Province di Pesaro - Rimini - Ravenna - Modena (parziale)
dic-19	ACQUISTO QUOTE	TIRRENO PRESS SPA	AGENZIA ROMANA S.r.l.	Acquisto 49% quote sociali - Area urbana Roma
dic-20	ACQUISTO QUOTE	TIRRENO PRESS SPA	AGENZIA ROMANA S.r.l.	Acquisto ulteriore 51% quote sociali
gen-22	ACQUISTO QUOTE	RG STAMPA S.r.l.	CDL S.r.l.	Acquisto 100% quote sociali - Opera su Province di Bologna - Ferrara - Rovigo

¹⁰ Si veda verbale dell'audizione delle parti del 3 maggio 2022 (documenti B138 e B139).

¹¹ Tutte e tre le Tavole sono tratte dal doc. B12 (Integrazione del Formulario di notifica).

Tavola 2 - Acquisizioni di SRH

ANNO DI ACQUISIZIONE	MODALITA' DI ACQUISIZIONE	AZIENDA CHE ACQUISISCE	AZIENDA CEDENTE/ACQUISITA	TERRITORI
2000	ACQUISTO RAMO DI AZIENDA	MARTINI DUMAS SPA	ALVISE E VASSALLE SRL	VIAREGGIO - PIETRASANTA - FORTE DEI MARMI - CAMAIORE
2001	ACQUISTO RAMO DI AZIENDA	DISTRIBUZIONI APUANE SRL	BERTONI PAOLA	MASSA
2001	ACQUISTO RAMO DI AZIENDA	DISTRIBUZIONI APUANE SRL	PAGLINI SRL	
2004	ACQUISTO RAMO DI AZIENDA	MARTINI DUMAS SPA	ADIST SNC	LUCCA
2007	ACQUISTO RAMO DI AZIENDA	MARTINI DUMAS SPA	AGENZIA CRISTIGLIO SNC	PISA
2010 ³	ACQUISTO RAMO DI AZIENDA	MARTINI DUMAS SPA	DISTRIBUZIONI APUANE SRL	
2013	ACQUISTO RAMO DI AZIENDA	MARTINI DUMAS SPA	ADG SAS DI PICCINELLI MAURO & C	SIENA SUD
2019	ACQUISTO QUOTE	SRH SRL	ADG MENTA SRL	PARMA - REGGIO EMILIA - PIACENZA E ALTRI COMUNI NELLE PROVINCE LIMITROFE

Tavola 3 - Fasi dell'ingresso e del consolidamento di Tirreno Press nel Lazio

ANNO DI ACQUISIZIONE	MODALITA' DI ACQUISIZIONE	AZIENDA CHE ACQUISISCE	AZIENDA CEDENTE/ACQUISITA	TERRITORI
dic-16	Acquisto mandati	TIRRENO PRESS SPA	SAMA S.r.l.	Acquisizione mandati area Tivoli (RM)
feb-17	Acquisto mandati	TIRRENO PRESS SPA	DIFFUSIONE STAMPA RIETI S.a.s.	Acquisizione mandati Rieti e Provincia
apr-17	Acquisto mandati	TIRRENO PRESS SPA	COCOZZA GIOVANNI S.r.l.	Acquisizione mandati Rieti e Provincia
mag-19	Affidamento diretto da parte editoriale	TIRRENO PRESS SPA	EAGLE PRESS S.r.l.	Affidamento mandati Press-Di su area urbana Roma
dic-19	ACQUISTO QUOTE	TIRRENO PRESS SPA	AGENZIA ROMANA S.r.l.	Acquisto 49% quote sociali - Area urbana Roma
mar-20	Affidamento diretto da parte editoriale	TIRRENO PRESS SPA	EAGLE PRESS S.r.l.	Affidamento mandati Gruppo Edit. L'Espresso su area urbana Roma
apr-20	Affidamento diretto da parte editoriale	TIRRENO PRESS SPA	EAGLE PRESS S.r.l.	Affidamento mandati IL TEMPO su area urbana Roma
dic-20	ACQUISTO QUOTE	TIRRENO PRESS SPA	AGENZIA ROMANA S.r.l.	Acquisto ulteriore 51% quote sociali

31. La propensione alla crescita di Artoni Group è tale che il 16 marzo 2022 ha acquisito i mandati distributivi di Emilianpress Soc. Coop. a r.l. (di seguito, "Emilianpress") relativi alle pubblicazioni di Editoriale Nazionale S.r.l. (di seguito, "Editoriale Nazionale", che è interamente controllata da Monrif) per le aree di Bologna, Ferrara, Imola, Faenza, Lugo e Roma¹².

¹² Si veda doc. B136 (Risposta di Artoni Group alla richiesta di informazioni del 2 maggio 2022).

32. Inoltre, risulta che nel novembre 2021 Tirreno Press abbia avviato una raccolta di informazioni presso le rivendite del Lazio servite da distributori locali concorrenti. Sebbene detta raccolta di informazioni sia stata ricondotta alle attività di Artoni Group relative alla commercializzazione di prodotti cd. paraeditoriali¹³, come si illustrerà nel seguito, le informazioni raccolte riguardano aspetti necessari per lo svolgimento dell'attività di distribuzione di stampa quotidiana e periodica.

33. Press-Di e Artoni Group detengono o svolgono attività relative alla logistica per la distribuzione nazionale di prodotti editoriali.

Press-Di detiene attività relative alla logistica per la distribuzione nazionale. In particolare, Press-Di detiene, congiuntamente a SODIP, il controllo di DI2. Quest'ultima svolge l'attività di logistica per la distribuzione nazionale di prodotti editoriali attraverso tre strutture logistiche, di cui due nell'area di Milano e una nell'area di Roma. DI2 svolge la propria attività esclusivamente a favore delle società madri.

Artoni Group ha la disponibilità della struttura logistica di Roma utilizzata da DI2 e la gestisce in appalto da Press-Di e SODIP. Nella struttura in questione vengono smistati i prodotti editoriali stampati al Centro-Sud per il successivo invio alla sede di Milano gestita da DI2¹⁴.

I mercati interessati

34. L'operazione di concentrazione interessa (i) il mercato della distribuzione nazionale di stampa quotidiana e periodica (di seguito, anche indicato come mercato della distribuzione nazionale di prodotti editoriali) e (ii) i mercati della distribuzione locale di stampa quotidiana e periodica (di seguito, anche indicati come mercati della distribuzione locale di prodotti editoriali). Con riguardo a questi ultimi, nel provvedimento di avvio si è rilevato che l'operazione di concentrazione appare idonea a produrre effetti non solo nei mercati nei quali sono presenti i distributori locali controllati da Artoni Group e SRH ma anche nei restanti mercati.

35. Per quanto concerne la distribuzione nazionale, il contesto italiano appare, allo stato, articolato su diverse tipologie di operatori:

- Caltagirone (Il Messaggero, Il Mattino, Il Gazzettino, Corriere Adriatico e Quotidiano di Puglia)¹⁵ e Monrif (QN – Il Resto del Carlino, QN – Il Giorno e QN- La Nazione)¹⁶ curano direttamente la distribuzione dei propri quotidiani concludendo accordi con i distributori locali; a questa tipologia di editori si può ricondurre anche GEDI che, sebbene indicata dalle parti dell'operazione come uno dei principali distributori nazionali, opera in realtà in una logica *captive* limitandosi, allo stato a distribuire le proprie pubblicazioni¹⁷;

¹³ In risposta ad una domanda dell'Autorità relativa ad eventuali attività prodromiche all'espansione delle attività di distribuzione editoriali, è stata dapprima ipotizzato che domanda nascesse da segnalazioni di Zamparelli Leopoldo e Siena Distribuzione e, quindi, è stato spiegato che “[i]l gruppo Artoni, oltre ai prodotti editoriali, commercializza anche altri prodotti cd para-editoriali, per la cui distribuzione non si rende necessario alcun mandato di esclusiva concesso dai fornitori; eventuali attività di mappatura del territorio finalizzate alla distribuzione dei prodotti cd paraeditoriali esulano dalla vicenda in esame” (si veda doc. B12, integrazione del Formulario di notifica).

¹⁴ Si vedano documenti B1 (Formulario di notifica) e B12 (Integrazione del Formulario di notifica). Anche una delle due strutture logistiche di DI2 site in Milano non è nella disponibilità di DI2 ed è gestita da un soggetto diverso da DI2.

¹⁵ Si veda doc. B104.

¹⁶ Si veda doc. B84.

¹⁷ Si veda doc. A91.

- M-Dis e Press-Di che sono distributori nazionali controllati da gruppi editoriali e che forniscono servizi di distribuzione anche a editori terzi;

- SODIP e MEPE che sono distributori nazionali non integrati con gruppi editoriali.

36. La filiera della distribuzione ha risentito, giocoforza, dell'andamento del settore dell'editoria di quotidiani e periodici nel quale è oramai consolidato un *trend* di riduzione delle vendite di quotidiani e periodici. Secondo i dati pubblicati nella Relazione annuale 2021 dell'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni (AGCom):

- i ricavi relativi ai quotidiani (vendite e pubblicità) sono passati da 2,1 miliardi di euro del 2016 a 1,4 del 2020, i ricavi relativi ai periodici da 2,3 miliardi del 2016 a 1,4 miliardi del 2020 (si veda Tavola 4);

- le vendite di quotidiani cartacei superavano i 2 miliardi di copie (annuali) fino al 2001, sono scesi di sotto di tale soglia nel 2005, sono quindi scesi a di sotto di 1,5 miliardi di copie nel 2013, al di sotto di un miliardo di copie nel 2016 per attestarsi a 584 milioni di copie nel 2020 (si veda Tavola 5).

Tavola 4 - Andamenti dei ricavi nei media¹⁸

Il settore nell'economia italiana - Ripartizione dei ricavi complessivi per mezzo

	(milioni di €)				
	2016	2017	2018	2019	2020
Televisione	8.321	8.225	8.343	8.034	7.613
Radio	630	623	665	692	535
Quotidiani	2.100	1.921	1.813	1.682	1.444
Periodici	2.251	2.214	1.952	1.786	1.448
Totale	13.302	12.983	12.774	12.195	11.041

Fonte: elaborazioni e stime su dati Autorità e bilanci aziendali

¹⁸ Corrisponde a Tavola A2.17 della Relazione annuale 2021 dell'AGCom.

Tavola 5 - Andamento delle tirature e delle vendite di quotidiani cartacei¹⁹

I quotidiani - Tirature e vendite di quotidiani cartacei (milioni)

Anno	Tirature	Vendite (copie cartacee)
1999	3.024	2.129
2000	3.068	2.186
2001	3.370	2.166
2002	3.433	2.099
2003	3.394	2.056
2004	3.429	2.022
2005	3.498	1.966
2006	3.552	1.984
2007	3.682	1.944
2008	3.594	1.851
2009	3.325	1.723
2010	2.992	1.714
2011	2.855	1.686
2012	2.469	1.527
2013	2.131	1.323
2014	1.916	1.196
2015	1.760	1.095
2016	1.622	968
2017	1.487	886
2018	1.386	741
2019	1.274	691
2020	1.104	584

Fonte: elaborazioni e stime su dati Autorità e Fieg

37. La riduzione delle vendite di stampa quotidiana e periodica si riflette direttamente sulle entrate dei distributori locali, così come sulle entrate dei distributori nazionali, in quanto queste sono definite principalmente come percentuale di sconto, cd. aggio, sul valore delle vendite di quotidiani e periodici, cd. liquidato. Inoltre, la perdurante fase di contrazione delle vendite di stampa ha portato

¹⁹ Corrisponde a Tavola A2.29 della Relazione annuale 2021 dell'AGCom.

con sé una riduzione delle percentuali di aggio nonché degli eventuali ulteriori compensi riconosciuti ai distributori locali²⁰.

38. Negli ultimi anni si è realizzata una fase di concentrazione degli operatori della distribuzione locale attraverso l'uscita di alcuni di essi dal mercato nonché per effetto di acquisizioni di aziende. Tale fase è tuttora in atto. Secondo le parti, tra il 2016 e il 2021, il numero di distributori locali è passato da 63 a 47²¹; secondo MEPE, negli ultimi cinque anni, i distributori locali sono passati da 70 a 48 *“con un processo che non sembra avere esaurito i suoi effetti”*²². Le quantificazioni sul numero attuale di distributori locali non tengono, peraltro, conto del fatto che alcuni di essi, tra cui quelli controllati da Artoni Group e SRH, non sono autonomi bensì soggetti all'attività di direzione di società controllanti.

39. La riduzione del numero di distributori locali è andata, necessariamente, di pari passo con l'ampliamento dell'area di attività dei singoli operatori²³. Secondo MEPE, *“[l]a tendenza all'ampliamento territoriale (più province accorpate in un'unica area distributiva), è ormai uno stato di fatto e risponde all'esigenza di sinergie di scala, volte alla sostenibilità dell'equilibrio economico/finanziario del distributore locale”*²⁴.

La distribuzione locale di prodotti editoriali

40. L'attività di distributori locali può essere riportata a cinque grandi aree²⁵: (a) redazione dei piani diffusionali, attraverso i quali le copie vengono ripartite tra le diverse rivendite servite; (b) consegna delle copie alle rivendite; (c) gestione delle rese, che comprende la raccolta, la lavorazione e l'invio al macero ovvero al distributore nazionale o all'editore; (d) funzioni amministrative; (e) funzione finanziaria.

41. Per quanto concerne quest'ultima funzione, si deve considerare che il distributore locale raccoglie dalle rivendite i proventi delle vendite di quotidiani e periodici (al netto del compenso riconosciuto al rivenditore) e li retrocede al distributore nazionale dopo aver trattenuto il proprio compenso. Nella determinazione dei proventi che il distributore locale retrocede al distributore nazionale giocano un ruolo rilevante le rese in quanto, lungo la filiera della distribuzione, i rapporti commerciali sono basati sul contratto estimatorio e i flussi finanziari prevedono acconti e rendicontazioni (basate sul conteggio e sulla valorizzazione delle rese).

42. La remunerazione del distributore locale si definisce principalmente come percentuale, cd. aggio, sul valore del liquidato, vale a dire il valore di copertina delle pubblicazioni (distribuite e) vendute. All'aggio possono aggiungersi – ma non sono necessariamente previsti – ulteriori compensi, fissi o variabili (cioè anch'essi definiti come percentuale del liquidato). Nel complesso, si rileva una certa

²⁰ Si vedano documenti A54 (*“Negli ultimi anni si è assistito ad una drastica riduzione dei compensi di distribuzione e di fatto sono stati sostanzialmente azzerati i compensi per le prestazioni accessorie”*), A61, A79, A89, A92.

²¹ Si veda doc. B1 (Formulario di notifica).

²² Si veda doc. A62. La fase di consolidamento della fase di distribuzione locale è stata altresì evidenziata da SODIP (si veda doc. A83) e M-Dis (si veda doc. A85) e da diversi distributori locali, tra cui Zamparelli Leopoldo e Siena Distribuzione (si veda doc. A86).

²³ Si veda doc. A86 (risposta di Zamparelli Leopoldo, Siena Distribuzione e Zeta alla richiesta di informazioni del 5 gennaio 2022).

²⁴ Si veda doc. A62.

²⁵ Per una descrizione delle attività del distributore locale si vedano documenti A55, A60, A70, A75, A79 e A89 nonché doc. B1 (Formulario di notifica).

variabilità nella remunerazione dei distributori locali soprattutto come riferimento alla previsione di compensi ulteriori rispetto all'aggio (si veda Allegato "*Risposte dei distributori locali - Compensi*").

43. La dimensione geografica dei mercati della distribuzione locale non dipende solo (i) dai vincoli di servizio e dalle esigenze di logistica ma anche (ii) da valutazioni di natura economica e finanziaria relative alla sostenibilità economica dell'attività. I primi porterebbero ad individuare la dimensione dei mercati sulla base delle distanze massime (dal sito logistico alla rivendita) o di tempi massimi di percorrenza. Le seconde rendono necessarie considerare variabili quali il liquidato generato dal territorio servito, la redditività dei punti vendita, il numero di punti vendita e l'ottimizzazione dei costi in funzione della struttura logistica e dei trasporti (si veda Allegato "*Risposte dei distributori locali - Dimensione*").

44. Il servizio di distribuzione si caratterizza per una tempistica stringente legata ai tempi di consegne delle pubblicazioni al magazzino (ai magazzini) del distributore locale e ai tempi di consegne delle medesime alle rivendite. Detti vincoli operano in modo particolarmente pressante per i quotidiani per i quali i tempi di distribuzione non superano, di norma, le due ore e mezza.

45. La differente tempistica dei periodici rispetto ai quotidiani, nonché della gestione delle rese rispetto alle consegne, ha portato la maggioranza dei distributori locali ad organizzare la propria attività accentrando la gestione dei periodici e delle rese nella sede principale e ad utilizzare le sedi secondarie per la consegna dei quotidiani. L'ampliamento e l'articolazione della struttura logistica delle imprese di distribuzione comporta un aumento dei costi fissi e, dunque, la necessità di garantirsi un flusso di entrate adeguato alla copertura dei medesimi costi.

46. Occorre, inoltre, considerare che l'attività di distribuzione è influenzata da fattori logistici legati alla conformazione del territorio che è particolarmente varia e riguarda non solo l'ampiezza e le caratteristiche orografiche dei territori ma anche la viabilità e la densità abitativa. Inoltre, la conformazione geografica influenza il numero e la densità dei punti vendita nonché l'ampiezza dei bacini di utenza, vale a dire la domanda attuale e potenziale di quotidiani e periodici. Pertanto, la conformazione del territorio influenza anche la sostenibilità economica dell'attività di distribuzione.

47. Il quadro che ne viene fuori è variegato in ragione della diversità del territorio italiano, in termini di conformazione e con riferimento alle caratteristiche socio-demografiche, e della ricerca da parte degli operatori dell'organizzazione e della dimensione ottimali. Nelle risposte degli operatori la dimensione geografica dei mercati della distribuzione locale, quando viene valutata in funzione delle ripartizioni amministrative, è prevalentemente pluri-provinciale o regionale, in ogni caso emerge la necessità di procedere a valutazioni caso per caso.

48. Solo in poche aree del territorio nazionale si registra la presenza di più di un distributore locale, ovverosia i distributori nazionali non affidano ad uno stesso operatore la distribuzione locale dei prodotti editoriali intermediati. La compresenza di più di un distributore locale riguarda, di norma, alcune città metropolitane (Roma, Milano, Torino, Napoli)²⁶. Le aree metropolitane costituiscono casi speciali in ragione dell'elevato numero di punti di vendita, della bassa percorrenza richiesta per la distribuzione e dell'elevata redditività media dei punti vendita²⁷. È stato affermato che i distributori locali che servono una città metropolitana "*vivono una realtà specifica che non può*

²⁶ Si veda doc. A85 (risposta di M-Dis alla prima richiesta di informazioni).

²⁷ Zamparelli Leopoldo precisa, altresì, che la presenza in siffatte aree metropolitane, risulta necessaria a bilanciare la bassa redditività di altre aree (si veda doc. A86).

valere come modello di riferimento” per i distributori locali che operano su aree con minore densità abitativa e minore redditività media per rivendita²⁸.

La struttura dei mercati interessati

49. Le quote di mercato dei principali operatori della distribuzione nazionale, calcolate sulla base dei dati di liquidato forniti dai medesimi soggetti, evidenziano che il primo operatore è M-Dis, con una quota che nel 2020 ha raggiunto il [35-40%]; Press-Di è il secondo operatore, con una quota che nel 2020 ha raggiunto il [20-25%]; SODIP è il terzo operatore, con una quota che nel 2020 è stata pari a circa il [15-20%]. Il quarto operatore di mercato è GEDI, con una quota che nel 2020 è stata di circa il [15-20%]; MEPE è il quinto operatore del mercato, con una quota che nel 2020 è stata di circa il [1-5%].

Tabella 1 – Quote di mercato (in valore)²⁹

	2019	2020
M-Dis	[30-35%]	[35-40%]
Press-Di	[15-20%]	[20-25%]
SODIP	[20-25%]	[15-20%]
GEDI	[10-15%]	[15-20%]
MEPE	[1-5%]	[1-5%]
Altri	[5-10%]	[5-10%]

50. Per quanto concerne la distribuzione locale, fermo restando che la dimensione geografica dei relativi mercati è locale, il volume delle attività aggregate del distributore locale che entra nel controllo di Press-Di è tale da rappresentare circa il [25-30%] del liquidato a livello nazionale (come indicato dalle parti) nel 2020.

51. I distributori locali controllati da Artoni Group e SRH coprono per intero le regioni Abruzzo, Marche, Emilia Romagna, in parte le regioni Lazio e Toscana e si estendono ad alcune aree della Lombardia e del Veneto. Le province di attività di detti operatori sono evidenziate nella figura di seguito riportata che, pertanto, fornisce un’immagine delle relative aree di competenza, con l’unica avvertenza che le province di Pisa e Siena vanno considerate solo in parte in quanto Martini Dumas è attivo solo in alcune aree delle stesse (in particolare, nella provincia di Siena, Marini Dumas opera solo nell’area di Chianciano).

²⁸ Si veda Zeta (doc. A86).

²⁹ Elaborazioni su dati contenuti nei documenti B1 (Formulario di notifica), A62 (risposta di MEPE alla prima richiesta di informazioni), A83 (risposta di SODIP alla prima richiesta di informazioni), A85 (risposta di M-Dis alla richiesta di informazioni) e A92 (risposta di GEDI alla prima richiesta di informazioni)

Figura 3 - Aree di attività dei distributori locali controllati da Artoni Group e SRH



52. Nelle relative aree di attività, i distributori locali controllati da Artoni Group e SRH si trovano in una posizione di monopolio, vale a dire che curano la distribuzione alle rivendite di tutte le pubblicazioni mentre non vi sono altri distributori locali che gestiscano i mandati di altri distributori nazionali o editori. Fanno eccezione solo le province del Lazio (dove è attivo Tirreno Press), nelle quali alcuni distributori nazionali, tra cui in particolare M-Dis, affidano i mandati a distributori locali diversi da Tirreno Press. Ad ogni modo, nelle province in questione, Artoni Group detiene quote di

assoluto rilievo sia nella provincia di Viterbo (quota superiore al 45%), sia nelle province di Roma (quota superiore al 70%) e Rieti (quota superiore all'85%).

53. M-Dis controlla le seguenti società attive nel settore della distribuzione locale di stampa quotidiana e periodica³⁰;

- To-Dis S.r.l. (di seguito, To-Dis), della quale detiene l'intero capitale sociale; To-Dis è un distributore locale attivo nella città di Torino e nel suo *hinterland*³¹; in tale area To-Dis rappresenta il 20-25% del liquidato mentre la restante parte (75-80%) viene gestita da un altro distributore locale; il [90-100%] circa del liquidato di To-Dis è relativo a prodotti intermediati da M-Dis;

- MDM Milano Distribuzione Media S.r.l. (di seguito, MDM), della quale detiene il 56% del capitale sociale; MDM è un distributore locale attivo nella città di Milano e nel suo *hinterland* senza sovrapposizioni con altri operatori e dunque in una posizione di monopolio;

- Liguria Press S.r.l. (di seguito, Liguria Press), della quale detiene il 40% del capitale sociale e il controllo congiuntamente ad altri soci; Liguria Press è un distributore locale attivo nella città di Genova e nel suo *hinterland* senza sovrapposizioni con altri operatori e dunque in una posizione di monopolio.

54. Le attività dei distributori locali sui quali M-Dis esercita un controllo rappresentano, nel loro complesso, meno del 10% del liquidato a livello nazionale (come indicato dalle parti).

Tabella 2 – Liquidato di To-Dis, MDM e Liguria Press rispetto al liquidato totale (percentuale)

2019	2020
[5-10%]	[5-10%]

La posizione dei distributori locali

55. Dall'attività istruttoria svolta emerge come nella larga maggioranza dei casi i distributori locali ritengono che l'operazione di concentrazione potrà avere effetti negativi per i distributori locali concorrenti della nuova entità e/o per i distributori nazionali (si veda Allegato "Risposte dei distributori locali - Effetti"). In particolare, venti operatori ritengono che l'operazione di concentrazione potrebbe avere effetti negativi sulle dinamiche o hanno espresso preoccupazione per alcune possibili conseguenze della medesima, tre ritengono che l'operazione di concentrazione non avrà effetti negativi³² e tre evidenziano che le concentrazioni sono necessarie per conseguire economie di scala³³.

56. Alcuni operatori individuano in maniera più dettagliata i possibili effetti negativi dell'operazione di concentrazione:

³⁰ Si veda doc. B122 (Risposta di M-Dis alla richiesta di informazioni del 26 aprile 2022).

³¹ Fino al 31 dicembre 2021 To-Dis ha altresì svolto l'attività di distribuzione nazionale per le testate La Stampa e il Il Secolo XIX.

³² Si vedano doc. A57, A60 e A75.

³³ Si vedano doc. A48, A49 e A52. Nove operatori non hanno espresso una valutazione sull'operazione di concentrazione. Non sono state considerate le risposte di CDL, attualmente controllata da Artoni Group, e di Zeta, che non distribuisce per conto di Press-Di.

- la nuova entità potrebbe offrire agli editori condizioni ingiustamente vantaggiose grazie alla posizione di mercato del distributore locale che entra nel controllo³⁴;
- la nuova entità potrebbe peggiorare le condizioni praticate ai distributori locali concorrenti a vantaggio di Artoni³⁵; il peggioramento delle condizioni potrebbe essere utilizzato strumentalmente per favorire l'espansione dell'ambito di operatività di Artoni ad aree servite da altri distributori locali³⁶;
- la nuova entità potrebbe disdettare, anche in misura parziale, i mandati distributivi ai distributori locali concorrenti di quello che entra nel controllo di Press-Di³⁷; la disdetta dei mandati di Press-Di comporterebbe l'impossibilità di proseguire l'attività di distribuzione locale³⁸ e potrebbe essere utilizzata strumentalmente per acquisire il distributore locale³⁹ attivo in un'altra area, non necessariamente limitrofa;
- il rafforzamento della nuova entità rispetto agli altri distributori nazionali (primo punto del presente elenco) e il rafforzamento rispetto agli altri distributori locali (secondo e terzo punto del presente elenco) si alimentano vicendevolmente⁴⁰.

57. Occorre altresì evidenziare che nella quasi totalità dei casi i distributori locali affermano che la disdetta del mandato da parte di Press-Di renderebbe non più sostenibile la continuazione dell'attività; solo un operatore afferma che, malgrado la perdita di liquidato che seguirebbe alla perdita dei mandati di Press-Di, non sarebbe compromessa la sostenibilità economica dell'attività. Coerentemente, nella quasi totalità dei casi, gli operatori hanno indicato, quali percentuali di perdita del liquidato che comprometterebbero la sostenibilità economica della loro attività, valori che si collocano al di sotto della quota di mercato di Press-Di nella distribuzione nazionale ([15-20%] nel 2019 e [20-25%] nel 2020) ovvero hanno affermato che la perdita del mandato di qualunque distributore nazionale metterebbe a rischio la sostenibilità economica; fanno eccezione solo tre operatori.

58. Inoltre, otto operatori affermano che qualunque perdita di liquidato, dunque, anche una perdita marginale comprometterebbe la sostenibilità economica dell'attività e quattro operatori hanno indicato una perdita di liquidato inferiore o uguale al 10% quale soglia critica. A questi possono essere associati tre operatori che hanno affermato che la perdita del mandato di qualunque distributore nazionale comprometterebbe la possibilità di continuare l'attività in maniera economicamente sostenibile. Queste valutazioni sono in linea con il fatto che la filiera della

³⁴ Si vedano documenti A54, A56, A69, A78.

³⁵ Si vedano documenti A54, A56, A69, A78, A92.

³⁶ Si doc. A86 (*"In pratica, lo strumento utilizzato per condizionare il mercato, a tutti i livelli, potrà con facilità essere ancora più raffinato rispetto allo schema classico dei recessi, proponendo, magari contestualmente ad una disdetta del DL che si vuole rimpiazzare, delle nuove condizioni economiche, riguardanti gli altri mandati in essere, non sostenibili per il Distributore Locale considerato scomodo, favorendo così l'acquisizione dell'area"*).

³⁷ Si vedano documenti A54, A80.

³⁸ Si vedano documenti A54, A78, A80, A86.

³⁹ Si vedano documenti A56 (*"La Press-Di potrebbe dare disdetta ad un distributore locale a cui potrebbero essere interessati i nuovi soci i quali entrerebbero nel mercato locale anche con la sola Press-Di inizialmente sostenendo perdite ma nell'attesa della altamente probabile conseguenza che il distributore locale attenzionato, orfano di Press-Di, rimetta tutti i mandati editoriali a favore della Artoni Group a seguito dell'impossibilità di proseguire l'attività senza la Press-Di"*), A69, A78, A79, A86.

⁴⁰ Si vedano documenti A54, A56, A69, A78

distribuzione, e in particolare la fase di distribuzione locale, sta attraversando una fase di profonda ristrutturazione nel contesto di una crisi duratura e consolidata del settore della stampa quotidiana e periodica e sono del resto coerenti con le valutazioni afferenti alla definizione geografica degli ambiti di attività.

59. Zamparelli Leopoldo e Siena Distribuzione, che operano in sovrapposizione con Tirreno Press e Martini Dumas in alcune aree del Lazio e della Toscana e sono contigui alle medesime società per altre aree del Lazio e della Toscana, hanno rappresentato alcune condotte di Press-Di e Tirreno Press di interesse per la valutazione dell'operazione in esame.

Per quanto riguarda Press-Di, è stato rappresentato che⁴¹:

- nel 2019 Press-Di ha effettuato disdette parziali nei confronti di Zamparelli Leopoldo e Siena Distribuzione, relativamente al quotidiano "Avvenire" per alcune aree del Lazio; i relativi mandati sono stati trasferiti a Tirreno Press⁴²;

- nel 2020 Press-Di ha effettuato una disdetta parziale nei confronti di Siena Distribuzione, relativamente ai quotidiani "Corriere dello Sport" e "Tuttosport" per la provincia di Viterbo; i relativi mandati sono stati trasferiti a Tirreno Press⁴³;

- nel novembre 2020 Press-Di ha effettuato disdette totali nei confronti di Zamparelli Leopoldo e Siena Distribuzione, per le medesime aree delle disdette del 2019; i relativi mandati sono stati trasferiti a Tirreno Press⁴⁴;

- nel mese di aprile 2022, alla vigilia del lancio di un nuovo quotidiano ("Verità&Affari") distribuito da Press-Di, quest'ultima ha comunicato (tramite un proprio incaricato) a Zamparelli Leopoldo e Siena Distribuzione il dimezzamento dei compensi di distribuzione precedentemente pattuiti⁴⁵.

60. Per quanto riguarda Tirreno Press, è stato rappresentato che, nel novembre 2021, dunque successivamente alla conclusione dell'accordo quadro che disciplina l'operazione di concentrazione in esame, addetti della Tirreno Press hanno avviato una raccolta di informazioni presso le rivendite servite in esclusiva, dunque anche per conto di Press-Di, da Zamparelli Leopoldo e Siena Distribuzione nel Lazio. Le informazioni richieste coprono aspetti necessari per l'attività di distribuzione locale di stampa quotidiana e periodica: orari di scarico, luogo di scarico, edicole vicine, prossimità a luoghi di interesse, locandine per quotidiani, locandine per periodici, maxi locandina. I moduli riportavano altresì un codice identificativo della rivendita di cui è in possesso il distributore locale incaricato – e dunque, nel caso di specie, non nella disponibilità di Tirreno Press – e il distributore nazionale (e dunque Press-Di)⁴⁶.

La posizione di M-Dis

61. Secondo M-Dis l'operazione in esame è suscettibile di produrre effetti sia nel mercato della distribuzione nazionale di prodotti editoriali sia nei mercati della distribuzione locale di prodotti editoriali. Infatti, l'integrazione verticale derivante dall'operazione di concentrazione consentirebbe

⁴¹ Si veda documento A86.

⁴² Si veda doc. A86.

⁴³ Si veda doc. A86.

⁴⁴ Si vedano documenti A1 e A86.

⁴⁵ Si vedano documenti B13 e B78 (in particolare, allegato A).

⁴⁶ Si vedano documenti A1 (in particolare allegato 8) e A86.

alla nuova entità di influire drasticamente sulla capacità competitiva dei distributori nazionali concorrenti, riducendola. Inoltre, l'operazione determinerebbe un rafforzamento del potere di mercato del distributore locale che entra nel controllo di Press-Di⁴⁷.

62. Con riguardo agli effetti sulla distribuzione nazionale, il costo della distribuzione locale pesa il 60-70% sul complesso dei costi sostenuti dai distributori nazionali cosicché la nuova entità sarebbe in grado di influire su una quota importante dei costi dei distributori nazionali concorrenti grazie alla posizione di mercato del distributore locale che entra nel controllo di Press-Di. Inoltre, le rilevanti dimensioni di Artoni, unite al ruolo giocato dal distributore locale nella gestione dei flussi finanziari della distribuzione editoriale, fanno sì che il distributore nazionale, eventualmente esposto a condotte vessatorie da parte del suddetto distributore locale, possa trovarsi *“esposto per importi talmente considerevoli che la sua azione sarebbe limitata dal rischio”* di ottenere le somme dovute solo ad esito di contenziosi giudiziari⁴⁸.

63. Il distributore locale entrante nel controllo di Press-Di avrebbe sicuramente l'incentivo ad utilizzare la propria posizione di mercato per ridurre la capacità competitiva dei distributori nazionali concorrenti, a vantaggio di Press-Di, non solo in quanto socio di Press-Di ma anche in ragione del rafforzamento del proprio ruolo di distributore locale grazie ai mandati distributivi che potrebbero essere acquisiti da Press-Di⁴⁹.

64. Il contrasto ad eventuali strategie di preclusione degli sbocchi *“non potrebbe che passare per la sostituzione del distributore locale”*⁵⁰. A tal fine sarebbe necessario disporre di *“soluzioni di distribuzione locale alternative, economicamente sostenibili e capaci di assicurare la qualità”*. È la sostenibilità economica il fattore critico specialmente nel caso in cui le attività distributive riguardassero solo una parte delle pubblicazioni vendute presso le rivendite.

65. La possibilità di implementare le suddette soluzioni alternative dipende essenzialmente dalla presenza di distributori locali nelle aree limitrofe, che possano espandere la propria attività *“con sufficiente economicità di gestione”*⁵¹. Infatti, solo in poche aree si registra la presenza di più di un operatore (Roma, Ostia, Viterbo, Napoli città, Torino). Quanto alla possibilità che un distributore locale possa espandere in condizioni di economicità, M-Dis evidenzia come la riduzione dei liquidati editoriali e il conseguente processo di concentrazione che si è dispiegato hanno già portato gli operatori a cercare efficienze nella gestione⁵².

66. Per quanto riguarda la distribuzione locale, la nuova entità si troverebbe nella condizione di indurre i distributori locali concorrenti a cedere le proprie attività attraverso *“la concreta minaccia ... di interrompere/revocare l'affidamento di pubblicazioni che coprono una quota significativa del loro fatturato e senza le quali l'equilibrio economico potrebbe risultare irrimediabilmente compromesso”*⁵³. Inoltre, l'ingresso nel controllo di Press-Di del distributore locale limiterebbe le

⁴⁷ Si vedano documenti A85 (Risposta di M-Dis alla richiesta di informazioni del 5 gennaio 2022) e B101 (Risposta di M-Dis alla richiesta di informazioni del 13 aprile 2022).

⁴⁸ Si veda doc. A85 (Risposta di M-Dis alla richiesta di informazioni del 5 gennaio 2022)

⁴⁹ Si veda doc. B101 (Risposta di M-Dis alla richiesta di informazioni del 13 aprile 2022).

⁵⁰ Si veda doc. B101 (Risposta di M-Dis alla richiesta di informazioni del 13 aprile 2022).

⁵¹ Si veda doc. A85 (Risposta di M-Dis alla richiesta di informazioni del 5 gennaio 2022).

⁵² Si veda doc. A85 (Risposta di M-Dis alla richiesta di informazioni del 5 gennaio 2022).

⁵³ Si veda doc. A85 (Risposta di M-Dis alla richiesta di informazioni del 5 gennaio 2022).

possibilità di espansione dei distributori locali concorrenti nelle aree coperte da operatori controllati da Artoni Group e SRH.

67. M-Dis ha altresì illustrato alcune condotte poste in essere da distributori locali controllati da Artoni Group, di interesse ai fini della valutazione dell'operazione in esame⁵⁴:

- successivamente al mancato trasferimento nel 2019 a Tirreno Press dei mandati per la distribuzione locale a Roma precedentemente attribuiti a New Eagle Press⁵⁵, Tirreno Press, che gestiva ancora i mandati per la provincia di Rieti e per l'area di Tivoli, ha avanzato “*abnormi richieste*” di incremento dell'aggio, anche con validità retroattiva, e ha “*addebitato unilateralmente rese non riscontrate*” da M-Dis; ciò ha indotto M-Dis a trasferire ad altro operatore anche i mandati per la provincia di Rieti e per l'area di Tivoli;

- a seguito del trasferimento ad altro operatore anche dei mandati per la provincia di Rieti e per l'area di Tivoli, Tirreno Press ha interrotto i pagamenti e trattenuto importi *[omissis]*;

- a partire dal 2018 Tirreno Press e RG Stampa hanno deciso, unilateralmente, di non riconoscere a M-Dis differenze di resa per importi elevati ciò che ha portato all'apertura di contenziosi stragiudiziali;

- Adriatica Press e RG Stampa, uniche nel panorama nazionale, hanno imposto a M-Dis condizioni peggiorative per la distribuzione di una nuova pubblicazione (“L'Essenziale”, lanciato nel novembre 2021) e hanno adottato un approccio non collaborativo per la definizione delle condizioni di distribuzione delle pubblicazioni di un editore (Erinne Class) e di un intermediario specializzato in stampa straniera (IPS Italia), i cui mandati erano stati ottenuti da M-Dis nel gennaio 2021; in tutti e tre i casi indicati, M-Dis si era assicurata i mandati superando la concorrenza di Press-Di;

- nel 2020, Adriatica Press ha fatturato a M-Dis extra-costi per la distribuzione di un quotidiano locale (Il Centro) precedentemente distribuito direttamente alla stessa Adriatica Press.

68. M-Dis ha posto in evidenza che (i) Press-Di e SODIP hanno costituito la *joint venture* DI2 per la logistica al servizio della distribuzione nazionale di prodotti editoriali, (ii) vi sarebbe un contratto di trasporto e spedizione di periodici tra GEDI e Press-Di e (iii) vi sarebbe un rapporto di stretta collaborazione tra SODIP e Artoni Group che avrebbe preceduto la cessione di Agenzia Romana (ad Artoni Group). Secondo M-Dis questi rapporti “*implicano [...] un coordinamento già stretto delle politiche commerciali di tali operatori e potrebbero ulteriormente rafforzare il potere di mercato dell'entità risultante*” dalla concentrazione⁵⁶.

La posizione degli altri distributori nazionali

69. MEPE afferma di non avere elementi che la inducano a ritenere “*reale*” la realizzazione da parte della nuova entità di una strategia di preclusione degli sbocchi. Al riguardo, la società afferma che le concentrazioni orizzontali che hanno coinvolto i distributori locali non hanno impedito la sua operatività⁵⁷.

⁵⁴ Si veda doc. A85 (Risposta di M-Dis alla richiesta di informazioni del 5 gennaio 2022). Si veda altresì doc. B101 (Risposta di M-Dis alla richiesta di informazioni del 13 aprile 2022).

⁵⁵ Nel 2019 M-Dis, GEDI e Press-Di hanno disdettato i relativi mandati a Eagle Press e New Eagle Press (entrambe parti del Gruppo Trapani, in seguito fallito) e li hanno riassegnati la prima a Zeta, le seconde a Tirreno Press.

⁵⁶ Si vedano doc. A85 (Risposta di M-Dis alla richiesta di informazioni del 5 gennaio 2022) e doc. B162 (Memoria finale di M-Dis).

⁵⁷ Si veda doc. B86 (Risposta di MEPE alla richiesta di informazioni del 13 aprile 2022).

70. La ridotta quota di mercato detenuta da MEPE non le consentirebbe di porre in essere azioni di contrasto ad una eventuale strategia di preclusione degli sbocchi da parte della nuova entità⁵⁸. In considerazione dell'estensione geografica dell'attività del distributore locale entrante nel controllo di Press-Di, MEPE ritiene “*economicamente insostenibile*” la sostituzione di detto soggetto con altri distributori locali⁵⁹.

71. Secondo GEDI l'operazione di concentrazione non dovrebbe produrre effetti sulla distribuzione nazionale in quanto non cambierebbe il numero di distributori nazionali. Potrebbero, invece, prodursi effetti nella distribuzione locale, in particolare negli ambiti nei quali il distributore locale entrante nel controllo di Press-Di è presente, tramite le controllate, in sovrapposizione con distributori locali concorrenti⁶⁰.

72. GEDI non ritiene probabile una strategia preclusiva degli sbocchi in quanto questa comporterebbe una riduzione delle entrate per la nuova entità, con conseguenze sulla copertura dei costi fissi. Inoltre, GEDI ritiene che i propri prodotti editoriali sono “*molto caratterizzati e poco sostituibili*”⁶¹.

73. Ad ogni modo, nel caso in cui la nuova entità attuasse una strategia preclusiva degli sbocchi, l'unica azione di contrasto consisterebbe nella sostituzione del distributore locale entrante nel controllo di Press-Di nei relativi ambiti locali. Siffatta azione risulterebbe “*di complessa realizzazione*”.

74. SODIP ritiene che una strategia di preclusione degli sbocchi, se finalizzata a favorire un solo distributore nazionale risulterebbe contraria al principio di parità di trattamento e potrebbe portare a “*strategie diffusionali alternative da parte della filiera*” – non meglio specificate – con conseguente contrazione dei ricavi della nuova entità nella componente del distributore locale. Una strategia di preclusione degli sbocchi non sarebbe, pertanto, sostenibile “*nel medio/lungo periodo*”; inoltre, siffatta strategia potrebbe esporre la nuova entità a “*iniziative legali, forse anche in via d'urgenza*”. In ogni caso, una strategia di preclusione produrrebbe effetti negativi anche in ragione del fatto che il settore dell'editoria, e conseguentemente quello della distribuzione, sono “*in situazione precaria, provenendo da un lungo periodo di flessione dei volumi*”⁶².

La posizione degli editori

75. Dalle risposte degli editori interpellati nel corso dell'istruttoria emerge che il livello di servizio della fase di distribuzione locale rappresenta un fattore molto rilevante per la selezione del distributore nazionale cui affidare le proprie pubblicazioni. In particolare:

- per Hearst, il livello di servizio della fase di distribuzione locale e il costo pesano per circa tre quarti nella scelta del distributore nazionale⁶³;

⁵⁸ Si veda doc. B86 (Risposta di MEPE alla richiesta di informazioni del 13 aprile 2022).

⁵⁹ Si veda doc. A62 (Risposta di MEPE alla richiesta di informazioni del 5 gennaio 2022).

⁶⁰ Si veda doc. A91 (Risposta di GEDI alla richiesta di informazioni del 5 gennaio 2022).

⁶¹ Si veda doc. B102 (Risposta di GEDI alla richiesta di informazioni del 13 aprile 2022).

⁶² Si veda doc. B95 (Risposta di SODIP alla richiesta di informazioni del 13 aprile 2022).

⁶³ Si veda doc. B80 (Risposta di Hearst alla richiesta di informazioni del 13 aprile 2022).

- per Avvenire, la copertura territoriale della distribuzione rientra tra i criteri principali per la scelta del distributore nazionale⁶⁴;
- per il Corriere dello Sport, il comportamento del distributore nazionale nei confronti della rete locale distributiva e rispetto “*alle strategie di ottimizzazione della rete locale distributiva*” sono stati tra i fattori più rilevanti per la scelta del distributore nazionale⁶⁵;
- per il quotidiano Domani, la capillarità della distribuzione è stata tra i criteri utilizzati per scegliere il distributore nazionale⁶⁶;
- Il Fatto, a parità di condizioni economiche, ha ritenuto “*qualificante la maggiore capacità di controllo della filiera e la conseguente possibilità di analisi dei dati statistici utili per efficientare i costi di distribuzione*” e, in caso di deterioramento della qualità del servizio del distributore nazionale attuale, valuterebbe soluzioni alternative al fine di garantire una distribuzione efficace e capillare dei propri prodotti nonché “*il mantenimento della solidità della struttura degli operatori*” della distribuzione locale⁶⁷;
- per l’editore del quotidiano La Verità, il livello di servizio e di costo della fase di distribuzione locale hanno il più alto grado di rilevanza tra i criteri per la scelta del distributore nazionale e, in caso di deterioramento del rapporto qualità/prezzo della fase di distribuzione locale, l’editore valuterebbe di cambiare il distributore nazionale⁶⁸.

76. Anche Caltagirone, che cura attraverso una propria controllata la distribuzione nazionale (vale a dire dai centri stampa ai magazzini dei distributori locali) delle proprie pubblicazioni, evidenzia la rilevanza della fase di distribuzione locale, sottolineandone alcune criticità ai fini di un’efficiente gestione della distribuzione (complessivamente considerata) della stampa. In particolare, Caltagirone rileva che, in taluni casi, i rapporti tra il distributore locale e la rete di vendita non appaiono adeguati, con riguardo alla capillarità della distribuzione e ai rapporti finanziari; ciò ha portato, negli anni, alla chiusura di diversi punti vendita, specie in aree periferiche o disagiate. Inoltre, vi sarebbero “*opacità*” nel sistema di controllo delle rese, la cui contabilizzazione non risulta sempre verificabile⁶⁹.

VII. LA POSIZIONE DELLE PARTI

77. Le parti sostengono che l’operazione di concentrazione non abbia alcuna finalità escludente e risponda, invece, ad una “*chiara*” logica industriale⁷⁰.

78. Con riguardo all’assenza di finalità escludenti, è stato affermato che il ruolo di Mondadori Media e il fatto che l’operazione porterà ad un assetto di controllo congiunto escludano “*in radice*” che Press-Di possa essere asservita a logiche escludenti o predatorie. È stato altresì evidenziato che, poiché l’interesse degli editori è che le proprie pubblicazioni siano disponibili capillarmente su tutto

⁶⁴ Si veda doc. B83 (Risposta di Avvenire alla richiesta di informazioni del 13 aprile 2022).

⁶⁵ Si veda doc. B87 (Risposta del Corriere dello Sport alla richiesta di informazioni del 13 aprile 2022).

⁶⁶ Si veda doc. B92 (Risposta del Domani alla richiesta di informazioni del 13 aprile 2022).

⁶⁷ Si veda doc. B94 (Risposta de Il Fatto Quotidiano alla richiesta di informazioni del 13 aprile 2022).

⁶⁸ Si veda doc. B110 (Risposta di Società Editrice Italiana S.p.A. alla richiesta di informazioni del 13 aprile 2022).

⁶⁹ Si veda doc. B104 (Risposta di Caltagirone alla richiesta di informazioni del 13 aprile 2022).

⁷⁰ Si veda verbale dell’audizione delle parti del 3 maggio 2022 (documenti B138 e B139).

il territorio nazionale, eventuali strategie escludenti risulterebbero controproducenti per il distributore che le mettesse in atto, in quanto contrarie all'interesse degli editori.

79. Quanto alla logica industriale, l'operazione di concentrazione è intesa a creare sinergie nella filiera della distribuzione, tra distributore nazionale e distributore locale. È stato evidenziato come una valorizzazione del patrimonio di dati possa portare ad un efficientamento e alla razionalizzazione della gestione delle rese, ad un efficientamento della logistica e del trasporto dei prodotti editoriali e all'avvio di progetti di *marketing* (a partire dalla conoscenza del mercato). Inoltre, un accorciamento della filiera, aumenterebbe il grado di conoscenza del mercato e consentirebbe di individuare strategie volte ad assicurare la disponibilità dei prodotti editoriali alle rivendite e, dunque, ai clienti finali.

80. Artoni Group e SRH si sono sempre caratterizzati per la propensione ad investire nelle aziende che hanno acquisito nel corso degli anni nonché a sostenere la rete di vendita. A tale ultimo riguardo, è stato affermato che il [90-100%] delle rivendite servite da aziende di Artoni Group e il [80-90%] delle rivendite servite da SRH sono informatizzate. Inoltre, Artoni Group è impegnata a promuovere un ampliamento delle categorie merceologiche delle rivendite (sono, infatti, le rivendite esclusive quelle più esposte al rischio di chiusura) e SRH nella formazione agli edicolanti.

81. [Omissis].

VIII. VALUTAZIONE DELL'OPERAZIONE DI CONCENTRAZIONE

L'operazione di concentrazione

82. L'operazione di concentrazione in esame riguarda il cambiamento del controllo di Press-Di. L'elemento sostanziale della modifica del controllo di Press-Di è l'ingresso di una componente espressione della distribuzione locale.

83. Delle due anime del controllo di Press-Di ad esito dell'operazione di concentrazione, quella espressione del mondo editoriale (Mondadori Media) è coinvolta nel riposizionamento strategico del Gruppo Mondadori nel quale Press-Di viene annoverato tra gli *asset* non strategici e il *business* dell'editoria di periodici è (almeno) dal 2018 in una fase di significativo ridimensionamento. La stessa Mondadori Media ha affermato che l'operazione di concentrazione è tesa a [omissis].

84. Per contro, la componente espressione della distribuzione locale vive una fase di sostenuta crescita anche attraverso l'acquisizione di aziende concorrenti e di mandati di distribuzione detenuti da aziende concorrenti (crescita esterna). Siffatta espansione è continuata anche successivamente alla notifica dell'operazione di concentrazione, come dimostrano la recente acquisizione di ulteriori mandati di distribuzione da un'azienda concorrente⁷¹; inoltre, alcune attività di raccolta di informazioni presso rivendite del Lazio servite da aziende concorrenti appaiono prodromiche ad una ulteriore espansione.

85. Le sinergie e le efficienze la cui realizzazione rappresenterebbe, secondo le parti, la *ratio* dell'operazione di concentrazione (valorizzazione del patrimonio di dati, efficientamento e razionalizzazione della gestione delle rese, efficientamento della logistica e del trasporto dei prodotti editoriali, progetti di *marketing*, conoscenza del mercato al fine di elaborare strategie di risposta alle esigenze della domanda) non sembrano richiedere che si realizzi un'integrazione tra la fasi di

⁷¹ Si fa riferimento all'acquisizione da Emilianpress di mandati di distribuzione per le aree di Bologna, Ferrara, Imola, Faenza, Lugo e Roma

distribuzione nazionale e locale. *[Omissis]*. Inoltre, le stesse parti hanno affermato che Artoni Group e SRH già si caratterizzano per la propensione ad investire nelle aziende che hanno acquisito nel corso degli anni nonché per il sostegno alla rete di vendita; anche l'informatizzazione delle rivendite servite da Artoni Group e SRH è, secondo le parti, già molto elevata.

I mercati interessati

86. L'operazione di concentrazione interessa (i) il mercato della distribuzione nazionale di stampa quotidiana e periodica e (ii) i mercati della distribuzione locale di stampa quotidiana e periodica. Con riferimento a questi ultimi, come si vedrà più diffusamente nel seguito, l'operazione di concentrazione appare idonea a produrre effetti non solo negli ambiti locali nei quali sono presenti i distributori locali controllati da Artoni Group e SRH, ma anche nei restanti mercati, limitrofi e non limitrofi.

87. Le evidenze agli atti danno conto del fatto che, nella definizione degli ambiti locali di attività, rilevano non solo i vincoli di servizio e le conseguenti esigenze di strutture e organizzazione logistica, ma anche valutazioni di natura economica e finanziaria relative alla sostenibilità economica dell'attività. Il quadro che ne viene fuori è variegato: la dimensione geografica dei mercati della distribuzione locale di stampa quotidiana e periodica, quando viene valutata (anche) in funzione delle ripartizioni amministrative, è prevalentemente pluri-provinciale o regionale; in generale, emerge la necessità di procedere a valutazioni caso per caso.

88. Solo in poche aree del territorio nazionale si registra la presenza di più di un distributore locale, cioè i distributori nazionali non affidano ad uno stesso operatore la distribuzione locale dei prodotti editoriali intermediati. La compresenza di più di un distributore locale riguarda, di norma, alcune città metropolitane (Roma, Milano, Torino, Napoli) in ragione del fatto che esse presentano caratteristiche particolari (elevato numero di punti di vendita, bassa percorrenza richiesta per la distribuzione e elevata redditività media dei punti vendita) che influiscono sull'organizzazione del servizio e sulla redditività dell'attività di distribuzione.

89. In un contesto di duratura e consolidata contrazione delle vendite di stampa quotidiana e periodica, i mercati della distribuzione locale hanno sperimentato una fase di concentrazione, tuttora in atto, che ha portato ad una drastica riduzione nel numero di operatori, ad oggi, indicato tra 40 e 50. I distributori locali hanno, pertanto, fronteggiato una fase di ottimizzazione della struttura logistica e organizzativa e dei costi e, di conseguenza, nella generalità dei casi indicano che l'eventuale perdita del mandato di Press-Di comprometterebbe la sostenibilità economica della loro attività; in un numero significativo di casi, i distributori locali hanno affermato che qualunque perdita di liquidato, anche marginale, comprometterebbe la possibilità di proseguire l'attività.

90. Per quanto concerne la struttura dei mercati interessati, nel mercato della distribuzione nazionale di stampa quotidiana e periodica, M-Dis è il primo operatore con una quota superiore al 30%, Press-Di è il secondo operatore con una quota superiore al 20% nel 2020, SODIP e GEDI sono il terzo e il quarto operatore con quote che nel 2020 hanno superato il 15%, MEPE è il quinto operatore.

91. Quanto ai mercati della distribuzione locale di stampa quotidiana e periodica, l'attività del distributore locale che entra nel controllo di Press-Di si distingue per l'estensione e il grado di continuità territoriale: i distributori locali controllati da Artoni Group e SRH coprono larga parte dell'Italia centro-settentrionale (Abruzzo, Marche e Emilia Romagna, in parte Lazio e Toscana e alcune aree di Lombardia e Veneto) detenendo posizioni di monopolio o quasi monopolio e, laddove

presenti in sovrapposizione con altri distributori locali, con quote di assoluto rilievo (al 45% nella provincia di Viterbo, superiore al 70% nella provincia di Roma e superiore all'85% nella provincia di Rieti).

Il rafforzamento della posizione dominante

92. Come evidenziato, il distributore locale che entra nel controllo di Press-Di detiene posizioni dominanti in numerosi mercati della distribuzione locale di stampa quotidiana e periodica, trovandosi, di norma, in posizione di monopolio o quasi monopolio, e detenendo quote di assoluto rilievo anche negli ambiti locali in cui ciò non accade. Le aree coperte, inoltre, si distinguono nel panorama nazionale per estensione (coprendo gran parte dell'Italia Centro-Settentrionale) e grado di contiguità territoriali. Inoltre, Artoni Group ha la disponibilità e gestisce per conto di Press-Di e SODIP la struttura logistica di Roma della *joint venture* DI2, che fornisce servizi di logistica per la distribuzione nazionale di prodotti editoriali.

93. Ad esito dell'operazione di concentrazione in esame, il distributore locale che entra nel controllo di Press-Di rafforza la propria posizione di mercato in quanto l'integrazione verticale con il secondo distributore nazionale italiano rende di fatto non contendibili i mandati distributivi relativi a siffatto distributore nazionale. Inoltre, il distributore locale che entra nel controllo di Press-Di acquisisce il potere di determinare, congiuntamente a SODIP, la gestione di DI2 e, pertanto, di influire sulla logistica a servizio della distribuzione nazionale per il secondo (Press-Di) e il terzo (SODIP) operatore di mercato che, insieme rappresentano il [35-40%] circa del liquidato complessivo. Questo potere di influenza si aggiunge al ruolo che Artoni Group già detiene nella struttura logistica di DI2 sita in Roma.

94. L'entità che deriva dall'operazione di concentrazione possiede caratteristiche che rappresentano un *unicum* nel panorama della distribuzione editoriale in Italia. Infatti, essa unisce:

(i) una componente espressione della distribuzione nazionale, rappresentata dal secondo operatore (Press-Di), che detiene altresì il controllo di una *joint venture* (DI2) idonea a influenzare la logistica per la distribuzione nazionale per una porzione rilevante del liquidato complessivo nazionale concernente anche quella del terzo operatore nazionale (SODIP);

(ii) una componente espressione della distribuzione locale, che detiene di norma posizioni di monopolio o quasi monopolio, o comunque posizioni di assoluto rilievo, negli ambiti locali nei quali è attiva, e che si contraddistingue per dimensione complessiva del liquidato (circa [25-30%] nel 2020), ampiezza e grado di contiguità degli ambiti territoriali di attività (per intero le regioni Abruzzo, Marche, Emilia Romagna; in parte le regioni Lazio e Toscana; alcune aree della Lombardia e del Veneto) e propensione alla crescita.

95. Vale evidenziare che il primo distributore nazionale, M-Dis, che pure controlla alcuni distributori locali, vanta una presenza nella fase della distribuzione locale non paragonabile a quella di Artoni. Infatti, i distributori locali controllati da M-Dis (a) rappresentano, complessivamente, meno del 10% del liquidato nazionale, (b) sono attivi in aree (non contigue) che, caratterizzandosi come aree metropolitane, si prestano più di altre ad essere coperta da più di un distributore locale e (c) in un caso (To-Dis) rappresentano l'operatore minoritario nel relativo ambito di attività.

96. Quanto agli altri distributori nazionali che hanno una quota di mercato con un ordine di grandezza paragonabile a quella di quella di Press-Di - vale a dire SODIP e GEDI che nel 2020 detenevano rispettivamente quote del [15-20%] e del [15-20%] circa - la connessione strutturale

con la rete di distribuzione locale che caratterizzerà la nuova entità è tale da ampliare e approfondire le differenze tra i suddetti operatori nel mercato della distribuzione nazionale. Al riguardo, si ricorda che (i) Press-Di è il secondo operatore mentre SODIP e GEDI sono, rispettivamente, il terzo e il quarto operatore, (ii) rispetto a SODIP, Press-Di può vantare i mandati di distribuzione di primari quotidiani (quali Corriere dello Sport, Tuttosport, Il Giornale, Libero, La Verità, il Fatto Quotidiano e Avvenire⁷²) e (iii) l'attività di distribuzione nazionale di GEDI si configura come sostanzialmente *captive*. Pertanto, l'operazione in esame appare idonea ad aumentare il potere di mercato della nuova entità anche nei confronti di SODIP e GEDI, sia in termini di potere negoziale di Artoni Group e SRH rispetto ai suddetti distributori nazionali, sia in termini di leve competitive a disposizione di Press-Di rispetto ai concorrenti SODIP e GEDI.

97. In ragione dei rapporti di forza che si verranno a determinare tra la nuova entità e i distributori nazionali concorrenti SODIP e GEDI, non appare condivisibile la considerazione di M-Dis circa la possibilità che accordi in essere o pregressi tra Press-Di, SODIP e GEDI possano ulteriormente rafforzare il potere di mercato della nuova entità. Peraltro, diversamente da quanto sostenuto da M-Dis i suddetti accordi non sono idonei a provare che esiste un coordinamento delle politiche commerciali di Press-Di, SODIP e GEDI in quanto nel settore della distribuzione non sono infrequenti accordi e rapporti societari tra concorrenti e la stessa M-Dis ha collegamenti sia con SODIP (attraverso la società controllata MDM e la società partecipata GD Media, nelle quali SODIP detiene una partecipazione) sia con GEDI (attraverso la società controllata al 100% To-Dis che fino al 31 dicembre 2021 ha effettuato la distribuzione nazionale di due primarie testate di GEDI quali La Stampa e Il Secolo XIX) sia con la stessa Press-Di (attraverso la società controllata MDM e la società partecipata GD Media, nelle quali Press-Di detiene una partecipazione).

Gli effetti dell'operazione di concentrazione

Riduzione della concorrenza potenziale e strategie di preclusione o ostacolo

98. L'effetto più immediato dell'operazione in esame è una drastica riduzione della concorrenza potenziale esercitata dai distributori locali concorrenti di Artoni Group e SRH. Ciò in quanto i distributori locali concorrenti non saranno, di fatto, in grado di contendere ad Artoni Group e SRH i mandati di Press-Di, che rappresentano ormai una quota significativa del liquidato (vendite al valore di copertina) di quotidiani e periodici.

99. L'ingresso nel controllo di Press-Di della componente espressione della distribuzione locale appare idoneo a modificare gli incentivi di Press-Di nei rapporti con i distributori locali e gli incentivi di Artoni Group e SRH nei rapporti con i distributori nazionali. In particolare, la forte spinta all'espansione manifestata da Artoni Group e SRH può indurre Press-Di a disdettare, in misura parziale o totale, i mandati dei distributori locali concorrenti ovvero a modificare le condizioni applicate ai medesimi (preclusione o ostacolo alle forniture) al fine di supportare l'espansione di Artoni Group e SRH. Parimenti, la presenza di Press-Di nella fase di distribuzione nazionale può indurre Artoni Group e SRH a precludere l'accesso agli ambiti locali serviti ai distributori nazionali concorrenti ovvero a peggiorare le condizioni applicate ai medesimi (preclusione o ostacolo agli

⁷² Si veda doc. B1 (Formulario di notifica) e doc. B83 (Risposta di Avvenire alla richiesta di informazioni del 13 aprile 2022).

sbocchi) riducendo la capacità competitiva dei distributori nazionali concorrenti di Press-Di a vantaggio di quest'ultima.

100. Come si vedrà più compiutamente nel seguito, risulta, infatti, di tutta evidenza che la nuova entità si avvantaggerebbe sia della crescita di Artoni Group e SRH che della crescita di Press-Di: la crescita delle singole componenti, e cioè distribuzione nazionale e distribuzione locale, aumenterebbe la dimensione complessiva della nuova entità; inoltre, i due effetti si alimenterebbero reciprocamente in quanto la crescita di Artoni Group e SRH rafforzerebbe Press-Di e la crescita di Press-Di rafforzerebbe Artoni Group e SRH.

101. Secondo gli orientamenti della Commissione sulla valutazione delle operazioni di concentrazione di natura verticale⁷³, nel valutare la probabilità di scenari di preclusione (o ostacolo) alle forniture (“a livello dei fattori di produzione”) ovvero di preclusione (o ostacoli) agli sbocchi (“l'accesso dei mercati a valle”), occorre valutare se l'entità derivante dalla concentrazione avrebbe (i) la capacità di precludere (o ostacolare) in maniera significativa l'accesso alle forniture ovvero ai mercati a valle, (ii) un incentivo ad agire in tal senso e se una strategia di preclusione (o ostacolo) (iii) avrebbe un effetto negativo significativo sulla concorrenza a valle (in caso di preclusione o ostacolo alle forniture) ovvero a monte (in caso di preclusione o ostacolo agli sbocchi). Questi tre fattori sono strettamente interconnessi.

Strategia di preclusione o ostacolo alle forniture

102. Per porre in essere una strategia di preclusione o ostacolo alle forniture, nel caso di specie, la nuova entità dovrebbe, attraverso Press-Di, realizzare un'interruzione totale o parziale delle forniture di stampa quotidiana e periodica ai distributori locali o degradare le condizioni tecnico-economiche con cui le medesime forniture vengono affidate ai distributori locali (ad esempio, riduzione dei compensi, modifica delle condizioni dei resi, ecc.).

103. La nuova entità avrebbe la capacità di porre in essere siffatte strategie di preclusione o ostacolo alle forniture. Press-Di, così come qualunque altro distributore nazionale, si trova nella posizione di disdettare, in misura parziale o totale, i mandati ai distributori locali. Le disdette rappresentano, infatti, uno degli strumenti utilizzati dai distributori nazionali per riorganizzare i propri rapporti distributivi.

104. Risultano agli atti sia evidenze di disdette di Press-Di a distributori locali concorrenti di Artoni Group e SRH per trasferire i mandati a queste ultime⁷⁴, sia evidenze di uso delle disdette da parte dei distributori nazionali per ristrutturare la rete di rapporti in determinate aree (in particolare, con riferimento al Lazio⁷⁵), sia evidenze di disdette da parte di distributori nazionali diversi da Press-Di nei confronti di Artoni Group⁷⁶.

⁷³ Si vedano “Orientamenti relativi alla valutazione delle concentrazioni non orizzontali a norma del regolamento del Consiglio relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (2008/C 265/07)”.

⁷⁴ Si veda doc. A86 (Risposta di Zamparelli Leopoldo, Siena Distribuzione e Zeta alla richiesta di informazioni del 5 gennaio).

⁷⁵ Si veda doc. A85 (Risposta di M-Dis alla richiesta di informazioni del 5 gennaio 2022). Si vedano altresì provvedimento di avvio, doc. B1 (Formulario di notifica) e A86 (Risposta di Zamparelli Leopoldo, Siena Distribuzione e Zeta alla richiesta di informazioni del 5 gennaio).

⁷⁶ Si veda doc. A85 (Risposta di M-Dis alla richiesta di informazioni del 5 gennaio 2022). Inoltre, le parti hanno rappresentato che [omissis].

Parimenti, risultano agli atti evidenze di modifiche unilaterali, da parte di Press-Di, in senso peggiorativo, delle condizioni pattuite con i distributori locali⁷⁷.

105. La realizzazione di una strategia di preclusione o ostacolo alle forniture da parte della nuova entità risulta idonea a pregiudicare le dinamiche competitive nei mercati della distribuzione locale di prodotti editoriali. Essa può, infatti, portare all'uscita di distributori locali concorrenti dal mercato ovvero alla loro acquisizione ad un prezzo significativamente inferiore a quello che avrebbero avuto se la nuova entità non avesse realizzato la strategia in questione. In entrambi i casi, la sostituzione del distributore locale uscito o acquisito non sarebbe basata su una concorrenza sui meriti bensì sarebbe l'esito di un uso distorto della posizione di mercato della nuova entità.

106. Le evidenze agli atti danno conto del fatto che la sostenibilità economica dell'attività di distribuzione locale è un elemento costitutivo della stessa dimensione geografica dei mercati e che l'attuale assetto dei mercati è il risultato di una fase di concentrazione, tuttora in atto. Dette caratteristiche dei mercati si inseriscono in un contesto di crisi, consolidata e di lunga durata, della stampa quotidiana e periodica. Di conseguenza, la perdita, anche parziale, del mandato di Press-Di risulta idonea a compromettere la sostenibilità economica delle aziende di distribuzione locale. Questa è, del resto, la valutazione che emerge con chiarezza dalla disamina delle risposte dei distributori locali.

107. Ciò significa che, in primo luogo, la nuova entità potrebbe utilizzare la minaccia della disdetta dei mandati di Press-Di nei confronti dei distributori locali concorrenti per scoraggiarne eventuali piani di espansione negli ambiti di operatività di Artoni Group e SRH. Inoltre, la disdetta o la minaccia di disdetta dei mandati di Press-Di potrebbe essere messa al servizio di piani di espansione degli ambiti di operatività di Artoni Group e SRH.

108. Il venir meno delle condizioni di economicità dell'attività di distribuzione locale in un dato ambito può portare alla cessazione dell'attività ovvero alla cessione della medesima. In ogni caso, il valore dell'azienda, ai fini della sua liquidazione ovvero per la sua cessione, risulterebbe significativamente ridotto in quanto la capacità dell'azienda di produrre ricavi e coprire i costi dipende dai mandati ottenuti dai distributori nazionali.

109. La modifica in senso peggiorativo delle condizioni pattuite con i distributori locali è una condotta che, se ripetuta nel tempo e/o associata a disdette parziali dei mandati, può compromettere la sostenibilità economica dell'attività del distributore locale. Anche nel caso in cui non si produca tale effetto, la condotta in questione è idonea a ridurre il valore aziendale in quanto influisce sulla capacità di produrre ricavi.

110. Ulteriore incentivo per la nuova entità a porre in essere una strategia preclusiva alle forniture consiste, quindi, nella possibilità di espandere gli ambiti locali di attività di Artoni Group e SRH anche tramite l'acquisizione di distributori locali ad un costo inferiore rispetto quello a che si sarebbe determinato in assenza della suddetta strategia. In tal caso, infatti, la nuova entità otterrebbe allo stesso tempo l'obiettivo di espansione e il contenimento, anche rilevante, dei costi della medesima. E tutto ciò, in un contesto nel quale gli altri operatori sperimentano un costante declino dei liquidati e crescenti difficoltà a coprire i costi.

⁷⁷ Si veda doc. A86 (Risposta di Zamparelli Leopoldo, Siena Distribuzione e Zeta alla richiesta di informazioni del 5 gennaio).

111. La realizzazione di una strategia di preclusione o ostacolo alle forniture risulta conveniente sia per aree limitrofe a quelle in cui sono attivi Artoni Group e SRH sia per aree non contigue. Infatti, come visto, siffatta strategia può portare all'acquisizione di aziende di distribuzione locale concorrenti, ivi comprese le strutture logistiche e le attrezzature utilizzate per lo svolgimento delle attività. Artoni Group e SRH potrebbero, in tal modo, estendere la propria attività ad ambiti non contigui a quelli attuali. A ciò si aggiunga che sia Artoni Group che SRH operano, o hanno operato, su ambiti non contigui: prima dell'acquisizione del controllo di CDL, RG Stampa operava su ambiti non contigui (con CDL che serviva le aree di separazione tra detti ambiti); Martini Dumas attualmente opera su ambiti non contigui (essendo l'area di Chianciano separate dalle altre). La condotta riduce altresì la varietà dei distributori locali e le alternative di distribuzione locale per i distributori nazionali, incrementandone la dipendenza.

112. In conclusione, la nuova entità avrebbe gli incentivi e la capacità di porre in essere una strategia di preclusione o ostacolo alle forniture. Siffatta strategia è suscettibile di produrre effetti distorsivi della concorrenza nei mercati della distribuzione locale di stampa quotidiana e periodica, anche in ragione delle specifiche caratteristiche di tali mercati.

Strategia di preclusione o ostacolo agli sbocchi

113. Quanto alla strategia di preclusione o ostacolo degli sbocchi, nel caso di specie, la nuova entità potrebbe peggiorare le condizioni economiche e qualitative applicate da Artoni Group e SRH ai distributori nazionali concorrenti di Press-Di, o rifiutare di distribuire le pubblicazioni gestite da un determinato distributore nazionale concorrente di Press-Di (preclusione totale).

114. La nuova entità avrebbe la capacità di porre in essere siffatte strategie di preclusione o ostacolo agli sbocchi. Al riguardo, si richiama il fatto che Artoni Group e SRH rappresentano circa il [25-30%] del liquidato a livello nazionale. Ciò significa che una fetta significativa (più di un quarto) di tutta la distribuzione locale è gestita dalla nuova entità. Inoltre, di norma Artoni Group e SRH operano in condizioni di monopolio o quasi monopolio negli ambiti locali di attività.

115. Le possibilità dei distributori nazionali concorrenti di Press-Di di resistere a una strategia di preclusione o ostacolo agli sbocchi, posta in essere da Artoni Group e SRH, dipendono in maniera cruciale dalla possibilità di rivolgersi a distributori locali concorrenti, così da sottrarsi al potere di mercato dei suddetti Artoni Group e SRH. Siffatta soluzione non appare, tuttavia, realizzabile in ragione del fatto che, con l'eccezione di alcune aree del Lazio, Artoni Group e SRH si trovano in posizione di monopolio o quasi monopolio.

116. Anche la possibilità (teorica) di ingresso di distributori locali concorrenti, negli ambiti locali di Artoni Group e SRH, appare di difficile realizzazione: la sostenibilità economica dell'attività di distribuzione locale richiede, infatti, che si realizzino economie di scala per la copertura dei costi fissi, ciò che difficilmente potrebbe avvenire in mancanza dei mandati di Press-Di. Inoltre, l'ipotetico nuovo entrante si troverebbe, con alta probabilità, a operare "circondato" da distributori locali di Artoni Group e SRH.

117. Il distributore nazionale che dovesse essere oggetto di una strategia di preclusione o ostacolo agli sbocchi, posta in essere da Artoni Group e SRH, vedrebbe, pertanto, aumentare i propri costi come conseguenza diretta della strategia in questione. Anche nel caso, del tutto ipotetico, in cui il distributore nazionale decidesse di sostenere l'ingresso di uno o più distributori locali concorrenti in uno o più ambiti locali coperti da Artoni Group e SRH, il distributore nazionale incorrerebbe in un

incremento dei costi, dovendo farsi carico di assicurare la sostenibilità economica dell'attività di distribuzione locale in mancanza (quantomeno) dei mandati di Press-Di.

118. Il costo della distribuzione locale pesa il 60-70% sul complesso dei costi sostenuti dai distributori nazionali. Pertanto, la capacità della nuova entità di influire sui costi dei distributori nazionali concorrenti è di chiaro rilievo sia in termini assoluti che rapportata alla porzione di liquidato distribuita a livello locale da Artoni Group e SRH.

119. L'incentivo per la nuova entità a porre in essere una strategia di preclusione o ostacolo agli sbocchi consiste vuoi in un aumento dei ricavi di Artoni Group e SRH, conseguente all'aumento dei compensi per le attività di distribuzione locale, vuoi in un aumento dei ricavi per Press-Di, conseguente alla maggiore capacità di acquisire nuovi editori dovuta al vantaggio di costo e alla posizione consolidata nella distribuzione locale.

120. La realizzazione di una strategia di preclusione o ostacolo agli sbocchi da parte della nuova entità risulta, quindi, idonea a pregiudicare le dinamiche competitive nel mercato della distribuzione nazionale di prodotti editoriali. Infatti, essa porterebbe ad una riduzione della capacità competitiva del distributore nazionale che incorrerebbe in un incremento dei costi. Di ciò può avvantaggiarsi Press-Di potendo offrire agli editori condizioni che i distributori nazionali concorrenti non sono in grado di replicare.

121. Risultano agli atti evidenze di condotte di distributori locali controllati da Artoni Group nei confronti di M-Dis idonee ad aumentare i costi sostenuti da quest'ultima per organizzare la distribuzione delle pubblicazioni intermedie e incidere sulla gestione finanziaria della medesima M-Dis (attraverso la mancata corresponsione di importi dovuti).

122. In conclusione, la nuova entità avrebbe gli incentivi e la capacità di porre in essere una strategia di preclusione o ostacolo agli sbocchi. Siffatta strategia è suscettibile di produrre effetti distorsivi della concorrenza nel mercato della distribuzione nazionale di stampa quotidiana e periodica, riducendo indebitamente la capacità competitiva dei distributori nazionali concorrenti di Press-Di.

IX. I RIMEDI COMPORTAMENTALI PROPOSTI DALLE PARTI

Contenuto dei rimedi comportamentali proposti

123. Le parti, pur ritenendo che l'operazione in esame non porterà pregiudizio alle dinamiche concorrenziali della filiera della distribuzione, si sono dette disponibili ad implementare una serie di rimedi comportamentali per la durata di cinque anni dalla notifica del provvedimento di chiusura dell'istruttoria. I rimedi proposti vengono di seguito riportati così come presentati dalle parti⁷⁸.

1. Divieto di revoche (anche parziali) al mero scopo di supportare l'espansione territoriale di Artoni Group e SRH. Le revoche (anche parziali) potranno essere effettuate nei casi e secondo le modalità tassativamente previste alle misure 2, 3 e 5

124. Press-Di si impegna a:

- non effettuare (o minacciare di effettuare) revoche dei mandati conferiti ai distributori locali al mero fine di supportare l'espansione territoriale di Artoni Group e SRH;

⁷⁸ I rimedi descritti nel testo sono stati presentati in data 6 maggio 2022 (doc. B147) e successivamente integrati in data 13 e 16 maggio 2022 (documenti B165 e B167).

- non intraprendere (o minacciare di intraprendere) misure equivalenti alla revoca dei mandati conferiti ai distributori locali al mero fine di supportare l'espansione territoriale di Artoni Group e SRH.

125. Fermo restando quanto sopra indicato, Press-Di potrà revocare i propri mandati ai distributori locali esclusivamente nelle ipotesi tassative previste dai successivi punti 2, 3 e 5.

126. L'esecuzione del rimedio in questione è soggetta al monitoraggio da parte del *Monitoring Trustee*.

2. Inadempimenti che giustificano una revoca da parte di Press-Di mediante la risoluzione del contratto con effetto immediato

127. Qualora i contratti in essere (*i.e.* i contratti vigenti tra Press-Di e i distributori locali alla data di notifica del Provvedimento finale con cui saranno accolti i Rimedi Proposti il cui numero, identificazione e contenuto dovrà essere certificato dal *Monitoring Trustee*), prevedano una clausola risolutiva espressa in caso di mancato rispetto dei termini di consegna da parte dei distributori locali o nei casi di grave inadempimento contrattuale, Press-Di potrà mantenere il diritto di risolvere, con effetto immediato, il mandato al distributore locale che, salve ipotesi di forza maggiore, non rispetti il calendario delle uscite previste a livello nazionale per i prodotti editoriali secondo i seguenti *Key Performance Indicators* (KPI):

Tipologia del prodotto	Numero ritardi annui ammessi
Quotidiano	[omissis] ⁷⁹
Settimanale	[omissis]
Mensile	[omissis]
Ultrabimestrali - Numeri unici	[omissis]

128. In assenza di una clausola risolutiva espressa nel contratto, nelle ipotesi sopra menzionate Press-Di potrà revocare il mandato al distributore locale nel rispetto del termine di preavviso scritto di sei mesi in linea con quanto stabilito al punto 3.

129. Il Calendario delle uscite viene trasmesso ai distributori ed è pertanto oggettivamente verificabile tramite il sistema Inforete a livello nazionale.

130. I KPI, indicati nella tabella che precede, sono stati stabiliti [omissis] e dovranno essere valutati ed eventualmente integrati dal *Monitoring Trustee* che dovrà anche certificare, di volta in volta, la sussistenza delle ipotesi sopra indicate.

3. Motivi che giustificano una revoca da parte di Press-Di con preavviso scritto di sei mesi

131. Press-Di potrà revocare i propri mandati in osservanza del termine di preavviso scritto di sei mesi (cfr. misura 4) esclusivamente nelle seguenti ipotesi:

- Il distributore locale effettua i pagamenti degli acconti e dei saldi forniture con ritardo rispetto alle scadenze stabilite contrattualmente tra le parti per [omissis];

⁷⁹ In considerazione della tipologia di prodotto editoriale (quotidiano), costituisce grave inadempimento la consegna del quotidiano con un giorno di ritardo da parte del distributore locale, salvo i casi di forza maggiore.

- Il distributore locale paga una somma *[omissis]* di quanto contrattualmente dovuto per *[omissis]*;
- Il distributore locale modifica unilateralmente le tariffe concordate tra le parti per i servizi svolti;
- Il distributore locale non rispetta i tempi di consegna stabiliti nei KPI qualora il contratto vigente non preveda per tale ipotesi una clausola risolutiva espressa che consenta di risolvere il contratto con effetto immediato;
- Vi è da parte del distributore locale una sistematica dichiarazione di prodotti editoriali quotidiani e periodici invenduti superiori ai quantitativi effettivamente restituiti (differenze resa) per *[omissis]*.
- In caso di contestazione sulla determinazione della differenza resa, Press-Di si rende disponibile ad effettuare un controllo congiunto con il distributore locale interessato dei prodotti resi.

132. Fermo restando quanto sopra, Press-Di si impegna a rinunciare, in via unilaterale, ai seguenti diritti previsti nei contratti vigenti con i distributori locali:

(i) al diritto di recesso *ad nutum*, fermo restando che tale diritto rimarrà, ovviamente, invariato in favore dei distributori locali⁸⁰;

(ii) al diritto di variare l'ambito distributivo e/o dei punti di vendita di competenza dei distributori locali (c.d. "variazioni dell'ambito distributivo") per il tramite di revoche parziali.

133. Con riferimento al diritto, previsto nei contratti vigenti con i distributori locali, del "recesso in particolari condizioni" ai sensi del quale, nei casi di cessione a terzi dell'azienda (*i.e.* attività di distribuzione) da parte del distributore locale ovvero di variazione dell'assetto societario o dei soci ovvero di variazioni della dislocazione della sede operativa, il distributore locale debba preventivamente informare Press-Di, la quale ha la facoltà di recedere dal contratto, con un preavviso indicato in un minimo di 30 giorni e in un massimo di 60 giorni, Press-Di si impegna a limitare l'applicazione della previsione, tassativamente al ricorrere di almeno una delle seguenti condizioni: (i) il distributore locale subentrante sia privo di solidità patrimoniale e finanziaria ovvero non fornisca a richiesta di Press-Di una fideiussione bancaria pari al valore del venduto di due mesi; (ii) contestazioni in merito ad inadempimenti contrattuali del distributore locale subentrante con Press-Di in relazione ad altri rapporti di distribuzione; (iii) il distributore locale subentrante non sia in grado di dimostrare il possesso di una organizzazione dedicata all'attività di distribuzione locale di prodotti editoriali idonea a garantire la continuità del servizio secondo gli *standard* qualitativi di mercato.

134. Nel caso in cui Press-Di intendesse avvalersi di tale facoltà, si impegna a prevedere un termine di preavviso scritto pari a sei mesi, in luogo dei 30 o 60 giorni attualmente previsti dai contratti vigenti.

135. Si rappresenta, peraltro, che essendo i contratti vigenti tra Press-Di e i distributori locali a tempo indeterminato, salvo i casi previsti dai rimedi nn. 2, 3 e 5, Press-Di, avendo rinunciato espressamente al proprio diritto di recesso *ad nutum*, non potrà, tra la data di notifica del Provvedimento finale con cui saranno accolti i Rimedi Proposti e i successivi 5 anni (durata dei Rimedi Proposti), disdettare tali contratti. Tuttavia, qualora in detto periodo, si rendesse necessario modificare o rinnovare i contratti ad oggi vigenti con i distributori locali, Press-Di si impegna a negoziare le condizioni economiche e qualitative nel rispetto principio di non discriminazione tra distributori locali⁸¹.

⁸⁰ Nei contratti vigenti è previsto che ciascuna parte possa recedere con un preavviso indicato in un minimo di 60 giorni e in un massimo di 90 giorni.

⁸¹ *[Omissis]*.

136. Da ultimo, con riferimento ai nuovi contratti che verranno stipulati tra la data di notifica del Provvedimento finale con cui saranno accolti i Rimedi Proposti e i successivi 5 anni (durata dei Rimedi Proposti), sarà sempre possibile per Press-Di applicare condizioni migliorative in occasione della negoziazione dei nuovi contratti con i distributori locali nel rispetto del principio di non discriminazione tra distributori locali.

137. L'esecuzione del rimedio in questione è soggetta al monitoraggio da parte del *Monitoring Trustee*.

4. Modifica dei contratti esistenti ed inserimento nei nuovi contratti di un addendum in linea con quanto previsto nel rimedio 3 di un termine di preavviso scritto di sei mesi in caso di revoca di mandato al distributore locale oltre all'indicazione delle rinunce all'esercizio dei diritti contrattuali

138. Press-Di assume l'impegno a modificare i contratti esistenti secondo i termini e le condizioni indicate al rimedio n. 3.

139. Tali modifiche saranno comunicate da Press-Di ai distributori locali, entro 20 giorni dalla data di notifica del Provvedimento finale con cui saranno accolti i Rimedi Proposti, inviando al domicilio – indicato in contratto – di ciascun distributore locale una comunicazione, via PEC ovvero mediante raccomandata A/R, contenente l'indicazione delle modifiche ai contratti suindicate, dichiarando di aver assunto il rimedio in oggetto e di essere pertanto tenuta a darvi piena esecuzione in pendenza della validità dei Rimedi Proposti.

140. Con riferimento ai nuovi contratti che verranno stipulati tra la data di notifica del Provvedimento finale con cui saranno accolti i Rimedi Proposti e i successivi 5 anni (durata dei Rimedi Proposti), Press-Di prevedrà la sottoscrizione di un apposito *addendum* con le modifiche sopra indicate da allegare ai nuovi contratti.

141. Resta inteso che in pendenza del termine di preavviso di sei mesi il distributore locale è comunque tenuto ad adempiere puntualmente alle obbligazioni che il contratto prevede a suo carico e che, in caso di gravi inadempienze contrattuali verificatesi in pendenza di detto termine, troveranno applicazione le disposizioni contrattuali e le norme di legge applicabili anche ai fini di valutare la revoca del mandato con effetto immediato.

142. L'esecuzione del rimedio in questione è soggetta al monitoraggio da parte del *Monitoring Trustee*.

5. Azioni concorrenziali esercitabili da Press-Di

143. Press-Di sarà libera di esercitare azioni concorrenziali, modificando l'assetto territoriale dei propri mandati (anche tramite revoca totale o parziale) nelle seguenti ipotesi:

Qualora nell'area territoriale servita da un distributore locale, a seguito di una revoca da parte di uno o più distributori nazionali / fornitori concorrenti, vi sia una riduzione del *bouquet* degli editori distribuiti che determina una diminuzione dei fatturati del distributore locale superiore alle seguenti soglie (al netto del fisiologico calo di mercato):

- pari o maggiore del 10% in caso di distributori locali terzi;
- pari o maggiore del 20% in caso di distributori locali di Artoni Group e SRH.

144. In tali casi, Press-Di potrà conferire i nuovi mandati ai distributori locali (ivi compresi Artoni Group e SRH) in continuità con i criteri di selezione finora seguiti (ad es. capacità economica e

finanziaria adeguata all'impegno da assumersi, capacità logistiche tali da garantire la corretta esecuzione dei servizi necessari, esperienza specifica nel settore, struttura e dimensione sufficiente a coprire l'area). Qualora il distributore locale prescelto sia già presente in aree territorialmente contigue, le condizioni economiche già presenti sull'area in oggetto dovranno essere migliorate in funzione delle efficienze conseguite dal distributore locale grazie alle economie di scala obiettivamente documentabili (ad es. in termini di minori costi di trasporto, efficientamento gestionale ecc.).

145. La sussistenza delle ipotesi sopra indicate dovrà essere valutata e certificata da parte del *Monitoring Trustee*.

6. Procedura interna di Antitrust Compliance per la gestione di situazioni potenzialmente a rischio ai sensi dell'art. 3 della L. 287/1990 e dell'art. 9 L. subfornitura

146. Artoni Group e SRH si impegnano al rispetto di una procedura interna di *Antitrust Compliance* per la gestione *ex ante* di situazioni potenzialmente a rischio, ed in particolare:

- nel caso in cui il distributore nazionale / fornitore concorrente di Press-Di acquisisca nuovi mandati distributivi di prodotti editoriali quotidiani e periodici già presenti sull'area, Artoni Group e SRH si impegnano ad applicare al nuovo distributore nazionale / fornitore concorrente di Press-Di condizioni non peggiorative rispetto a quelle precedentemente concordate con il distributore nazionale uscente (divieto di discriminazione);

- Artoni Group e SRH si impegnano, rispettivamente, a continuare ad applicare in maniera non discriminatoria i criteri finora seguiti per la definizione dei corrispettivi in caso di negoziazione con distributori nazionali / fornitori concorrenti di Press-Di per prodotti editoriali quotidiani e periodici non distribuiti nelle aree già servite da Artoni Group e SRH (divieto di discriminazione) fatta salva la possibilità per Artoni Group e SRH di migliorare le condizioni applicate a distributori nazionali /fornitori concorrenti di Press-Di rispetto ai distributori nazionali / fornitori uscenti.

147. L'esecuzione del rimedio in questione è soggetta al monitoraggio da parte del *Monitoring Trustee*.

7. Segregazione delle informazioni

148. Artoni Group e SRH si impegnano a non richiedere a Press-Di, che a sua volta si impegna a non divulgarle, informazioni relative agli accordi commerciali con i distributori locali terzi titolari dei mandati.

149. Press-Di si impegna a non richiedere ad Artoni Group e SRH, che, rispettivamente, si impegnano a non divulgarle, informazioni relative agli accordi commerciali con i distributori nazionali concorrenti di Press-Di.

150. L'esecuzione del rimedio in questione è soggetta al monitoraggio da parte del *Monitoring Trustee*.

8. Ipotesi di crescita esterna ed interna

151. Ad ulteriore presidio e rafforzamento delle misure proposte, in caso di crescita esterna ed interna (i.e. acquisizione di partecipazioni societarie, aziende, rami di aziende, mandati di distribuzione ed altri contratti simili o subentro nel mandato da parte di Artoni Group e SRH su richiesta dei distributori nazionali / fornitori concorrenti di Press-Di) Press-Di, Artoni Group e SRH

assumono l'impegno, rispettivamente, a garantire l'applicazione delle misure sopra proposte da parte di tutte le eventuali nuove entità e mandati che saranno acquisiti nei mercati della distribuzione locale e nazionale dei prodotti editoriali periodici e quotidiani.

152. Pertanto, i rimedi assunti da Press-Di, Artoni Group e SRH saranno, ove applicabile, automaticamente estesi a tutte le aree geografiche e/o ai nuovi mandati che dovessero essere acquisiti da Artoni Group e/o SRH in vigore dei rimedi.

153. L'esecuzione del rimedio in questione è soggetta al monitoraggio da parte del *Monitoring Trustee*.

9. Nomina di un Monitoring Trustee

154. Press-Di, Artoni Group e SRH si impegnano a fare sì che Press-Di nomini un *Monitoring Trustee* terzo, indipendente e in possesso di preparazione tecnica specifica, incaricato di monitorare l'effettiva esecuzione delle misure proposte, di esercitare il ruolo di conciliatore in eventuali dispute relative ad esse e di produrre periodiche relazioni all'Autorità.

155. Entro venti giorni dalla notifica del provvedimento dell'Autorità, le parti sottoporranno all'approvazione dell'Autorità il nome del *Monitoring Trustee*, unitamente al *curriculum* e al mandato.

156. Il *Monitoring Trustee* sarà una figura avente le seguenti caratteristiche:

- i)** sarà un soggetto indipendente rispetto alle parti e alle imprese facenti parte dei rispettivi gruppi;
- ii)** dovrà possedere le qualifiche necessarie per svolgere il suo mandato;
- iii)** non dovrà essere, né essere stato esposto, a un conflitto di interessi. In particolare, il fiduciario non può aver ricoperto alcun incarico significativo per conto delle parti e relativi gruppi nell'anno precedente la propria nomina.

157. Nelle more della nomina del *Monitoring Trustee*, Press-Di, Artoni Group e SRH si impegnano a comunicare le situazioni oggetto di accertamento da parte di quest'ultimo all'Autorità.

Considerazioni delle parti sui rimedi comportamentali proposti

158. Le parti hanno svolto alcune considerazioni circa l'idoneità dei rimedi proposti a contrastare gli effetti preclusivi ipotizzati in sede di avvio del procedimento.

159. In primo luogo è stato rilevato che le disdette dei mandati rappresentano uno strumento a cui tutti i distributori nazionali fanno "normalmente" ricorso "al fine della corretta gestione o manutenzione dei rapporti commerciali con i rispettivi distributori locali; tali interventi si rendono necessari, nella maggior parte dei casi, per rispondere a finalità prettamente commerciali e industriali"⁸².

160. Con riferimento al Rimedio 1, le parti hanno evidenziato che esso esclude espressamente che le disdette dei mandati di Press-Di possano essere utilizzate per supportare l'espansione territoriale di Artoni Group e SRH. Il contenuto del rimedio è circostanziato dalla precisazione che eventuali revoche saranno consentite solo nelle ipotesi e secondo le modalità tassativamente descritte dai Rimedi 2, 3 e 5.

⁸² Si veda doc. B147 (Proposta di rimedi del 6 maggio 2022).

161. Con specifico riferimento al Rimedio 2, le parti hanno sottolineato la rilevanza della tempestiva disponibilità dei prodotti editoriali presso le rivendite al fine di rispondere alle esigenze dei clienti finali. Il rimedio non introduce un peggioramento delle condizioni contrattuali in essere per i distributori locali. L'individuazione di KPI, è idonea a circoscrivere i casi in cui Press-Di potrà attivare le clausole di risoluzione per inadempimenti contrattuali gravi. Inoltre, la rispondenza dei KPI alle prassi di mercato sarà soggetta a previa valutazione e certificazione da parte del *Monitoring Trustee*.

162. Con riferimento al Rimedio 3, le parti hanno rappresentato come il distributore locale beneficerà della delimitazione delle ipotesi di recesso a favore di Press-Di, della rinuncia al diritto di recesso *ad nutum* e al diritto di “*variazioni dell’ambito distributivo*” nonché dell’estensione a sei mesi del termine di preavviso. Inoltre, viene esplicitato che Press-Di si atterrà ad un principio di non discriminazione tra distributori locali qualora si renda necessario modificare o rinnovare i contratti vigenti ovvero sottoscriverne di nuovi.

163. Con riferimento al Rimedio 4, le parti hanno rappresentato come l’allungamento del termine di preavviso in caso di revoca del mandato rappresenta un miglioramento per i distributori locali. Press-Di potrà, infatti, revocare il mandato con effetto immediato solo nei casi previsti dalle disposizioni contrattuali e dalle norme di legge applicabili.

164. Con riferimento al Rimedio 5, le parti hanno spiegato che le azioni ivi indicate sono previste allo scopo di consentire a Press-Di di “*adeguare intelligentemente la propria condotta commerciale a fronte di una riduzione del bouquet degli editori distribuiti, con conseguente calo del fatturato dei [distributori locali] interessati*”, siano essi controllati da Artoni Group e SRH ovvero distributori locali terzi⁸³. [Omissis]⁸⁴.

165. La *ratio* sottesa al Rimedio 5 è che una riduzione del fatturato del 10% è idonea a compromettere la sostenibilità economica dell’attività di un distributore locale, secondo quanto emerso dall’istruttoria, e che, in tal caso, Press-Di, al pari degli altri distributori locali, può trovarsi a dover modificare l’assetto dei mandati ai distributori locali al fine di preservare e garantire la capillarità della distribuzione delle pubblicazioni gestite. La proposta delle parti prevede una soglia di riduzione del fatturato più alta nel caso di distributori locali controllati da Artoni Group e SRH “*anche al fine di tenere adeguatamente conto della diversa sostenibilità economica degli stessi*”⁸⁵.

166. Con riferimento al Rimedio 6, le parti affermano che le azioni ivi indicate sono idonee a “neutralizzare” *ex ante* il rischio di ogni possibile strategia preclusiva degli sbocchi improntando al principio di non discriminazione le negoziazioni di Artoni Group e SRH con i distributori nazionali e/o fornitori che acquisiscano nuovi mandati distributivi per le aree coperte dai distributori locali controllati da Artoni Group e SRH.

167. Con riferimento al Rimedio 7, le parti affermano che esso “*è volt[o] ad evitare una strategia preclusiva complessa di natura verticale*” in quanto Press-Di non conoscerebbe i termini degli accordi commerciali stipulati da Artoni Group e SRH con i distributori nazionali concorrenti e, specularmente, Artoni Group e SRH non conoscerebbero i termini degli accordi commerciali stipulati da Press-Di con distributori locali concorrenti. Il vincolo di segregazione delle informazioni

⁸³ Si veda doc. B167 (Integrazione della proposta di rimedi del 16 maggio 2022).

⁸⁴ Si veda doc. B147 (Proposta di rimedi del 6 maggio 2022).

⁸⁵ Si veda doc. B167 (Integrazione della proposta di rimedi del 16 maggio 2022).

in possesso di Press-Di riguarda gli accordi commerciali con tutti i distributori locali concorrenti di Artoni Group e SRH.

168. Con riferimento al Rimedio 8, le parti affermano che esso è volto a “*garantire la piena efficacia*” dei rimedi proposti⁸⁶. L’applicazione dei rimedi sarà estesa a tutte le entità e i mandati che dovessero essere acquisiti nel periodo di vigenza dei rimedi.

169. Con riferimento al Rimedio 9, le parti evidenziano che la nomina di un *Monitoring Trustee* rappresenta una consolidata prassi e appare idonea a garantire una corretta esecuzione dei rimedi.

170. Per le ragioni illustrate, le parti ritengono che il *set* di rimedi proposto sia idoneo a rimuovere il rischio che l’operazione in esame produca gli effetti preclusivi ipotizzati nel provvedimento di avvio.

X. OSSERVAZIONI DI M-DIS SUI RIMEDI PROPOSTI DALLE PARTI

171. M-Dis ritiene che l’operazione di concentrazione non possa essere autorizzata in assenza di “*stringenti rimedi strutturali*” e, in particolare, individua le seguenti misure che dovrebbero essere imposte ai fini dell’autorizzazione dell’operazione di concentrazione⁸⁷:

i) cessione da parte di Artoni Group e SRH di attività distributive ovvero, in subordine, cessione da parte di Artoni Group e SRH delle infrastrutture logistiche di trasporto a livello locale (prima alternativa) ovvero misure idonee a consentire a distributori locali concorrenti di utilizzare le infrastrutture logistiche di trasporto a livello locale di Artoni Group e SRH;

ii) cessione dell’intera partecipazione di Press-Di in DI2 (50%);

iii) divieto per Artoni Group e SRH di estendere le attività di distribuzione ad altri ambiti locali;

iv) divieto per la nuova entità di revocare i mandati a distributori locali concorrenti di Artoni Group e SRH;

v) obbligo in capo ad Artoni Group e SRH di “*astenersi da qualsiasi comportamento che potrebbe ostacolare l’attività dei distributori concorrenti a livello locale*”.

172. Con riguardo alla misura *sub iv)* M-Dis ha precisato che essa dovrebbe essere imposta (e implementata) unitamente alle altre misure indicate non essendo da sola sufficiente a rimuovere gli effetti pregiudizievoli della concorrenza derivanti dall’operazione di concentrazione. Inoltre, la medesima misura dovrebbe trovare applicazione in tutti gli ambiti locali della distribuzione di prodotti editoriali e la possibilità per Press-Di di revocare i mandati ai distributori locali concorrenti di Artoni Group e SRH dovrebbe essere prevista solo in caso di “*grave inadempimento contrattuale*”.

173. Con specifico riferimento ai rimedi proposti dalle parti, sopra illustrati, M-Dis ha affermato che gli stessi sono “*incompleti*” e “*inidonei*” a risolvere le criticità dell’operazione di concentrazione: incompleti, perché non intervengono sul rischio che l’entità che deriverà dalla concentrazione ponga in essere strategie di preclusione o ostacolo agli sbocchi; inidonei a contenere anche (solo) il rischio che la nuova entità ponga in essere strategie di preclusione o ostacolo alle forniture, in quanto “*facilmente aggirabili*”. Con riguardo a tale ultima valutazione, M-Dis ha spiegato che la nuova entità “*non avrebbe difficoltà a convincere o indurre uno dei distributori nazionali con i quali*

⁸⁶ Si veda doc. B147 (Proposta di rimedi del 6 maggio 2022).

⁸⁷ Si vedano doc. B162 (Memoria finale di M-Dis del 13 maggio 2022) e doc. B175 (Osservazioni di M-Dis sui rimedi proposti dalle parti del 17 maggio 2022).

collabora” (vale a dire SODIP e GEDI) a disdire i mandati ai distributori locali così da determinare una riduzione del *bouquet* di editori distribuiti e una conseguente contrazione del fatturato dei medesimi distributori locali e consentire a Press-Di di disdire a sua volta i mandati, nel rispetto dei rimedi proposti⁸⁸.

174. Secondo M-Dis non dovrebbe essere possibile per Press-Di disdire i mandati dei distributori locali al di fuori di ipotesi di grave inadempimento e, dunque, dovrebbe essere esclusa la possibilità che Press-Di disdica i mandati in reazione a riduzioni del fatturato dei distributori locali dovuti a disdette da parte di altri distributori nazionali. Peraltro, la previsione di una soglia di riduzione del fatturato più elevata per Artoni Group e SRH (20%) rispetto ai distributori locali concorrenti (10%) implicherebbe un trattamento più favorevole per i primi in quanto Press-Di potrebbe revocare i mandati dei distributori locali concorrenti al verificarsi di una riduzione del fatturato del 10% mentre sarebbe necessaria una riduzione del fatturato del 20% perché Press-Di possa revocare i mandati di Artoni Group e SRH. Tale paradosso servirebbe, secondo M-Dis, “*ad allontanare l’attenzione dal fatto che il meccanismo della revoca del mandato sembra essere stato disegnato proprio al fine di aggirare i rimedi stessi*”.

175. M-Dis ritiene che la “*significativa complessità*” dei rimedi proposti dalle parti rappresenti una conferma dell’inadeguatezza di un *set* di rimedi comportamentali a rimuovere gli effetti pregiudizievoli della concorrenza derivanti dell’operazione di concentrazione. Pertanto, la società ribadisce la propria valutazione che, nel caso di specie, sia necessario condizionare l’autorizzazione a un *set* di rimedi strutturali che dovrebbero comprendere almeno *a)* il divieto per la nuova entità di espandere l’attività di distribuzione locale ad ulteriori ambiti per un periodo di cinque anni e *b)* l’obbligo di cedere ovvero rendere accessibili a terzi le infrastrutture logistiche per il trasporto a livello locale di prodotti editoriali e ciò al fine di consentire l’ingresso di nuovi distributori locali nelle aree coperte da Artoni Group e SRH.

XI. VALUTAZIONE DEI RIMEDI COMPORTAMENTALI PROPOSTI

Il quadro d’insieme dei rimedi proposti

176. I rimedi *sub* 1, 2, 3, 4 e 5 e il rimedio *sub* 7 sono idonei a contenere il rischio che la nuova entità ponga in essere strategie di preclusione o ostacolo alle forniture. In particolare, i primi cinque rimedi:

- individuano tassativamente le ipotesi nelle quali Press-Di potrà revocare i mandati dei distributori locali (rimedi *sub* 1, 2, 3 e 5);
- sanciscono il principio per cui Press-Di non potrà revocare (o minacciare di revocare) i mandati dei distributori locali, né intraprendere (o minacciare di intraprendere) azioni a ciò equivalenti al mero fine di supportare l’espansione territoriale di Artoni Group e SRH (rimedio *sub* 1);
- prevedono modifiche unilaterali dei contratti in essere, a favore dei distributori locali, volte a garantirne la durata e ad estendere il termine di preavviso in caso di revoca (rimedi *sub* 2, 3 e 4);
- introducono un principio di non discriminazione nelle negoziazioni che dovessero rendersi necessarie per modificare o rinnovare contratti già in essere o per stipulare nuovi contratti con distributori locali (rimedio *sub* 3).

⁸⁸ L’ipotesi prospettata da M-Dis fa riferimento al rimedio *sub* 5.

Il rimedio 7, prevedendo la segregazione delle informazioni relative ai rapporti commerciali di Press-Di con i distributori locali concorrenti di Artoni Group e SRH, è idoneo a contenere il rischio che le suddette informazioni vengano utilizzate per sostenere l'espansione di Artoni Group e SRH nei mercati della distribuzione locale di prodotti editoriali.

177. I rimedi *sub* 6 e 7 sono suscettibili di contenere il rischio che la nuova entità ponga in essere strategie di preclusione o ostacolo agli sbocchi. In particolare, il rimedio *sub* 6 è volta a garantire che le condotte di Artoni Group e SRH nei confronti dei distributori nazionali concorrenti di Press-Di saranno improntate a un principio di non discriminazione. Il rimedio *sub* 7, prevedendo la segregazione delle informazioni relative ai rapporti commerciali di Artoni Group e SRH con i distributori nazionali concorrenti di Press-Di, è idonea a contenere il rischio che le suddette informazioni vengano utilizzate per accrescere le capacità competitive di Press-Di nel mercato della distribuzione nazionale.

178. Non sono previste limitazioni all'ambito di applicazione dei rimedi. Inoltre, il rimedio *sub* 8 estende l'applicazione dei rimedi proposti a tutte le eventuali nuove entità (partecipazioni, aziende, rami d'azienda, contratti) e mandati (o contratti o subentri) che dovessero essere acquisiti nel mercato della distribuzione nazionale di prodotti editoriali e nei mercati della distribuzione locale di prodotti editoriali.

179. La previsione di un *Monitoring Trustee* appare idonea a favorire un'effettiva e corretta esecuzione dei rimedi (rimedio *sub* 9).

180. La durata dei rimedi proposti, pari a cinque anni, decorrenti dalla data di notifica del provvedimento di chiusura dell'istruttoria, appare congrua rispetto all'obiettivo di rimuovere le criticità concorrenziali derivanti dall'operazione di concentrazione, tenuto conto del contesto di mercato nel quale questa si realizzerà. Infatti, non vi sono elementi che facciano ritenere che la crisi dell'editoria di stampa quotidiana e periodica e il *trend* di concentrazione della filiera della distribuzione, con particolare riferimento alla fase della distribuzione locale, possano risolversi nel breve e medio periodo cosicché una durata dei rimedi inferiore a cinque anni risulterebbe insufficiente a preservare la capacità del mercato di trovare nuovi assetti competitivi.

Considerazioni sui singoli rimedi

181. Con specifico al rimedio *sub* 1, si osserva che l'affermazione per cui Press-Di potrà revocare i mandati ai distributori locali esclusivamente nelle ipotesi tassativamente previste ai rimedi *sub* 2, 3 e 5, rafforza il principio per cui non potrà revocare (o minacciare di revocare) i mandati dei distributori locali, né intraprendere (o minacciare di intraprendere) azioni a ciò equivalenti al mero fine di supportare l'espansione territoriale di Artoni Group e SRH.

182. Con specifico riferimento al rimedio *sub* 2, si evidenzia che le ipotesi nelle quali Press-Di potrà revocare il mandato sono oggettivamente individuate e sono altresì soggette alla valutazione del *Monitoring Trustee*. La previsione di un termine di preavviso di sei mesi, in mancanza di una clausola risolutiva espressa, rappresenta per i distributori locali un miglioramento rispetto ai termini (compresi tra 30 e 90) previsti per il recesso *ad nutum*.

183. Con specifico riferimento al rimedio *sub* 3, si osserva che le ipotesi di inadempimento contrattuale nelle quali Press-Di potrà risolvere i contratti sono oggettivamente individuate; parimenti, le ipotesi nelle quali Press-Di potrà esercitare il diritto di "*recesso in particolari condizioni*", sono oggettivamente individuate con riguardo alla solidità patrimoniale e finanziaria,

al rispetto degli impegni contrattuali e all'organizzazione del distributore locale subentrante (rimedio 3). La previsione di un termine di preavviso di sei mesi rappresenta per i distributori locali un miglioramento rispetto ai termini previsti per il recesso *ad nutum* (compresi tra 30 e 90) e per il "*recesso in particolari condizioni*" (compresi tra 30 e 60 giorni).

184. La rinuncia da parte di Press-Di al diritto di recesso *ad nutum* e al diritto di "*variazioni dell'ambito distributivo*" garantisce che l'individuazione delle ipotesi nelle quali Press-Di potrà revocare i mandati dei distributori locali è tassativa. Poiché i contratti tra Press-Di e i distributori locali sono a tempo indeterminato, la rinuncia al diritto di recesso *ad nutum* garantisce la durata degli stessi contratti per la durata dei rimedi (fatte salve le ipotesi di revoca tassativamente individuate).

185. L'introduzione di un principio di non discriminazione, nelle negoziazioni che Press-Di dovesse dover condurre per modificare o rinnovare contratti già in essere o per stipulare nuovi contratti con distributori locali, costituisce un ulteriore presidio a garanzia che la nuova entità non utilizzerà il proprio potere di mercato per favorire i distributori locali di Artoni Group e Press-Di.

186. Il rimedio *sub 4* è idoneo a rendere conoscibili ai distributori locali l'estensione del termine di preavviso in caso di revoca e la rinuncia di Press-Di ai diritti contrattualmente previsti, secondo quanto indicato nel rimedio *sub 3*, così favorendo l'effettiva esecuzione di quest'ultimo.

187. Con specifico riferimento al rimedio *sub 5*, si evidenzia che la sua finalità è quella di consentire a Press-Di di adattare "*l'assetto territoriale*" dei suoi mandati – vale a dire l'attribuzione degli stessi ai diversi distributori locali attivi sul territorio – in reazione a riduzioni dei fatturati dei medesimi distributori locali causate da disdetta di distributori nazionali concorrenti. Infatti, come messo in luce dall'istruttoria, riduzioni anche limitate del fatturato sono idonee a compromettere la sostenibilità economica dell'attività di un distributore locale così mettendo a rischio la distribuzione di stampa quotidiana e periodica negli ambiti locali serviti dal distributore in questione. In tali casi, pertanto, ciascun distributore nazionale deve trovare soluzioni distributive alternative affidando i mandati ad altri distributori locali che siano in grado di espandere la propria attività. In mancanza di tali soluzioni alternative il distributore nazionale si troverebbe di fronte al rischio di non poter garantire la distribuzione delle pubblicazioni affidategli e/o di dover farsi carico del rischio finanziario del distributore locale (con conseguente, rilevante, aggravio di costi).

188. La proposta delle parti di circoscrive a casi oggettivamente individuati la possibilità di adattare l'assetto territoriale dei propri mandati, anche attraverso revoche parziali o totali: dovrebbero, infatti, aversi **(i)** una revoca dei mandati del distributore locale da parte di un distributore nazionale concorrente, **(ii)** una riduzione del *bouquet* di editori distribuiti e **(iii)** una conseguente diminuzione del fatturato del distributore locale "*al netto del fisiologico calo di mercato*" superiore ad una data soglia. Vale evidenziare che, ai fini dell'individuazione di detta soglia, la diminuzione del fatturato è valutata "*al netto del fisiologico calo di mercato*" e, pertanto, a fronte della crisi delle vendite di quotidiani e periodici, alla soglia in questione corrisponderebbe una riduzione effettiva del fatturato superiore.

189. Le parti individuano soglie differenziate per i distributori locali controllati da Artoni Group e SRH (20%) per i distributori locali terzi (10%). Tale differenziazione appare adeguata a tenere conto della maggiore solidità finanziaria dei primi rispetto ai secondi. Inoltre, la soglia individuata per i distributori terzi è coerente con le risultanze istruttorie secondo le quali diversi operatori hanno affermato che qualunque perdita di liquidato comprometterebbe la sostenibilità economica, alcuni

operatori hanno indicato una perdita di liquidato inferiore o uguale al 10% quale soglia critica e altri operatori hanno affermato che la perdita di qualunque mandato metterebbe a rischio la sostenibilità economica. A ciò si aggiunga che la soglia di perdita di fatturato individuata per Artoni Group e SRH è tale che, esclusa l'ipotesi irrealistica che Press-Di disdica i mandati ad Artoni Group e SRH, solo il principale distributore nazionale, e cioè M-Dis, potrebbe autonomamente causare una riduzione del fatturato pari o superiore a tale soglia.

190. La possibilità, adombrata da M-Dis, per cui SODIP o GEDI potrebbero prestarsi a disdettare i mandati di taluni distributori locali per favorire Press-Di non appare ragionevole. Infatti, SODIP e GEDI sono concorrenti di Press-Di e, pertanto, non avrebbero alcun interesse a favorire la nuova entità. Inoltre, la ricerca di soluzioni distributive alternative negli ambiti locali è resa complicata dalle caratteristiche dell'attività di distribuzione locale, che impone stringenti vincoli di servizio e richiede un'adeguata organizzazione anche logistica, e dalla necessità di garantire la sostenibilità economica dell'attività, in un contesto di costante contrazione delle vendite. Pertanto, si ritiene improbabile che SODIP e GEDI disdettino i mandati ai distributori locali laddove ciò non sia necessario a garantire la distribuzione dei prodotti editoriali.

191. Poiché la concreta ridefinizione dell'assetto territoriale dei mandati dipende dalle specifiche circostanze che si realizzeranno sul mercato, è necessario che il rimedio proposto ponga vincoli alla disdetta dei mandati senza però giungere ad una stretta regolazione delle singole circostanze⁸⁹. Ciò posto, è ragionevole ipotizzare che la nuova entità considererà la disdetta dei mandati a (distributori locali controllati da) Artoni Group e SRH quale *extrema ratio*. Al fine di evitare strategie di preclusione o ostacolo alle forniture e consentire comunque il fisiologico riassetto territoriale dei mandati, in reazione a scelte industriali poste in essere da distributori nazionali concorrenti, il rimedio *sub* 1 sancisce il principio per cui la nuova entità non utilizzerà lo strumento della revoca dei mandati di distributori locali “*al mero fine di supportare l'espansione territoriale di Artoni Group e SRH*”.

192. Con specifico riferimento al rimedio *sub* 6, si osserva che lo stesso è suscettibile di contenere il rischio che la nuova entità ponga in essere strategie di preclusione o ostacolo agli sbocchi, in quanto prevede che le condotte di Artoni Group e SRH nei confronti dei distributori nazionali concorrenti di Press-Di saranno improntate a un principio di non discriminazione.

193. Con specifico riferimento al rimedio *sub* 7, si ritiene che la segregazione **(i)** delle informazioni relative ai rapporti commerciali di Press-Di con i distributori locali concorrenti di Artoni Group e SRH e **(ii)** delle informazioni relative ai rapporti commerciali di Artoni Group e SRH con i distributori nazionali concorrenti di Press-Di, sia idonea a contenere il rischio che la nuova entità ponga in essere vuoti strategie di preclusione o ostacolo agli sbocchi vuoti strategie di preclusione o ostacolo delle forniture.

194. Con specifico riferimento al rimedio *sub* 8, si osserva che l'estensione dei rimedi che impegnano Press-Di, Artoni Group e SRH alle eventuali nuove entità e mandati che dovessero essere acquisiti sia idonea a garantire una piena ed effettiva applicazione dei rimedi. Pertanto, il rimedio in

⁸⁹ Non si può, infatti, escludere *a priori*, ad esempio, che per la nuova entità possa essere più ragionevole sostenere l'attività dei distributori locali che hanno subito il calo di fatturato (ad esempio, trasferendo ad essi mandati di ambiti territoriali contigui) che disdettare i relativi mandati e implementare soluzioni alternative.

questione è suscettibile di ridurre il rischio che la nuova entità ponga in essere sia strategie di preclusione o ostacolo agli sbocchi sia strategie di preclusione o ostacolo delle forniture.

195. Con riferimento al rimedio *sub 9*, si rileva che la nomina di un *Monitoring Trustee*, incaricato di monitorare l'esecuzione di tutti i rimedi e con compiti di verifica dei KPI relativi ai tempi di consegna delle pubblicazioni (rimedio *sub 2*) sia idonea a garantire una piena e corretta esecuzione dei rimedi proposti. Pertanto, il rimedio in questione è suscettibile di ridurre il rischio che la nuova entità ponga in essere strategie di preclusione o ostacolo agli sbocchi e/o alle forniture.

196. Tra i compiti del *Monitoring Trustee* rientra quello di relazionare periodicamente all'Autorità sull'esecuzione dei rimedi. A tal riguardo si ritiene che una cadenza semestrale di siffatte relazioni sia adeguata, tenuto conto del fatto che i rapporti tra distributore nazionale e distributore locale sono di durata e, al contempo, che la filiera della distribuzione di prodotti editoriali sta attraverso una fase di concentrazione e ristrutturazione.

Valutazioni conclusive sui rimedi proposti

197. Alla luce delle considerazioni svolte, i rimedi proposti dalle parti risultano, nel loro complesso, idonei a scongiurare gli effetti pregiudizievoli della concorrenza derivanti dall'operazione di concentrazione in quanto eliminano il rischio che la nuova entità ponga in essere sia strategie di preclusione o ostacolo alle forniture, nei mercati della distribuzione locale di stampa quotidiana e periodica sia strategie di preclusione o ostacolo agli sbocchi, nel mercato della distribuzione nazionale di stampa quotidiana e periodica. I rimedi in questione risultano altresì necessari allo scopo di evitare il prodursi di un pregiudizio alla concorrenza, in quanto non è possibile, nel caso di specie, individuare un *set* di misure ugualmente idonee che impongano alle parti un sacrificio minore in termini di limitazione dei diritti contrattuali e degli strumenti commerciali disponibili. I rimedi proposti risultano, inoltre, adeguati allo scopo di eliminare gli effetti pregiudizievoli della concorrenza derivanti dall'operazione di concentrazione in quanto non eccedono tale scopo e, in particolare, non limitano in maniera ingiustificata l'uso dello strumento delle disdette dei mandati ai distributori locali da parte della nuova entità. Pertanto, i rimedi proposti dalle parti appaiono, nel loro complesso, proporzionati.

198. La valutazione di proporzionalità dei rimedi comportamentali proposti dalle parti, che è necessariamente legata all'oggetto e alle caratteristiche dell'operazione in esame, implica che, nel caso di specie, non è necessario prescrivere misure correttive strutturali ai fini dell'autorizzazione dell'operazione di concentrazione. Infatti, siffatte misure imporrebbero alle parti un sacrificio ingiustificato e non necessario allo scopo di eliminare gli effetti pregiudizievoli derivanti dall'operazione di concentrazione. Peraltro, la crisi consolidata e duratura del settore dell'editoria di quotidiani e periodici e la fase di concentrazione e ristrutturazione della filiera della distribuzione fanno ritenere che, nel caso di specie, possa essere acquisita sul mercato capacità distributiva cosicché, in forza dei rimedi comportamentali proposti, risulta comunque possibile per un distributore nazionale integrarsi verticalmente a valle nei mercati della distribuzione locale.

XII. CONCLUSIONI

199. Alla luce delle considerazioni svolte si ritiene che l'operazione di concentrazione in esame porterà al rafforzamento delle posizioni dominanti detenute da Artoni Group e SRH nei mercati della distribuzione locale di stampa quotidiana e periodica nei quali sono attivi. La nuova entità che

deriverà dall'operazione di concentrazione avrà la capacità e gli incentivi per porre in essere strategie di preclusione o ostacolo agli sbocchi e strategie di preclusione o ostacolo alle forniture e siffatte strategie sono suscettibili di produrre effetti distorsivi della concorrenza nel mercato della distribuzione nazionale e nei mercati della distribuzione locale di stampa quotidiana e periodica.

200. I rimedi proposti dalle parti risultano, nel loro complesso, idonei e proporzionati a scongiurare gli effetti pregiudizievoli della concorrenza che l'operazione in esame è suscettibile di produrre.

201. Tutto ciò considerato, si ritiene che l'operazione di concentrazione sia suscettibile di essere autorizzata condizionatamente alla realizzazione dei rimedi comportamentali proposti dalle parti.

RITENUTO pertanto, sulla base degli elementi emersi nell'istruttoria, che l'operazione in esame è suscettibile di determinare, ai sensi dell'articolo 6, commi 1 e 2 della legge n. 287/90 la creazione e il rafforzamento di una posizione dominante nei mercati rilevanti sopra individuati tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza;

RITENUTO necessario prescrivere alle società Press-Di Distribuzione Stampa e Multimedia S.r.l., Artoni Group S.p.A. e SRH S.r.l., ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90, misure necessarie a impedire il realizzarsi degli effetti distorsivi della concorrenza causati dalla realizzazione della concentrazione in esame;

RITENUTO, pertanto, che l'operazione di concentrazione comunicata è autorizzata subordinatamente alla piena, effettiva e tempestiva esecuzione di tutte le misure prescritte nel presente provvedimento;

RITENUTO che l'eventuale mancata attuazione delle suddette misure comporta la realizzazione di un'operazione di concentrazione in violazione del divieto di cui all'articolo 6, comma 1, della n. 287/90;

DELIBERA

di autorizzare l'operazione di concentrazione comunicata, a condizione che Press-Di Distribuzione Stampa e Multimedia S.r.l., Artoni Group S.p.A. e SRH S.r.l. diano piena ed effettiva esecuzione alle seguenti misure prescritte ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 287/90:

a) misure comportamentali

1. Divieto di revoche (anche parziali) al mero scopo di supportare l'espansione territoriale di Artoni Group e SRH. Le revoche (anche parziali) potranno essere effettuate nei casi e secondo le modalità tassativamente previste alle misure 2, 3 e 5

Press-Di si impegna a:

- non effettuare (o minacciare di effettuare) revoche dei mandati conferiti ai distributori locali al mero fine di supportare l'espansione territoriale di Artoni Group e SRH;
- non intraprendere (o minacciare di intraprendere) misure equivalenti alla revoca dei mandati conferiti ai distributori locali al mero fine di supportare l'espansione territoriale di Artoni Group e SRH.

Fermo restando quanto sopra indicato, Press-Di potrà revocare i propri mandati ai distributori locali esclusivamente nelle ipotesi tassative previste dai successivi punti 2, 3 e 5.

L'esecuzione del rimedio in questione è soggetta al monitoraggio da parte del *Monitoring Trustee*.

2. Inadempimenti che giustificano una revoca da parte di Press-Di mediante la risoluzione del contratto con effetto immediato

Qualora i contratti in essere (i.e. i contratti vigenti tra Press-Di e i distributori locali alla data di notifica del Provvedimento finale con cui saranno accolti i Rimedi Proposti il cui numero, identificazione e contenuto dovrà essere certificato dal *Monitoring Trustee*), prevedano una clausola risolutiva espressa in caso di mancato rispetto dei termini di consegna da parte del distributori locali o nei casi di grave inadempimento contrattuale, Press-Di potrà mantenere il diritto di risolvere, con effetto immediato, il mandato al distributore locale che, salve ipotesi di forza maggiore, non rispetti il calendario delle uscite previste a livello nazionale per i prodotti editoriali secondo i seguenti *Key Performance Indicators* (KPI):

Tipologia del prodotto	Numero ritardi annui ammessi
Quotidiano	[omissis] ⁹⁰
Settimanale	[omissis]
Mensile	[omissis]
Ultrabimestrali - Numeri unici	[omissis]

In assenza di una clausola risolutiva espressa nel contratto, nelle ipotesi sopra menzionate Press-Di potrà revocare il mandato al distributore locale nel rispetto del termine di preavviso scritto di sei mesi in linea con quanto stabilito al punto 3.

Il Calendario delle uscite viene trasmesso ai distributori ed è pertanto oggettivamente verificabile tramite il sistema Inforete a livello nazionale.

I KPI, indicati nella tabella che precede, sono stati stabiliti [omissis] e dovranno essere valutati ed eventualmente integrati dal *Monitoring Trustee* che dovrà anche certificare, di volta in volta, la sussistenza delle ipotesi sopra indicate.

3. Motivi che giustificano una revoca da parte di Press-Di con preavviso scritto di sei mesi

Press-Di potrà revocare i propri mandati in osservanza del termine di preavviso scritto di sei mesi (cfr. misura 4) esclusivamente nelle seguenti ipotesi:

- il distributore locale effettua i pagamenti degli acconti e dei saldi forniture con ritardo rispetto alle scadenze stabilite contrattualmente tra le parti per [omissis];
- il distributore locale paga una somma [omissis] di quanto contrattualmente dovuto per [omissis];
- il distributore locale modifica unilateralmente le tariffe concordate tra le parti per i servizi svolti;
- il distributore locale non rispetta i tempi di consegna stabiliti nei KPI qualora il contratto vigente non preveda per tale ipotesi una clausola risolutiva espressa che consenta di risolvere il contratto con effetto immediato;

⁹⁰ In considerazione della tipologia di prodotto editoriale (quotidiano), costituisce grave inadempimento la consegna del quotidiano con un giorno di ritardo da parte del distributore locale, salvo i casi di forza maggiore.

- vi è da parte del distributore locale una sistematica dichiarazione di prodotti editoriali quotidiani e periodici invenduti superiori ai quantitativi effettivamente restituiti (differenze resa) per [omissis]. In caso di contestazione sulla determinazione della differenza resa, Press-Di si rende disponibile ad effettuare un controllo congiunto con il distributore locale interessato dei prodotti resi.

Fermo restando quanto sopra, Press-Di si impegna a rinunciare, in via unilaterale, ai seguenti diritti previsti nei contratti vigenti con i distributori locali:

(i) al diritto di recesso *ad nutum*, fermo restando che tale diritto rimarrà, ovviamente, invariato in favore dei distributori locali⁹¹; e

(ii) al diritto di variare l'ambito distributivo e/o dei punti di vendita di competenza dei distributori locali (c.d. "variazioni dell'ambito distributivo") per il tramite di revoche parziali.

Con riferimento al diritto, previsto nei contratti vigenti con i distributori locali, del "recesso in particolari condizioni" ai sensi del quale, nei casi di cessione a terzi dell'azienda (i.e. attività di distribuzione) da parte del distributore locale ovvero di variazione dell'assetto societario o dei soci ovvero di variazioni della dislocazione della sede operativa, il distributore locale debba preventivamente informare Press-Di, la quale ha la facoltà di recedere dal contratto, con un preavviso indicato in un minimo di 30 giorni e in un massimo di 60 giorni, Press-Di si impegna a limitare l'applicazione della previsione, tassativamente al ricorrere di almeno una delle seguenti condizioni: **(i)** il distributore locale subentrante sia privo di solidità patrimoniale e finanziaria ovvero non fornisca a richiesta di Press-Di una fideiussione bancaria pari al valore del venduto di due mesi; **(ii)** contestazioni in merito ad inadempimenti contrattuali del distributore locale subentrante con Press-Di in relazione ad altri rapporti di distribuzione; **(iii)** il distributore locale subentrante non sia in grado di dimostrare il possesso di una organizzazione dedicata all'attività di distribuzione locale di prodotti editoriali idonea a garantire la continuità del servizio secondo gli *standard* qualitativi di mercato.

Nel caso in cui Press-Di intendesse avvalersi di tale facoltà, si impegna a prevedere un termine di preavviso scritto pari a sei mesi, in luogo dei 30 o 60 giorni attualmente previsti dai contratti vigenti. Si rappresenta, peraltro, che essendo i contratti vigenti tra Press-Di e i distributori locali a tempo indeterminato, salvo i casi previsti dai rimedi nn. 2, 3 e 5, Press-Di, avendo rinunciato espressamente al proprio diritto di recesso *ad nutum*, non potrà, tra la data di notifica del Provvedimento finale con cui saranno accolti i Rimedi Proposti e i successivi 5 anni (durata dei Rimedi Proposti), disdettare tali contratti. Tuttavia, qualora in detto periodo, si rendesse necessario modificare o rinnovare i contratti ad oggi vigenti con i distributori locali, Press-Di si impegna a negoziare le condizioni economiche e qualitative nel rispetto principio di non discriminazione tra distributori locali⁹².

Da ultimo, con riferimento ai nuovi contratti che verranno stipulati tra la data di notifica del Provvedimento finale con cui saranno accolti i Rimedi Proposti e i successivi 5 anni (durata dei Rimedi Proposti), sarà sempre possibile per Press-Di applicare condizioni migliorative in occasione della negoziazione dei nuovi contratti con i distributori locali nel rispetto del principio di non discriminazione tra distributori locali.

⁹¹ Nei contratti vigenti è previsto che ciascuna parte possa recedere con un preavviso indicato in un minimo di 60 giorni e in un massimo di 90 giorni.

⁹² [Omissis].

L'esecuzione del rimedio in questione è soggetta al monitoraggio da parte del *Monitoring Trustee*.

4. Modifica dei contratti esistenti ed inserimento nei nuovi contratti di un addendum in linea con quanto previsto nel rimedio 3 di un termine di preavviso scritto di sei mesi in caso di revoca di mandato al distributore locale oltre all'indicazione delle rinunce all'esercizio dei diritti contrattuali

Press-Di assume l'impegno a modificare i contratti esistenti secondo i termini e le condizioni indicate al rimedio n. 3.

Tali modifiche saranno comunicate da Press-Di ai distributori locali, entro 20 giorni dalla data di notifica del Provvedimento finale con cui saranno accolti i Rimedi Proposti, inviando al domicilio – indicato in contratto – di ciascun distributore locale una comunicazione, via PEC ovvero mediante raccomandata A/R, contenente l'indicazione delle modifiche ai contratti suindicate, dichiarando di aver assunto il rimedio in oggetto e di essere pertanto tenuta a darvi piena esecuzione in pendenza della validità dei Rimedi Proposti.

Con riferimento ai nuovi contratti che verranno stipulati tra la data di notifica del Provvedimento finale con cui saranno accolti i Rimedi Proposti e i successivi 5 anni (durata dei Rimedi Proposti), Press-Di prevederà la sottoscrizione di un apposito *addendum* con le modifiche sopra indicate da allegare ai nuovi contratti.

Resta inteso che in pendenza del termine di preavviso di sei mesi il distributore locale è comunque tenuto ad adempiere puntualmente alle obbligazioni che il contratto prevede a suo carico e che, in caso di gravi inadempienze contrattuali verificatesi in pendenza di detto termine, troveranno applicazione le disposizioni contrattuali e le norme di legge applicabili anche ai fini di valutare la revoca del mandato con effetto immediato.

L'esecuzione del rimedio in questione è soggetta al monitoraggio da parte del *Monitoring Trustee*.

5. Azioni concorrenziali esercitabili da Press-Di

Press-Di sarà libera di esercitare azioni concorrenziali, modificando l'assetto territoriale dei propri mandati (anche tramite revoca totale o parziale) nelle seguenti ipotesi:

Qualora nell'area territoriale servita da un distributore locale, a seguito di una revoca da parte di uno o più distributori nazionali / fornitori concorrenti, vi sia una riduzione del *bouquet* degli editori distribuiti che determina una diminuzione dei fatturati del distributore locale superiore alle seguenti soglie (al netto del fisiologico calo di mercato):

- pari o maggiore del 10% in caso di distributori locali terzi;
- pari o maggiore del 20% in caso di distributori locali di Artoni Group e SRH.

In tali casi, Press-Di potrà conferire i nuovi mandati ai distributori locali (ivi compresi Artoni Group e SRH) in continuità con i criteri di selezione finora seguiti (ad es. capacità economica e finanziaria adeguata all'impegno da assumersi, capacità logistiche tali da garantire la corretta esecuzione dei servizi necessari, esperienza specifica nel settore, struttura e dimensione sufficiente a coprire l'area). Qualora il distributore locale prescelto sia già presente in aree territorialmente contigue, le condizioni economiche già presenti sull'area in oggetto dovranno essere migliorate in funzione delle efficienze conseguite dal distributore locale grazie alle economie di scala obiettivamente documentabili (ad es. in termini di minori costi di trasporto, efficientamento gestionale ecc.).

La sussistenza delle ipotesi sopra indicate dovrà essere valutata e certificata da parte del *Monitoring Trustee*.

6. Procedura interna di Antitrust Compliance per la gestione di situazioni potenzialmente a rischio ai sensi dell'art. 3 della L. 287/1990 e dell'art. 9 L. subfornitura

Artoni Group e SRH si impegnano al rispetto di una procedura interna di *Antitrust Compliance* per la gestione *ex ante* di situazioni potenzialmente a rischio, ed in particolare:

- nel caso in cui il distributore nazionale / fornitore concorrente di Press-Di acquisisca nuovi mandati distributivi di prodotti editoriali quotidiani e periodici già presenti sull'area, Artoni Group e SRH si impegnano ad applicare al nuovo distributore nazionale / fornitore concorrente di Press-Di condizioni non peggiorative rispetto a quelle precedentemente concordate con il distributore nazionale uscente (divieto di discriminazione);

- Artoni Group e SRH si impegnano, rispettivamente, a continuare ad applicare in maniera non discriminatoria i criteri finora seguiti per la definizione dei corrispettivi in caso di negoziazione con distributori nazionali / fornitori concorrenti di Press-Di per prodotti editoriali quotidiani e periodici non distribuiti nelle aree già servite da Artoni Group e SRH (divieto di discriminazione) fatta salva la possibilità per Artoni Group e SRH di migliorare le condizioni applicate a distributori nazionali / fornitori concorrenti di Press-Di rispetto ai distributori nazionali / fornitori uscenti.

L'esecuzione del rimedio in questione è soggetta al monitoraggio da parte del *Monitoring Trustee*.

7. Segregazione delle informazioni

Artoni Group e SRH si impegnano a non richiedere a Press-Di, che a sua volta si impegna a non divulgarle, informazioni relative agli accordi commerciali con i distributori locali terzi titolari dei mandati.

Press-Di si impegna a non richiedere ad Artoni Group e SRH, che, rispettivamente, si impegnano a non divulgarle, informazioni relative agli accordi commerciali con i distributori nazionali concorrenti di Press-Di.

L'esecuzione del rimedio in questione è soggetta al monitoraggio da parte del *Monitoring Trustee*.

8. Ipotesi di crescita esterna ed interna

Ad ulteriore presidio e rafforzamento delle misure proposte, in caso di crescita esterna ed interna (i.e. acquisizione di partecipazioni societarie, aziende, rami di aziende, mandati di distribuzione ed altri contratti simili o subentro nel mandato da parte di Artoni Group e SRH su richiesta dei distributori nazionali/fornitori concorrenti di Press-Di) Press-Di, Artoni Group e SRH assumono l'impegno, rispettivamente, a garantire l'applicazione delle misure sopra proposte da parte di tutte le eventuali nuove entità e mandati che saranno acquisiti nei mercati della distribuzione locale e nazionale dei prodotti editoriali periodici e quotidiani.

Pertanto, i rimedi assunti da Press-Di, Artoni Group e SRH saranno, ove applicabile, automaticamente estesi a tutte le aree geografiche e/o ai nuovi mandati che dovessero essere acquisiti da Artoni Group e/o SRH in vigenza dei rimedi.

L'esecuzione del rimedio in questione è soggetta al monitoraggio da parte del *Monitoring Trustee*.

9. Nomina di un *Monitoring Trustee*

Press-Di, Artoni Group e SRH si impegnano a fare sì che Press-Di nomini un *Monitoring Trustee* terzo, indipendente e in possesso di preparazione tecnica specifica, incaricato di monitorare l'effettiva esecuzione delle misure proposte, di esercitare il ruolo di conciliatore in eventuali dispute relative ad esse e di produrre periodiche relazioni all'Autorità.

Entro venti giorni dalla notifica del provvedimento dell'Autorità, le parti sottoporranno all'approvazione dell'Autorità il nome del *Monitoring Trustee*, unitamente al *curriculum* e al mandato.

Il *Monitoring Trustee* sarà una figura avente le seguenti caratteristiche:

- i)** sarà un soggetto indipendente rispetto alle parti e alle imprese facenti parte dei rispettivi gruppi;
- ii)** dovrà possedere le qualifiche necessarie per svolgere il suo mandato;
- iii)** non dovrà essere, né essere stato esposto, a un conflitto di interessi. In particolare, il fiduciario non può aver ricoperto alcun incarico significativo per conto delle parti e relativi gruppi nell'anno precedente la propria nomina.

Nelle more della nomina del *Monitoring Trustee*, Press-Di, Artoni Group e SRH si impegnano a comunicare le situazioni oggetto di accertamento da parte di quest'ultimo all'Autorità.

b) obblighi informativi

Nelle more della nomina del *Monitoring Trustee*, Press-Di Distribuzione Stampa e Multimedia S.r.l., Artoni Group S.p.A. e SRH S.r.l. comunicheranno le situazioni oggetto di accertamento da parte del *Monitoring Trustee* all'Autorità;

Il *Monitoring Trustee* invierà con cadenza semestrale relazioni sull'esecuzione delle misure prescritte.

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

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro il termine di sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente 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

**C12422B – MONDADORI MEDIA-ARTONI GROUP-SRH/PRESS–DI DISTRIBUZIONE
STAMPA E MULTIMEDIA**

Allegati al provvedimento n. 30170

Allegato “Risposte dei distributori locali - Compensi”

Distributore Locale	Doc.	Aggio	Altri compensi
[Omissis]	A48	da [5-10%] a [5-10%]	sì, compensi forfettari di distribuzione e trasporto
[Omissis].	A49	[5-10%]	sì, compensi forfettari di trasporto
[Omissis]	A50	[5-10%] - [5-10%]	
[Omissis]	A52	[5-10%]	
[Omissis]	A53	n.d.	sì, compensi e rimborsi trasporto
[Omissis]	A54	[5-10%]	sì, compensi di distribuzione e per altre prestazioni (progressivamente ridotti o azzerati)
Centro Diffusione Logistica S.r.l	A55	[5-10%]	
[Omissis]	A56	n.d.	sì, contributo di trasporto
[Omissis]	A57	[5-10%]	
[Omissis]	A59	[5-10%], [5-10%] su collezionabili	sì, contributi distribuzione e trasporto e altro
[Omissis]	A60	[5-10%]	
[Omissis]	A61	[5-10%]	sì, compensi distribuzione e trasporto
[Omissis]	A65	[5-10%] quotidiani, [1-5%] - [5-10%] periodici	
[Omissis]	A66	[5-10%]	sì, compensi distribuzione e altri
[Omissis]	A67		
[Omissis]	A68	[5-10%]	
[Omissis]	A69	[5-10%] (dipende da DN, da [1-5%] a [5-10%])	sì, compensi distribuzione e altri
[Omissis]	A70	[5-10%]	sì, compensi di portatura e distribuzione
[Omissis]	A71	[1-5%] - [5-10%] quotidiani, [5-10%] - [10-15%] periodici	sì, compensi distribuzione e altri
[Omissis]	A72	[5-10%]	sì, compensi vari
[Omissis].	A73	[1-5%] - [5-10%]	
[Omissis]	A74	[5-10%] - [5-10%]	sì, compensi distribuzione e altri
[Omissis]	A75	[5-10%], figurine [5-10%] - [10-15%]	sì, compenso di portatura
[Omissis]	A76	[1-5%] - [5-10%]	
[Omissis]	A77	[5-10%]	sì, compensi portatura, distribuzione, rese e altri

Distributore Locale	Doc.	Aggio	Altri compensi
[Omissis]	A78	[5-10%] - [5-10%] [dipende da DN]	
[Omissis]	A79	[5-10%] quotidiani nazionali, [1-5%] - [1-5%] quotidiani locali, [5-10%] - [10-15%] figurine, [5-10%] - [10-15%] quotidiani esteri	sì, contribuzione distribuzione
[Omissis]	A80	[5-10%]	
[Omissis]l.	A81	[1-5%] - [5-10%]	
[Omissis]	A82	[5-10%] - [5-10%] [condizioni differenziate per DN]	
[Omissis]	A84	[5-10%] - [5-10%]	sì, compensi distribuzione e altri
S/D Siena Distribuzione S.r.l.	A86	[5-10%]	
Zamparelli Leopoldo S.r.l.	A86	[5-10%]	sì
Zeta S.r.l.	A86	[5-10%]	sì
[Omissis].	A89	[5-10%]	sì, compensi di portatura e distribuzione
[Omissis]	A90		
[Omissis]	A92	variano a seconda dei DN	variano a seconda dei DN

Allegato “Risposte dei distributori locali - Compensi”

Distributore Locale	Doc.	Dimensione mercato (considerazioni relative al servizio e alla logistica)	Dimensione mercato (considerazioni economiche)	Dimensione indicata
[Omissis]	A48	base provinciale per quotidiani		almeno provinciale regionale per periodici
[Omissis]	A49	una sede principale e sedi secondarie per distribuire quotidiani	rileva sostenibilità economica base provinciale sostenibile se almeno un milione di lettori potenziali e bassi costi di logistica	regionale o pluri-regionale distanza di 150 km per quotidiani
[Omissis]	A50		rileva il liquidato	
[Omissis]	A52	distribuzione periodici centralizzata (sede), distribuzione quotidiani decentralizzata (anche unità locali)	rileva il liquidato ampiezza ambito di attività deve essere compatibile con obiettivo di contenimento costi di trasporto	regionale o pluri-regionale percorsi inferiori a 100 km per quotidiani
[Omissis]	A53		200 punti vendita	provinciale o pluri-provinciale distanza 70-80 km da sito logistico a pv
[Omissis]	A54		rileva liquidato	distanza circa 2 ore da sito logistico a pv
Centro Diffusione Logistica S.r.l	A55	distanza 150 km da sito logistico a pv rileva conformazione territorio		
[Omissis]	A56	distanza massima 120 km (da sito logistico a pv) rileva conformazione del territorio	rileva liquidato	pluri-provinciale in ragione di conformazione del territorio e densità di popolazione e dei centri abitati
[Omissis]	A57	rileva la conformazione del territorio che influisce su tempi di percorrenza e distanze (da sito logistico a pv) massimi per consegne in orari congrui	rileva redditività pv	
[Omissis]	A59	rilevano conformazione del territorio e vincoli di tempo per la consegna per ampliare territorio necessarie sedi secondarie per consegna quotidiani	rileva dimensione dell'attività ("massa critica")	pluri-provinciale

Distributore Locale	Doc.	Dimensione mercato (considerazioni relative al servizio e alla logistica)	Dimensione mercato (considerazioni economiche)	Dimensione indicata
[Omissis]	A60	rilevano conformazione del territorio e vincoli di tempo consegna	rilevano dimensione e caratteristiche socio-economiche bacini d'utenza nonché sostenibilità economica	pluri-provinciale per quotidiani tempi massimi percorrenza 2 ore (da sito logistico a pv)
[Omissis]	A61	rilevano tempi consegna (più stringenti per quotidiani) per ampliare attività necessarie sedi secondarie per quotidiani	rileva economicità dell'attività	pluri-provinciale 70/80 km da sito logistico a pv 200/230 pv
[Omissis]	A65	rilevano i tempi di percorrenza	rileva la redditività dei pv	regionale
[Omissis]	A66	più sedi logistiche		pluri-provinciale percorrenza 200 km
[Omissis]	A67	rilevano vincoli tempi di consegna e, dunque, modalità e tempi di percorrenza delle distanze	rilevano rapporto tra numero di pv e fatturato, economicità dell'attività e perseguimento economie di scala	provinciale distanza 2h/2h e mezza (da sito logistico a pv)
[Omissis]	A68	rilevano vincoli tempi di consegna	rilevano sostenibilità economica dell'attività ed economie di scala	distanza 60 km (da sito logistico a pv)
[Omissis]	A69	rilevano vincoli tempi di consegna e tempi di percorrenza, nonché conformazione del territorio (compresa viabilità), lavorazione periodici e rese centralizzate mentre per consegna quotidiani sedi decentrate	rileva fatturato pv	90-120 minuti percorrenza (da sito logistico a pv)
[Omissis]	A70	rilevano tempo massimo/distanza massima di percorrenza, conformazione del territorio e numero pv serviti, lavorazione periodici e rese centralizzata mentre per consegna quotidiani sedi decentrate	rileva sostenibilità economica attività che dipende da redditività pv e da remunerazione e compensi riconosciuti da DN	provinciale o pluri-provinciale

Distributore Locale	Doc.	Dimensione mercato (considerazioni relative al servizio e alla logistica)	Dimensione mercato (considerazioni economiche)	Dimensione indicata
[Omissis]	A71	rilevano tempi di consegna, che sono più stringenti per quotidiani, e conformazione del territorio	rileva sostenibilità economica dell'attività altre variabili rilevanti sono il numero di pv e le caratteristiche socio-demografiche del bacino d'utenza	percorrenza 2h e mezza (da sito logistico a pv) pluri-provinciale o regionale
[Omissis]	A72	rilevano vincoli tempi di consegne e conformazione del territorio, lavorazione periodici e rese centralizzata mentre per consegna quotidiani sedi decentrate	rileva sostenibilità economica, altre variabili rilevanti sono dimensione attività e redditività pv	percorrenza 30-40 km (da sito logistico a pv), 70-80 km se conformazione del territorio richiede giri più ampi, trasporto su base provinciale per quotidiani
[Omissis]	A73	rileva la conformazione del territorio	rileva la redditività dell'attività che dipende anche dalla densità abitativa del territorio	pluri-provinciale o regionale
[Omissis]	A74	rilevano tempi di consegna (tempi di arrivo delle pubblicazioni ai depositi e tempi di consegna ai punti vendita), lavorazione periodici può essere centralizzata	rileva sostenibilità economica dell'attività che dipende da redditività dei pv e ampiezza territorio coperto (costi)	percorrenza 2h o 50-120 km (da sito logistico a pv) pluri-provinciale o regionale
[Omissis]	A75	rilevano percorrenza e tempo di uscita dei mezzi dal sito logistico	rileva la densità abitativa	percorrenza fino a 150 km al giorno
[Omissis]	A76	rileva la conformazione del territorio	rileva la densità abitativa	regionale, provinciale se adeguata densità abitativa
[Omissis]	A77	rilevano vincoli tempi di consegna (più stringenti per quotidiani), distanze da percorrere (più lunghe per periodici), conformazione del territorio e densità abitativa	rileva sostenibilità economica in relazione alle distanze da percorrere	pluri-provinciale o regionale
[Omissis]	A78	rilevano la conformazione del territorio e i tempi di percorrenza	rilevano i costi (personale e mezzi)	distanza 80 km (da sito logistico a pv), provinciale o pluri-provinciale

Distributore Locale	Doc.	Dimensione mercato (considerazioni relative al servizio e alla logistica)	Dimensione mercato (considerazioni economiche)	Dimensione indicata
[Omissis]	A79	rilevano tempi di consegna quotidiani da DN a magazzino, tempi di percorrenza e conformazione del territorio, distribuzione periodici e lavorazione rese accentrate mentre per quotidiani sedi decentrate	rilevano sostenibilità economica e, quindi, efficienza operativa (vedi considerazioni su logistica) e gestione dei costi	distanza 40-50 km (da sito logistico a pv), provinciale se si considerano solo gli aspetti logistici, regionale o pluri-regionale se si valuta anche la sostenibilità economica
[Omissis]	A80	rilevano tempi di consegna		distanza 100 km (da sito logistico a pv) ovvero 2h e mezza di percorrenza pluri-provinciale
[Omissis]	A81	rilevano densità popolazione e conformazione territorio	rileva marginalità dell'attività	pluri-provinciale o regionale
[Omissis]	A82	rilevano modalità di consegna, tempi di ricevimento-lavorazione-consegna che sono più stringenti per i quotidiani, morfologia del territorio (influenza costi di trasporto), per ampliare ambito di operatività necessario assetto logistico multi-magazzino	rilevano numero pv serviti e volumi di vendita, nonchéaggio, costi trasporto e costi manodopera	distanza 100 km (da sito logistico a pv) pluri-provinciale
[Omissis].	A84	rilevano tempi di arrivo pubblicazioni al magazzino e tempi di consegna ai pv, lavorazione periodici e rese possono essere accentrate mentre sono necessari siti decentrati per quotidiani		distanza 2h ore ovvero da 50 a 120 km (da sito logistico a pv) pluri-provinciale o regionale
S/D Siena Distribuzione S.r.l.	A86	rilevano vincoli di tempo e conformazione del territorio, lavorazione periodici e rese accentrate presso struttura centrale, lavorazione quotidiani presso le strutture secondarie, sedi secondarie necessarie se più di 400 pv	rilevano redditività dell'attività e economie di scala (in sede centrale)	distanza 150 km (da sito logistico a pv), pluri-provinciale, 700 punti vendita con 1 sede centrale e non più di 2 sedi secondarie

Distributore Locale	Doc.	Dimensione mercato (considerazioni relative al servizio e alla logistica)	Dimensione mercato (considerazioni economiche)	Dimensione indicata
Zamparelli Leopoldo S.r.l.	A86	lavorazione periodici e rese accentrate presso struttura centrale, lavorazione quotidiani presso le strutture secondarie	rilevano ottimizzazione dell'organizzazione logistica e redditività (funzione di densità abitativa, distanze da percorrere e redditività pv, economie di scala)	distanza 150 km (da sito logistico a pv), pluri-provinciale, 600-700 pv su 2-3 province, aree metropolitane e alcune province particolarmente redditizie casi speciali
Zeta S.r.l.	A86	rilevano vincoli di tempo lavorazione periodici e rese accentrate presso struttura centrale, lavorazione quotidiani presso le strutture secondarie, sedi secondarie necessarie se oltre 400 pv	rileva ottimizzazione dell'organizzazione logistica	distanza 150 km (da sito logistico a pv), pluri-provinciale, 600-700 pv fino a 3 province, città metropolitane (5 o 6) caso speciale
[Omissis]	A89	rilevano distanza massima o tempo massimo di percorrenza, densità e distribuzione dei pv, conformazione del territorio, sedi secondarie rispondono a vincoli logistici, attività amministrative accentrate	rilevano numero pv, fatturato medio e distribuzione fatturato dei pv, caratteristiche socio-economiche utenza, economie di scala per attività di amministrazione	pluri-provinciale
[Omissis]	A90	rileva estensione del territorio in rapporto a volumi di vendita	rilevano costi di trasporto	distanza 60-70 km (da sito logistico a pv)
[Omissis]	A92	rileva densità abitativa	rileva remuneratività dell'area servita	

Allegato "Risposte dei distributori locali - Effetti"

	Doc.	Effetti disdetta Press-Di su sostenibilità economica	Perdita fatturato che mette a rischio sostenibilità economica	Valutazioni sull'operazione di concentrazione
[Omissis]	A48	"grave crisi"		le concentrazioni orizzontali e verticali sono necessarie per la sostenibilità economica della filiera distributiva
[Omissis]	A49	"difficilmente assorbibile" "limiterebbe drasticamente le possibilità di investimenti e sviluppo"		le concentrazioni sono necessarie per la sostenibilità economica del settore
[Omissis]	A50		50%	
[Omissis]	A52	"indispensabile" intrattenere rapporti con tutti i DN, in particolare se non si coprono grandi centri urbani (elevata densità abitativa) e si percorrono lunghe distanze	(vedi effetti disdetta Press-Di)	le concentrazioni sono necessarie per conseguire economie di scala in un settore in contrazione
[Omissis]	A53	attività "compromessa" in quanto la riduzione di liquidato non sarebbe compensata da riduzione dei costi	(vedi effetti disdetta Press-Di)	effetti negativi dall'operazione di concentrazione per DN e DL (in tutti gli ambiti locali)
[Omissis]	A54	a rischio continuazione attività	qualunque	gli effetti dell'operazione di concentrazione "non potranno che essere negativi" per DN e DL, teme e ritiene probabile la disdetta del mandato distributivo da parte di Press-Di, propone misure correttive
[Omissis]	A56	"pregiudicherebbe senza dubbio" l'attività del DL "rendendone insostenibile la prosecuzione"	(vedi effetti disdetta Press-Di)	effetti negativi dall'operazione di concentrazione per DN e DL, propone misure correttive
[Omissis]	A57	anche una perdita di liquidato minima può minare sostenibilità economica di un DL	(vedi effetti disdetta Press-Di)	nessun effetto negativo se saranno mantenuti "principi etici e di correttezza commerciale"
[Omissis]	A59	perdita di fatturato e di utile ma la sostenibilità economica dell'attività non sarebbe messa a rischio	35%	la nuova entità potrebbe adottare "politiche di contrattualizzazione o economiche" tali da avvantaggiarsi nei confronti degli altri DN e dei DL
[Omissis]	A60		40%	nessun effetto negativo
[Omissis]	A61	sarebbe compromessa sostenibilità economica attività	8%	possibili effetti negativi dall'operazione di concentrazione per DN e DL
[Omissis]	A65	effetti molto negativi sulla sostenibilità economica, non possibile compensare con una riduzione dei costi	qualunque perdita di mandati	
[Omissis]	A66	a rischio continuazione attività	10%	effetti negativi per i DL

	Doc.	Effetti disdetta Press-Di su sostenibilità economica	Perdita fatturato che mette a rischio sostenibilità economica	Valutazioni sull'operazione di concentrazione
[Omissis]	A67	compromessa sostenibilità economica, non possibile compensare con una riduzione dei costi		se la concentrazione portasse alla disdetta del mandato di Press-Di sarebbe compromessa la continuazione dell'attività del DL
[Omissis]	A68	sarebbe definitivamente compromessa sostenibilità economica attività che già richiede un difficile equilibrio		"se non correttamente condizionata e monitorata nel tempo" l'operazione comporterà una significativa alterazione della competizione tra DN e DL su tutto il territorio nazionale
[Omissis]	A69	pregiudicherebbe la sostenibilità economica dell'attività (impossibile ulteriore contrazione dei costi) e ne renderebbe impossibile la prosecuzione		effetti negativi dall'operazione di concentrazione per DN e DL, propone misure correttive
[Omissis]	A70	sarebbe messa a rischio sostenibilità economica attività	perdita di qualunque mandato di un DN	
[Omissis]	A71	sarebbe compromessa sostenibilità economica [vedi perdita fatturato]	10%	
[Omissis]	A72	sarebbe definitivamente compromessa sostenibilità economica attività che già richiede un difficile equilibrio		la concentrazione tra un DN e un DL "va guardata con attenzione" e potrebbe comportare "differenziazioni ingiustificate" nei rapporti tra DN e DL
[Omissis]	A73	[vedi perdita fatturato]	qualunque	
[Omissis]	A74	potrebbe essere compromessa sostenibilità economica in mancanza di supporto da parte di altri DN/Editori	10%	allargamento dell'attività di Artoni/SRH potrebbe compromettere la continuazione dell'attività
[Omissis]	A75	sicuramente compromessa	qualunque	non si aspetta effetti negativi dall'operazione di concentrazione
[Omissis]	A76	[vedi perdita fatturato]	qualunque	
[Omissis]	A77	[vedi perdita fatturato]	anche minima	
[Omissis]	A78	compromessa sostenibilità economica, impossibile continuazione attività economica		effetti negativi dall'operazione di concentrazione per DN e DL, propone misure correttive
[Omissis]	A79	certamente compromessa la sostenibilità economica	15%	è necessario che la nuova entità non venga utilizzata per favorire l'acquisizione di nuove aree di distribuzione da parte di Artoni/SRH
[Omissis]	A80	compromessa in maniera "irreversibile e irrimediabile", cessazione dell'attività in tempi brevi, impossibile ridurre i costi specie quelli di	[vedi effetti disdetta Press-Di]	effetti negativi per DL, esprime preoccupazione

	Doc.	Effetti disdetta Press-Di su sostenibilità economica	Perdita fatturato che mette a rischio sostenibilità economica	Valutazioni sull'operazione di concentrazione
		trasporto e mantenimento di un equilibrio già precario		
[Omissis]	A81	[vedi perdita fatturato]	qualunque	
[Omissis]	A82	sarebbe compromessa sostenibilità economica, la riduzione di ricavi non potrebbe essere controbilanciata con una riduzione dei costi	marginale	teme che l'ampliamento degli ambiti di attività di Artoni/SRH
[Omissis]	A84	il mantenimento dell'equilibrio economico è faticoso dopo anni di crisi del settore e riduzione dei costi	20%	effetti negativi sui DL
S/D Siena Distribuzione S.r.l.	A86	uscita dal mercato	[...]	effetti negativi per i DL, Tirreno Press e Martini Dumas si avvantaggerebbero della sua uscita dal mercato, propone misure correttive
Zamparelli Leopoldo S.r.l.	A86	uscita dal mercato	[...]	effetti negativi per i DL, Tirreno Press si avvantaggerebbe della sua uscita dal mercato, propone misure correttive
[Omissis]	A89	dipende da possibilità di ridurre i costi e di rinegoziare le condizioni economiche con le AE	dipende da possibilità di ridurre i costi e di rinegoziare le condizioni economiche con le AE	
[Omissis]	A90	impossibile compensare la perdita con aumento delle vendite delle pubblicazioni di altri DN, salvo casi particolari gli altri DN non sono disponibili a sostenere attività del DL	10%-20%	la concentrazione può favorire l'espansione di Artoni/SRH grazie all'integrazione con un DN che rappresenta circa il 20% del mercato
[Omissis]	A92	compromessa sostenibilità economica in ragione dei costi ingenti sostenuti e dell'impossibilità di aumentare le vendite	[vedi effetti disdetta Press-Di]	effetti negativi dall'operazione di concentrazione per DN e DL, teme la riduzione di compensi

C12451 - DAIKIN INDUSTRIES/DUPLOMATIC MS*Provvedimento n. 30171*

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 24 maggio 2022;

SENTITO il Relatore Professor Michele Ainis;

VISTO il Regolamento CE n. 139/2004

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTO l'atto della società Daikin Industries Ltd., pervenuto in data 2 maggio 2022;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Daikin Industries Ltd. (di seguito, Daikin) è una società di diritto giapponese, *holding* dell'omonimo gruppo (di seguito, Gruppo Daikin) attivo in diversi settori industriali, tra cui figura, in misura prevalente, la progettazione, produzione e commercializzazione di soluzioni per la climatizzazione e la purificazione dell'aria, per uso residenziale, commerciale e industriale. Il Gruppo Daikin è altresì attivo nella produzione e vendita di altri prodotti, ad uso sia domestico (ad esempio, sistemi di automazione, pannelli solari o prodotti per la produzione di acqua calda sanitaria), sia industriale, in particolare mediante la produzione di prodotti chimici a base di fluoro (*fluorochemicals*) e di componentistica idraulica.

2. Daikin è quotata presso il segmento "Prime Market" della Borsa di Tokyo e non è soggetta al controllo – diretto o indiretto, esclusivo o congiunto – di nessuno dei propri azionisti.

3. Nel 2020 il Gruppo Daikin ha realizzato a livello mondiale un fatturato pari a circa 20,5 miliardi di euro, di cui circa [3-4]* miliardi di euro per vendite nell'Unione Europea e circa [517-700] milioni di euro per vendite in Italia.

4. Duplomatic MS S.p.A. (di seguito, Duplomatic o la Target) è una società a capo dell'omonimo gruppo attivo principalmente nella progettazione, produzione e vendita di prodotti e componentistica idraulica, destinata al settore industriale e a quello mobile, e riconducibile al settore dell'oleodinamica.

5. Il capitale sociale di Duplomatic è attualmente detenuto dalla società di gestione del risparmio Alcedo SGR S.p.A. (di seguito, Alcedo) e da talune persone fisiche operanti attraverso la società fiduciaria Cordusio Fiduciaria S.p.A. (di seguito, Cordusio Fiduciaria) (di seguito, Alcedo e Cordusio Fiduciaria, congiuntamente, i Venditori).

6. Nel 2020 il Gruppo Duplomatic ha realizzato a livello mondiale un fatturato pari a circa [100-517] milioni di euro, di cui circa [31-100] milioni di euro per vendite nell'Unione Europea e circa [31-100] milioni di euro per vendite in Italia.

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

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

7. Sulla base di quanto previsto nel *Sale and Purchase Agreement* (di seguito, S.p.A.), l'Operazione consiste nell'acquisizione, da parte di Daikin, della totalità delle partecipazioni detenute dai Venditori nella Target.

8. Il contratto prevede che, per un periodo di 18 mesi dal completamento dell'Operazione (di seguito, Closing), Alcedo si impegna a non assumere o ingaggiare taluni *manager* della Target, né a sollecitare, persuadere o indurre a cessare e/o modificare i termini e le condizioni del relativo rapporto di lavoro, consulenza o agenzia di questi con il Gruppo Duplomatic¹. La clausola di astensione non trova applicazione allorché i soggetti di cui sopra cessino di avere rapporti lavorativi e/o di collaborazione con il Gruppo Duplomatic.

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

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

10. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1 del Regolamento CE n. 139/04, ed è soggetta all'obbligo di comunicazione preventiva disposto dall'articolo 16, comma 1, della medesima legge, in quanto il fatturato totale realizzato nell'ultimo esercizio a livello nazionale dall'insieme delle imprese interessate è stato superiore a 517 milioni di euro e il fatturato realizzato individualmente a livello nazionale da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 31 milioni di euro.

11. Il patto di non sollecitazione sottoscritto dalle parti e descritto nel paragrafo precedente può essere ritenuto direttamente connesso e necessario alla realizzazione dell'operazione di concentrazione in esame, in quanto funzionale alla salvaguardia del valore dell'impresa acquisita².

IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

I mercati rilevanti

12. Dal punto di vista merceologico, in considerazione dell'attività della Target³, l'operazione interessa il settore della produzione e vendita di componentistica idraulica (oleodinamica), che si distingue da quella pneumatica per l'utilizzo di liquidi, anziché aria o gas inerte⁴; tale settore può

¹ Per completezza, si rileva che lo SPA vieta inoltre ad Alcedo di fare o dire "*anything which is harmful to the reputation of any Group Company or which may lead any Person to cease to deal with any Group Company in connection with any part or all of the business of the relevant Group Company on substantially equivalent terms to those previously offered or at all*".

² Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle operazioni di concentrazione (2005/C 56/03) pubblicata in GUCE del 5 marzo 2005.

³ Per completezza, si rileva che Duplomatic ha generato un fatturato marginale attraverso la vendita di cilindri elettrici e riduttori, che non sono componenti idraulici; considerato inoltre che il Gruppo Daikin non produce e non vende cilindri elettrici e/o riduttori nello SEE, né acquista cilindri elettrici e/o riduttori per rivenderli o incorporarli all'interno di prodotti Daikin oggetto di commercializzazione, con la conseguenza che l'Operazione non determina sovrapposizioni o relazioni verticali rispetto a tali prodotti, tale attività residuale non verrà esaminata ulteriormente.

⁴ Cfr. provvedimento AGCM n. 17655 del 29 novembre 2007, Caso C8926 – AXA Investment Managers Private Equity Europe/Idroma.

essere segmentato in modo da identificare: (i) il mercato della produzione e vendita di componentistica idraulica per uso mobile, (ii) il mercato della produzione e vendita di componentistica idraulica per uso industriale, (iii) il mercato della produzione e vendita di pompe idrauliche, (iv) il mercato della produzione e vendita di valvole idrauliche, (v) il mercato della produzione e vendita di gruppi idraulici e (vi) il mercato della produzione e vendita di cilindri idraulici.

13. Dal punto di vista geografico, la dimensione del settore dell'oleodinamica può essere ritenuta europea⁵.

14. Tuttavia, ai fini della presente operazione non appare necessario pervenire ad una esatta definizione dei mercati geografici in quanto la valutazione concorrenziale dell'operazione non muterebbe.

Effetti dell'operazione

15. Duplomatic è attiva nel settore della produzione e vendita di componentistica idraulica (oleodinamica) con riferimento a ciascuno dei mercati *sub* (i), (ii), (iii), (iv), (v) e (vi); Daikin, nel medesimo settore della produzione e vendita di componentistica idraulica (oleodinamica), è attiva nei mercati *sub* (ii), (iii), (iv) e (v) ma non nei mercati *sub* (i) e (vi).

16. A livello europeo, considerando sia il settore della produzione e vendita di componentistica idraulica (oleodinamica) nel suo complesso, sia ciascuno dei mercati *sub* (i), (ii), (iii), (iv), (v) e (vi), le quote congiunte delle parti sono inferiori al [1-5%]. Si rileva, inoltre, che a livello nazionale, sia nel settore della produzione e vendita di componentistica idraulica (oleodinamica), sia in ciascuno dei mercati *sub* (i), (ii), (iii), (iv), (v) e (vi), le quote congiunte delle parti sono inferiori al [10-15%].

17. In tali mercati sono altresì presenti numerosi e qualificati concorrenti, quali Bosch Rexroth, Parker Hannifin, Danfoss e Hydac.

18. In virtù di quanto considerato, si ritiene che nei mercati di riferimento l'operazione non avrà effetti pregiudizievoli per la concorrenza, non determinando modifiche sostanziali nella struttura concorrenziale degli stessi.

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

RITENUTO, infine, che il patto di non sollecitazione intercorso tra le Parti è accessorio nei soli limiti sopra descritti e che l'Autorità si riserva di valutare, laddove ne sussistano i presupposti, il suddetto patto che si realizzi oltre tali limiti;

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.

⁵ Cfr. provvedimento AGCM n. 17655 del 29 novembre 2007, Caso C8926 – AXA Investment Managers Private Equity Europe/Idroma.

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

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

C12453 - JAKALA/MAIZE-HES-HDM

Provvedimento n. 30172

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 24 maggio 2022;

SENTITA la Relatrice Professoressa Iossa;

VISTO il Regolamento CE n. 139/2004

VISTA la legge 10 ottobre 1990, n. 287;

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

VISTA la comunicazione della società Jakala S.p.A. S.B. pervenuta in data 6 maggio 2022;

VISTA la documentazione agli atti;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LE PARTI

1. Jakala S.p.A. Società Benefit (di seguito Jakala) è una società che offre, anche tramite sue controllate, servizi di consulenza e *marketing* incentrati sull'utilizzo di soluzioni tecnologiche innovative e dati. L'attività di Jakala e delle sue controllate (di seguito Gruppo Jakala) si rivolge a grandi aziende attive in diversi settori merceologici.

Jakala è indirettamente partecipata, per il tramite della società Mowgli S.p.A., dal fondo Ardian Buyout Fund VII B, SLP (di seguito Fondo Ardian), nonché da Jakala Holding S.p.A. e da alcuni soci minori. Il Fondo Ardian è gestito da Ardian France S.A. (di seguito Ardian France), società francese di gestione di fondi di *private equity*.

Nel 2021 il fatturato realizzato in Italia dal gruppo di società che fa capo a Jakala è stato pari a circa 207 milioni di euro, mentre il fatturato realizzato in Italia dalle società del portafoglio di Ardian France è stato pari a circa [4 -5] * miliardi di euro.

2. HES S.r.l., HDM S.r.l. e Maize S.r.l., che controlla Maize Talent S.r.l., (di seguito collettivamente indicate come Società Acquisite) sono tre divisioni in cui si articola l'area consulenza di H-Farm S.p.A. (di seguito H-Farm), piattaforma che opera in Italia, mediante investimenti diretti e attività di consulenza e di formazione, a supporto della creazione di nuovi modelli d'impresa e della trasformazione ed educazione dei giovani e delle aziende in un'ottica digitale.

Nel complesso, le Società Acquisite offrono servizi orientati a garantire ai clienti flessibilità e capacità di rispondere alle esigenze di un mercato in costante evoluzione. Tali servizi mirano, in particolare, a coadiuvare i clienti nel migliorare la propria strategia di *marketing*, nel rafforzare la propria immagine sul mercato, nonché ad accompagnare la comunicazione e l'implementazione dei processi di transizione digitale ed ecologica in corso.

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

Nel 2021 le Società Acquisite hanno realizzato in Italia un fatturato complessivo pari a circa [31 – 100] milioni di euro.

II. DESCRIZIONE DELL'OPERAZIONE

3. L'operazione notificata consiste nel simultaneo acquisto, da parte di Jakala, dell'intero capitale sociale di ciascuna delle Società Acquisite.

Il Contratto di Compravendita di quote sottoscritto da Jakala e H-Farm (di seguito il Contratto) prevede altresì che, entro un anno dall'esecuzione dell'operazione, H-Farm reinvestirà parte del ricavato dalla vendita delle Società Acquisite, sottoscrivendo un aumento di capitale di Jakala che lo porterà a possedere azioni [omissis], che non conferiranno dunque alcun controllo sulla stessa.

4. A seguito della realizzazione dell'Operazione, Jakala deterrà dunque il controllo esclusivo delle Società Acquisite.

5. Il Contratto prevede a carico di H-Farm un obbligo di non concorrenza e un obbligo di non sollecitazione dei dipendenti delle Società Acquisite – entrambi della durata di [omissis] anni – la cui portata materiale è circoscritta alle attività svolte dalle Società Acquisite, mentre la portata geografica copre i Paesi in cui queste ultime sono attive e/o che si ritiene possano costituire mercati di sbocco dei propri prodotti/servizi in futuro.

6. Il Contratto prevede inoltre che, alla data di esecuzione dell'operazione, Jakala, H-Farm e le Società Acquisite sottoscriveranno un Accordo Quadro e un Contratto di Servizi Transitori volti a garantire il mantenimento e lo sviluppo del pieno potenziale delle Società Acquisite.

In particolare, l'Accordo Quadro avrà ad oggetto la prestazione, da parte di H-Farm, a Jakala e alle Società Acquisite, per un periodo di [omissis] anni, di alcuni servizi quali [omissis], e la licenza [omissis] sul marchio di cui è titolare H-Farm. Il Contratto di Servizi Transitori avrà ad oggetto la prestazione di servizi quali, ad esempio, [omissis] a decorrere dalla data di sottoscrizione del Contratto fino al [omissis].

III. QUALIFICAZIONE DELL'OPERAZIONE

7. L'operazione comunicata, in quanto comporta l'acquisizione simultanea del controllo di più imprese, costituisce una concentrazione, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera b), della legge n. 287/90. Essa rientra nell'ambito di applicazione della legge n. 287/90, non ricorrendo le condizioni di cui all'articolo 1, del Regolamento CE 139/04, 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 517 milioni di euro e il fatturato totale realizzato individualmente, nell'ultimo esercizio a livello nazionale, da almeno due delle imprese interessate è stato superiore a 31 milioni di euro.

8. Il patto di non concorrenza, l'obbligo di non sollecitazione dei dipendenti e gli accordi di prestazione di servizi e di licenza sopra descritti possono essere qualificati come accessori alla concentrazione comunicata nella misura in cui contengono restrizioni direttamente connesse alla realizzazione dell'operazione e ad essa necessarie¹. In particolare il patto di non concorrenza e

¹ Si veda "Comunicazione della Commissione sulle restrizioni direttamente connesse e necessarie alle concentrazioni (G.U.C.E. 2005/C-56/03 del 5 marzo 2005)".

l'obbligo di non sollecitazione dei dipendenti possono considerarsi accessori alla presente operazione nella misura in cui siano limitati ai soli mercati (del prodotto e geografici) interessati dalla concentrazione e non eccedano la durata di due anni, atteso che, nel caso di specie, deve essere tutelato il valore dell'azienda oggetto di trasferimento solo in termini di avviamento e non anche di *know-how*, essendo la società acquirente già presente nel mercato dei servizi di *marketing* e comunicazione².

IV. VALUTAZIONE DELLA CONCENTRAZIONE

9. L'operazione interessa il settore dei servizi di *marketing* e comunicazione, nell'ambito del quale operano sia il Gruppo Jakala che le Società Acquisite.

10. La Commissione ha esaminato tale settore nell'ambito della valutazione di alcune operazioni di concentrazione, definendo, sotto il profilo merceologico, un mercato rilevante esteso a una molteplicità di servizi (tra cui la pubblicità, la consulenza, la gestione di eventi, la comunicazione), senza ritenere necessario procedere a una precisa segmentazione degli stessi, anche in considerazione della circostanza per cui il coinvolgimento di risorse digitali rende sempre più sfumata la distinzione tra le diverse attività coinvolte nell'erogazione del servizio³. Sotto il profilo geografico la Commissione ha definito un mercato rilevante di ampiezza nazionale, pur rilevando *“una tendenza alla globalizzazione, in particolar modo in relazione a clienti di stampo internazionale”*⁴.

Il medesimo approccio è stato di recente seguito anche dall'Autorità nella valutazione dell'operazione C12367 – *Mowgli-Jakala Holding/Jakala*⁵.

11. Anche nel caso in esame non appare necessario addivenire a una puntuale definizione del mercato rilevante in considerazione del valore contenuto dell'attività delle Parti nell'offerta di servizi di *marketing* e comunicazione in Italia: in tale ambito, infatti, la quota di mercato di Jakala risulta pari a circa il [1-5]% mentre quella delle Società Acquisite risulta inferiore all'1%⁶.

12. Pertanto, considerato che l'operazione comunicata produce effetti orizzontali trascurabili e non produce effetti verticali, dal momento che non dà luogo ad alcuna integrazione tra le attività delle Parti, può escludersi che la stessa sia idonea a restringere la concorrenza.

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 nei mercati interessati, tale da eliminare o ridurre in modo sostanziale e durevole la concorrenza;

RITENUTO, altresì, che gli obblighi di non concorrenza e l'obbligo di non sollecitazione dei dipendenti intercorsi 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;

² Cfr. Comunicazione sulle restrizioni accessorie, cit., par. 20.

³ Cfr. Decisioni della Commissione del 25 gennaio 2005 nel caso M.3579 – *WPP/Grey* e del 9 gennaio 2014 nel caso M.7023 – *Publicis/Omnicom*.

⁴ Cfr. M.7023 – *Publicis/Omnicom*, cit.

⁵ Cfr. Provvedimento dell'Autorità n. 28623 del 30 marzo 2021, in Boll. n. 16 del 19 aprile 2021.

⁶ Nessuna delle imprese facenti capo a Ardian France è attiva in Italia.

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

AS1839 – CAMERA DI COMMERCIO DELLA ROMAGNA - PIANO ANNUALE DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE

Roma, 8 marzo 2022

Camera di Commercio della
Romagna – Forlì, Cesena e Rimini

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 1° marzo 2022, ha deliberato di esprimere il proprio parere, ai sensi dell'articolo 21 *bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, relativamente al contenuto della deliberazione di Giunta n. 64 del 16/12/2021 della Camera di Commercio della Romagna, Forlì, Cesena e Rimini (C.C.I.A.A. della Romagna), pervenuta all'Autorità il 12 gennaio 2022 e relativa alle partecipazioni detenute alla data del 31 dicembre 2020¹.

Risulta dalla predetta delibera che la C.C.I.A.A. della Romagna detiene partecipazioni nella società Rimini Congressi S.r.l., che a sua volta controlla la I.E.G. S.p.A..

La Rimini Congressi S.r.l. ha modificato la propria compagine societaria a seguito della fusione per incorporazione della Società del Palazzo dei Congressi S.p.A. in Rimini Congressi S.r.l., conclusasi il 22 dicembre 2020. Conseguentemente, sono entrati nella compagine societaria di Rimini Congressi S.r.l. i soggetti che detenevano azioni nella società Palazzo dei Congressi S.p.A. Le quote societarie della Rimini Congressi S.r.l. si sono quindi modificate a seguito della predetta fusione e, al 31 dicembre 2020, data a cui si riferisce il piano contenuto nella delibera oggetto di parere, risultavano così ripartite: Rimini Holding (31,80%), Provincia di Rimini (28,5%), Camera di Commercio della Romagna (29%), I.E.G. S.p.A. (10,3%), AIA Palas (0,2%)². La partecipazione di I.E.G. S.p.A., a sua volta controllata da Rimini Congressi S.r.l., deve essere ricondotta alla fattispecie, prevista dal Codice Civile, delle "*partecipazioni incrociate*" per cui è previsto, ai sensi dell'art. 2359 bis c.c., che i relativi diritti di voto rimarranno congelati. Con riferimento ad AIA Palas, la stessa è una società consortile che gestisce molte strutture recettizie destinate all'accoglienza durante gli eventi realizzati nel nuovo Palacongressi di Rimini. La partecipazione in Rimini Congressi S.r.l. è, comunque, minima e tale da non mutare il precedente assetto di controllo

¹ La deliberazione è stata adottata in virtù di quanto disposto dall'art. 20 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, anche "TUSPP").

² Informazioni desumibili dalla deliberazione 73/2021 del Comune di Rimini.

ad appannaggio dei soggetti pubblici. Allo stato non risultano intervenute modifiche significative della compagine societaria.

Secondo quanto riferito dalla C.C.I.A.A. della Romagna, la Rimini Congressi S.r.l., non sarebbe sottoposta a controllo pubblico, neppure in via congiunta, e la partecipazione nella stessa risulta *“strategica e coerente con le finalità dell’ente, senza alcun intervento di razionalizzazione”*.

La società Rimini Congressi S.r.l., come rappresentato dalla C.C.I.A.A., detiene la partecipazione di controllo in I.E.G. S.p.A. attraverso la quale *“assicura da una parte una gestione del settore fieristico congressuale coerente con le finalità istituzionali della Camera di Commercio (e degli enti soci) e, dall’altra che gli eventi (manifestazioni, fiere, ecc.) avvengano sul territorio di competenza”*. Tuttavia, secondo quanto rappresentato dalla C.C.I.A.A., dal momento che Rimini Congressi S.r.l. non è in controllo pubblico, neppure in via congiunta [...]nel presente piano non devono essere esaminate e valutate le partecipazioni dalla medesima detenute (I.E.G. S.p.A.).

Tale valutazione dell’assetto societario non è condivisibile e questa Autorità intende, in primo luogo, ribadire quanto già comunicato con pareri ex art. 21- bis della L. 287/90 del 4 febbraio 2020 n. AS1668³ e del 16 marzo 2021 n. AS1756⁴ in merito al fatto che Rimini Congressi era soggetta al controllo congiunto dei tre soci pubblici sopra indicati e, in forza di tale controllo, la società I.E.G. S.p.A. deve considerarsi una partecipazione indiretta⁵ dei predetti soggetti (Comune di Rimini, Provincia di Rimini e C.C.I.A.A. della Romagna) ai sensi dell’ art. 2, lett. g) del D.Lgs n. 175/2016 (TUSPP).

Depongono a favore di tale ricostruzione varie circostanze. In primo luogo, la previsione statutaria per cui Rimini Congressi: *“ha lo scopo di assicurare, con continuità, il coordinamento strategico, tecnico e finanziario nella gestione delle partecipazioni societarie possedute per conto dei soci”*. La società, quindi, ha come fine statutario proprio quello della *“gestione unitaria delle partecipazioni”* e ciò lascia intendere la presenza di un controllo congiunto dei tre soci pubblici, peraltro confermato dall’analisi dei voti espressi fino al 31 dicembre 2020 dai tre soci in maniera identica – fatta eccezione per un unico caso di astensione di uno dei soci- nelle assemblee di Rimini Congressi.

Tale qualifica è, peraltro, confermata anche dalla Corte dei conti Sezione Regionale di Controllo per l’Emilia Romagna, la quale, nella Delibera 44/2018 ha rilevato la natura pubblica del controllo esercitato su Rimini Congressi affermando che: *“l’ipotesi di controllo di cui all’art. 2359 del codice civile può ricorrere anche quando le fattispecie considerate dalla norma si riferiscano a più pubbliche amministrazioni, le quali esercitano tale controllo congiuntamente mediante comportamenti concludenti, a prescindere dall’esistenza di un coordinamento formalizzato [...] Dalla qualificazione della partecipazione in Rimini Congressi come di controllo ... consegue la necessità di includere tra le società da assoggettare alla revisione straordinaria anche quelle indirettamente possedute tramite questa e quindi, Italian exhibition group s.p.a. [...] e le società da questa controllate”*.

Come già rilevato nel menzionato parere dell’Autorità AS1756, un’ulteriore conferma del controllo congiunto pubblico esercitato da Comune di Rimini, dalla CCIAA Romagna e dalla Provincia di

³ In Boll. n. 23/2020.

⁴ In Boll. n. 24/2021.

⁵ In merito alla situazione societaria di I.E.G. S.p.A., secondo quanto riportato nel sito della società ed anche in virtù di quanto già riferito dal Comune di Rimini in data 23 febbraio 2021 e nella Deliberazione 73/2021 del Comune di Rimini, la Rimini Congressi S.r.l. detiene il 49% delle azioni societarie corrispondenti al 55,86% dei diritti di voto.

Rimini su Rimini Congressi S.r.l. può ravvisarsi nel processo di razionalizzazione della società Palazzo dei Congressi S.p.A. realizzatosi attraverso la fusione in Rimini Congressi S.r.l.

Nella Relazione illustrativa dell'organo amministrativo al progetto di fusione si legge, infatti, nel capitolo *“obiettivi e motivazioni che si intendono perseguire con l'Operazione”* che *“L'operazione di fusione ... trae origine dalle esigenze dei soci enti locali riminesi (provincia di Rimini, Camera di Commercio della Romagna – Forlì – Cesena e Rimini e Rimini Holding S.p.A., holding del Comune di Rimini), che unitamente detengono il 100% del capitale sociale di Rimini Congressi, di procedere, pur non avendo più partecipazioni dirette in Società del Palazzo, ad attuare un piano di razionalizzazione delle proprie partecipazioni dirette e indirette [...] è quindi di tutta evidenza che gli EE.LL obbligati a rispettare le previsioni del suddetto art. 20 [d.lgs. 176/2016 n.d.r.] ritengono necessario perfezionare l'ipotizzata operazione di fusione”*. È la stessa Rimini Congressi S.r.l., pertanto, a giustificare la fusione con una sua controllata per rispondere proprio agli obblighi, gravanti sugli enti pubblici controllanti, di adempiere alle prescrizioni di cui all'art. 20 d.lgs. 175/2016.

Ciò premesso, l'Autorità ritiene di reiterare i rilievi già formulati mediante i pareri n. AS1668 e n. AS1756 in merito alla sussistenza di specifiche criticità sotto il profilo della disciplina della concorrenza derivanti dal predetto assetto societario.

Si osserva, infatti, che I.E.G. S.p.A. ha implementato una significativa attività di acquisizione di società che svolgono attività diverse da quella relativa all'organizzazione di fiere⁶. Di tali acquisizioni non è pervenuta alcuna comunicazione ai sensi dell'art. 5, comma 3 del d.lgs. 175/2016. Si ricorda, al riguardo, che il d.lgs. 175/2016 ha ricondotto a un unico *corpus* normativo la disciplina delle partecipazioni pubbliche prevedendo, da un lato, la razionalizzazione delle stesse mediante un'individuazione stringente degli scopi statuari che le società a partecipazione pubblica possono perseguire e degli ambiti di attività in cui è ammesso costituire società o mantenere partecipazioni pubbliche, dall'altro, il rafforzamento degli obblighi motivazionali cui le Pubbliche Amministrazioni sono tenute per la costituzione o il mantenimento delle partecipazioni.

Il TUSPP individua, dunque, una tipologia ristretta di ambiti in cui possono essere costituite nuove società e/o acquisite/mantenute partecipazioni in quelle esistenti, prevedendo stringenti vincoli di scopo e di attività (art. 4).

Un regime speciale è previsto per le fiere, alle quali è dedicato l'art. 4 comma 7, il quale dispone espressamente che *“sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici”*. Ciò a significare, nello spirito della norma, che la gestione degli spazi fieristici e l'organizzazione di tali manifestazioni appaiono sostanzialmente equiparabili, sotto il profilo dello scopo perseguito, alle altre attività che le Pubbliche Amministrazioni possono perseguire attraverso partecipazioni societarie, ossia quelle definite dall'art. 4, comma 1, come *“strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali”*.

⁶ Mediante delibere dell'aprile 2018, infatti, l'Assemblea generale e il Consiglio di Amministrazione di I.E.G. S.p.A. hanno stabilito l'acquisizione del 60% della società Prostand S.r.l., la quale a sua volta ha acquisito e poi incorporato la Colorcom Allestimenti Fieristici S.r.l. Si tratta di società attive nel settore dell'allestimento di *stand* per fiere, congressi ed eventi in generale. Secondo quanto risulta dall'ultimo bilancio consolidato, alla data del 30 settembre 2020, la società I.E.G. S.p.A. risulta detenere di fatto il 100% della Prostand S.r.l. per effetto di diritti di *option* esercitati e da esercitare dal giugno 2020 fino alla approvazione del bilancio di esercizio del 2022.

In merito, si ritiene che il legislatore abbia voluto concedere il riconoscimento di cui all'art. 4, comma 7, alle partecipazioni che riguardano società aventi quale oggetto sociale prevalente l'organizzazione di uno specifico tipo di eventi che, in coerenza con il dettato della norma, appaiono essere le manifestazioni volte alla valorizzazione del patrimonio culturale ed industriale di riferimento, in quanto espressioni di un valore meritevole di essere considerato all'interno delle diverse finalità istituzionali perseguite dalle pubbliche amministrazioni in genere.

Tale interpretazione, d'altra parte, appare coerente con i principi che disciplinano la tutela della concorrenza, ai quali si ispira anche il d.lgs. 175/2016, come risulta dal comma 2 dell'art. 1, secondo il quale le disposizioni contenute nel decreto di cui trattasi, *“sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica”*.

Anche sotto il profilo concorrenziale, dunque, si ritiene che l'ipotesi disciplinata dall'art. 4, comma 7, del d.lgs. 175/2016 debba essere interpretata in modo rigoroso al fine di evitare che quella che rappresenta una speciale prerogativa concessa dal legislatore si estenda oltre le intenzioni della norma, fino a comprendere al suo interno servizi diversi e offerti in concorrenza sul mercato.

In tal senso, le partecipazioni detenute da I.E.G. S.p.a. in società che svolgono servizi ulteriori, quali quelli dell'allestimento di *stand* per fiere, per congressi ed eventi in generale, non appaiono rientrare nel dettato del menzionato comma 7 dell'art. 4 del d.lgs. 175/2016. Si tratta, infatti, di servizi che, pur riguardando anche l'organizzazione delle fiere, non appaiono direttamente ascrivibili alle sopra richiamate finalità istituzionali, e per i quali non si rinvergono motivi per una loro sottrazione dalle dinamiche di mercato. A ciò si aggiunga il possibile rischio che il gestore della fiera non conceda a soggetti esterni alla propria compagine societaria di svolgere i servizi collaterali alle diverse manifestazioni, quali sono ad esempio quelli relativi all'allestimento degli *stand* nell'interesse dei singoli espositori.

Tenuto conto di quanto sopra, la deliberazione di Giunta n. 64 del 16/12/2021 concernente il *“Piano annuale di razionalizzazione delle partecipazioni per l'anno 2021 (art. 20 del d.lgs. 175/2016)”* ed i relativi allegati operativi appaiono in contrasto con l'art. 4 comma 7, del TUSPP.

In particolare, si ritiene che il mantenimento, per mezzo della società I.E.G. S.p.A., di partecipazioni nel settore dell'allestimento di *stand* e di organizzazione di eventi in generale, non sia coerente con quanto stabilito dal citato art. 4, comma 7 e con i principi concorrenziali che esso intende esprimere, e che pertanto tali partecipazioni debbano essere oggetto di dismissione. In tale ottica, si ritiene opportuno che venga altresì razionalizzato l'oggetto societario della I.E.G. S.p.A., rendendolo conforme a quanto previsto dalla norma e dunque limitando esso e l'attività svolta dalla società in via prevalente alla gestione degli spazi fieristici e all'organizzazione di fiere.

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/90, la C.C.I.A.A. della Romagna dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate. Là dove 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 nel Bollettino dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

Comunicato in merito al mancato adeguamento della Camera di Commercio della Romagna al parere motivato espresso dall’Autorità, ex art. 21-bis della Legge n. 287/1990, avverso la Deliberazione n. 64 del 16 dicembre 2021 della Giunta della Camera di Commercio della Romagna recante: “Piano annuale di razionalizzazione delle partecipazioni per l’anno 2021”.

Nella propria riunione del 1° marzo 2021, l’Autorità ha deliberato di inviare alla Camera di Commercio della Romagna, un parere motivato ai sensi dell’articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in merito alla Deliberazione n. 64 del 2021 della Giunta della Camera di Commercio della Romagna recante “Piano annuale di razionalizzazione delle partecipazioni per l’anno 2021”, adottata in virtù di quanto disposto dall’art. 20 del D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

In particolare, l’Autorità prescriveva di cedere le partecipazioni detenute per mezzo della società Italian Exhibition Group S.p.A. (IEG) in alcune società operanti nel settore dell’allestimento *stand* per fiere, congressi ed eventi in genere. IEG è una società che organizza fiere, congressi ed eventi anche a livello internazionale ed è controllata dalla Società Rimini Congressi S.r.l., a sua volta partecipata da tre soci pubblici, Comune di Rimini (per il 35,58% attraverso la società da esso controllata Rimini Holding S.p.A.), Provincia di Rimini (per il 32,50%) e C.C.I.A.A. della Romagna - Forlì-Cesena e Rimini (per il 31,92%).

L’Autorità ha infatti ritenuto che, il regime speciale per le fiere introdotto dall’art. 4, comma 7 del TUSPP, che stabilisce che “*Sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l’organizzazione di eventi fieristici*”, debba essere interpretato in modo rigoroso al fine di evitare che quella che rappresenta una speciale prerogativa concessa dal legislatore si estenda oltre lo scopo e gli obiettivi prefissati dalla norma, fino a comprendere al suo interno servizi diversi e offerti in concorrenza sul mercato. Sul punto, l’Autorità ha rilevato che i servizi di allestimento di *stand*, pur potendo riguardare anche l’organizzazione di fiere, non appaiono primariamente ascrivibili alle finalità istituzionali dettate dalla norma ed alla generale *ratio* del TUSPP e che in relazione agli stessi non si individuano motivi per una loro sottrazione dalle dinamiche di mercato.

A seguito della notifica avvenuta in data 8 marzo 2022 del parere motivato ex art. 21 bis, in data 5 maggio 2022, la Camera di Commercio della Romagna ha comunicato di aver adottato la Delibera di Giunta n. 27 del 28 aprile 2022, recante la decisione di non adeguarsi alle indicazioni

dell'Autorità. Alla data del 6 maggio 2022, ossia alla scadenza del termine previsto per il menzionato adeguamento, la relativa Delibera non è ancora pervenuta in copia all'Autorità.

Preso atto del mancato adeguamento della Camera di Commercio della Romagna al parere motivato ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 17 maggio 2022, ha quindi disposto l'impugnazione dinnanzi al T.A.R. dell'Emilia Romagna della Deliberazione n. 64 del 16 dicembre 2021 della Giunta della Camera di Commercio della Romagna recante "*Piano annuale di razionalizzazione delle partecipazioni per l'anno 2021*", confermata mediante Delibera di Giunta n. 27 del 28 aprile 2022.

AS1840 - PROVINCIA DI RIMINI - PIANO ANNUALE DI RAZIONALIZZAZIONE DELLE PARTECIPAZIONI SOCIETARIE

Roma, 8 marzo 2022

Provincia di Rimini

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 1° marzo 2022, ha deliberato di esprimere il proprio parere, ai sensi dell'articolo 21-bis della Legge 10 ottobre 1990, n. 287, relativamente al contenuto della deliberazione n. 29 del 16 dicembre 2021, recante la *“Revisione ordinaria delle partecipazioni al 31/12/2020 della Provincia di Rimini”*, pervenuta all'Autorità in data 28 gennaio 2022¹.

Dalla lettura della *“Revisione ordinaria delle partecipazioni al 31/12/2020”* emerge che la Provincia di Rimini detiene partecipazioni nella società Rimini Congressi S.r.l. che a sua volta controlla la I.E.G. S.p.A..

La Rimini Congressi S.r.l. ha modificato la propria compagine societaria a seguito della fusione per incorporazione della Società del Palazzo dei Congressi S.p.A. in Rimini Congressi S.r.l., conclusasi il 22 dicembre 2020. Conseguentemente, sono entrati nella compagine societaria di Rimini Congressi S.r.l. i soggetti che detenevano azioni nella società Palazzo dei Congressi S.p.A. Le quote societarie della Rimini Congressi S.r.l. si sono quindi modificate a seguito della predetta fusione e, al 31 dicembre 2020, data a cui si riferisce il Piano contenuto nella Delibera oggetto di parere, risultavano così ripartite: Rimini Holding (31,80%), Provincia di Rimini (28,5%), Camera di Commercio della Romagna (29%), I.E.G. S.p.A. (10,3%), AIA Palas (0,2%)². La partecipazione di I.E.G. S.p.A., a sua volta controllata da Rimini Congressi S.r.l., deve essere ricondotta alla fattispecie, prevista dal Codice Civile, delle *“partecipazioni incrociate”* per cui è previsto, ai sensi dell'art. 2359 bis c.c., che i relativi diritti di voto rimarranno congelati. Con riferimento ad AIA Palas, la stessa è una società consortile che gestisce molte strutture recettizie destinate all'accoglienza durante gli eventi realizzati nel nuovo Palacongressi di Rimini. La partecipazione in Rimini Congressi S.r.l. è, comunque, minima e tale da non mutare il precedente assetto di controllo ad appannaggio dei soggetti pubblici. Allo stato non risultano intervenute modifiche significative della compagine societaria.

Nell'attuale *“Revisione ordinaria delle partecipazioni al 31 dicembre 2020 della Provincia di Rimini”*, si legge che: *“è stata approfondita l'effettiva sussistenza di un controllo pubblico congiunto*

¹ La Revisione è stata adottata in virtù di quanto disposto dall'art. 20 del D.Lgs. 19 agosto 2016 n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, anche “TUSPP”).

² Informazioni desumibili dalla deliberazione 73/2021 del Comune di Rimini.

della società Rimini Congressi S.r.l. da parte dell'Ente esercitato attraverso la maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria e l'effettivo esercizio di poteri di controllo anche tramite comportamenti concludenti” per giungere ad escluderlo visto che “nessuno dei tre enti pubblici soci esercita su Rimini Congressi S.r.l. e su IEG alcun controllo, né in via individuale, né in via congiunta, dal momento che non vi sono mai stati e non vi sono attualmente patti sindacali o vincoli contrattuali tra gli stessi, non vi è alcun diritto di veto, e non vi è neppure un'attività di coordinamento, neppure di mero fatto”. E dunque, “[l]a qualificazione del rapporto societario nella società Rimini Congressi S.r.l., quale rapporto in assenza di controllo pubblico congiunto determina il conseguente declassamento della partecipazione nella società Italian Exhibition Group – I.E.G. S.p.A., non più normativamente identificabile quale partecipazione indiretta”.

Tale valutazione non è condivisibile e questa Autorità intende ribadire quanto già comunicato con i pareri ex art. 21 bis della L. 287/90 del 4 febbraio 2020 n. AS1666³ e del 23 marzo 2021, n. AS1765⁴, in merito al fatto che Rimini Congressi è soggetta al controllo congiunto dei tre soci pubblici sopra indicati e, in forza di tale controllo, la società I.E.G. S.p.A. deve considerarsi una partecipazione indiretta⁵ dei predetti soggetti (Comune di Rimini, Provincia di Rimini e C.C.I.A.A. della Romagna) ex art. 2, lett. g) del D.Lgs. n. 175/2016 (TUSPP).

Depongono a favore di tale ricostruzione diverse circostanze. In primo luogo, rileva la previsione statutaria per cui Rimini Congressi: “ha lo scopo di assicurare, con continuità, il coordinamento strategico, tecnico e finanziario nella gestione delle partecipazioni societarie possedute per conto dei soci”. La società, quindi, ha come fine statutario proprio quello della “gestione unitaria delle partecipazioni” e ciò lascia intendere la presenza di un controllo congiunto dei tre soci pubblici, peraltro confermato dall'analisi dei voti espressi fino al 31 dicembre 2020 dai tre soci in maniera identica – fatta eccezione per un unico caso di astensione di uno dei soci- nelle assemblee di Rimini Congressi.

Tale qualifica è inoltre, confermata anche dalla Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia Romagna, la quale, nella Delibera 44/2018 ha rilevato la natura pubblica del controllo esercitato su Rimini Congressi affermando che: “l'ipotesi di controllo di cui all'art. 2359 del codice civile può ricorrere anche quando le fattispecie considerate dalla norma si riferiscano a più pubbliche amministrazioni, le quali esercitino tale controllo congiuntamente mediante comportamenti concludenti, a prescindere dall'esistenza di un coordinamento formalizzato [...]. Dalla qualificazione della partecipazione in Rimini Congressi come di controllo ... consegue la necessità di includere tra le società da assoggettare alla revisione straordinaria anche quelle indirettamente possedute tramite questa e quindi, Italian exhibition group s.p.a. [...] e le società da questa controllate”.

Come già rilevato nel menzionato parere dell'Autorità AS1765, un'ulteriore conferma del controllo congiunto pubblico esercitato da Comune di Rimini, dalla C.C.I.A.A. Romagna e dalla Provincia di Rimini su Rimini Congressi S.r.l. può ravvisarsi nel processo di razionalizzazione della società Palazzo dei Congressi S.p.A. realizzatosi attraverso la fusione in Rimini Congressi S.r.l.

³ In Boll. n. 23/2020.

⁴ In Boll. n. 27/2021.

⁵ In merito alla situazione societaria di I.E.G., secondo quanto riportato nel sito della società ed anche in virtù di quanto già riferito dal Comune di Rimini in data 23 febbraio 2021 e nella Deliberazione 73/2021, la Rimini Congressi S.r.l. detiene il 49% delle azioni societarie corrispondenti al 55,86% dei diritti di voto.

Nella relazione illustrativa dell'organo amministrativo al progetto di fusione tra Rimini Congressi e Società del Palazzo dei Congressi S.p.A., redatta ai sensi dell'art. 2501-*quinquies* del Codice Civile (avvenuta nel dicembre 2020) si legge, infatti, nel capitolo *“obiettivi e motivazioni che si intendono perseguire con l'Operazione”* che *“L'operazione di fusione [...] trae origine dalle esigenze dei soci enti locali riminesi (Provincia di Rimini, Camera di Commercio della Romagna – Forlì – Cesena e Rimini e Rimini Holding S.p.A., holding del Comune di Rimini), che unitamente detengono il 100% del capitale sociale di Rimini Congressi, di procedere, pur non avendo più partecipazioni dirette in Società del Palazzo, ad attuare un piano di razionalizzazione delle proprie partecipazioni dirette e indirette [...] è quindi di tutta evidenza che gli EE.LL obbligati a rispettare le previsioni del suddetto art. 20 [d.lgs. 176/2016 n.d.r.] ritengono necessario perfezionare l'ipotizzata operazione di fusione”*. È la stessa Rimini Congressi, pertanto, a giustificare la fusione con una sua controllata per rispondere proprio agli obblighi, gravanti sugli enti pubblici controllanti, di adempiere alle prescrizioni di cui all'art. 20 D.Lgs. 175/2016.

Tanto premesso, l'Autorità ritiene, quindi, di reiterare i rilievi già formulati mediante i pareri n. AS1666 e AS1765 in merito alla sussistenza di specifiche criticità sotto il profilo della disciplina della concorrenza derivanti dal predetto assetto societario.

Si osserva, infatti, che IEG ha implementato una significativa attività di acquisizione di società che svolgono attività diverse da quella relativa all'organizzazione di fiere⁶. Di tali acquisizioni non è pervenuta alcuna comunicazione ai sensi dell'art. 5, comma 3 del D.Lgs. 175/2016.

Si ricorda, al riguardo, che il D.Lgs. 175/2016 ha ricondotto a un unico *corpus* normativo la disciplina delle partecipazioni pubbliche prevedendo, da un lato, la razionalizzazione delle stesse mediante un'individuazione stringente degli scopi statutari che le società a partecipazione pubblica possono perseguire e degli ambiti di attività in cui è ammesso costituire società o mantenere partecipazioni pubbliche, dall'altro, il rafforzamento degli obblighi motivazionali cui le Pubbliche Amministrazioni sono tenute per la costituzione o il mantenimento delle partecipazioni.

Il TUSPP individua dunque una tipologia ristretta di ambiti in cui possono essere costituite nuove società e/o acquisite/mantenute partecipazioni in quelle esistenti, prevedendo stringenti vincoli di scopo e di attività (art. 4).

Un regime speciale è previsto per le fiere, alle quali è dedicato l'art. 4 comma 7, il quale dispone espressamente che *“sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l'organizzazione di eventi fieristici”*. Ciò a significare, nello spirito della norma, che la gestione degli spazi fieristici e l'organizzazione di tali manifestazioni appaiono sostanzialmente equiparabili, sotto il profilo dello scopo perseguito, alle altre attività che le Pubbliche Amministrazioni possono perseguire attraverso partecipazioni societarie, ossia quelle definite dall'art. 4, comma 1, come *“strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali”*.

⁶ Mediante delibere dell'aprile 2018, infatti, l'Assemblea generale e il Consiglio di Amministrazione di I.E.G. hanno stabilito l'acquisizione del 60% della società Prostand S.r.l., la quale a sua volta ha acquisito e poi incorporato la Colorcom Allestimenti Fieristici S.r.l. Si tratta di società attive nel settore dell'allestimento di *stand* per fiere, congressi ed eventi in generale. Secondo quanto risulta dall'ultimo bilancio consolidato, alla data del 30 settembre 2020, la società I.E.G. risulta detenere di fatto il 100% della Prostand S.r.l. per effetto di diritti di *option* esercitati e da esercitare dal giugno 2020 fino alla approvazione del bilancio di esercizio del 2022.

In merito, si ritiene che il legislatore abbia voluto concedere il riconoscimento di cui all'art. 4, comma 7, alle partecipazioni che riguardano società aventi quale oggetto sociale prevalente l'organizzazione di uno specifico tipo di eventi che, in coerenza con il dettato della norma, appaiono essere le manifestazioni volte alla valorizzazione del patrimonio culturale ed industriale di riferimento, in quanto espressioni di un valore meritevole di essere considerato all'interno delle diverse finalità istituzionali perseguite dalle Pubbliche Amministrazioni in genere.

Tale interpretazione, d'altra parte, appare coerente con i principi che disciplinano la tutela della concorrenza, ai quali si ispira anche il D.Lgs. 175/2016, come risulta dal comma 2 dell'art. 1, secondo il quale le disposizioni contenute nel decreto di cui trattasi, *“sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica”*.

Anche sotto il profilo concorrenziale, dunque, si ritiene che l'ipotesi disciplinata dall'art. 4, comma 7, del D.Lgs. 175/2016 debba essere interpretata in modo rigoroso al fine di evitare che quella che rappresenta una speciale prerogativa concessa dal legislatore si estenda oltre le intenzioni della norma, fino a comprendere al suo interno servizi diversi e offerti in concorrenza sul mercato.

In tal senso, le partecipazioni detenute da I.E.G. S.p.A. in società che svolgono servizi ulteriori, quali quelli dell'allestimento di *stand* per fiere, per congressi ed eventi in generale, non appaiono rientrare nel dettato del menzionato comma 7 dell'art. 4 del D.Lgs. 175/2016. Si tratta, infatti, di servizi che, pur riguardando anche l'organizzazione delle fiere, non appaiono direttamente ascrivibili alle sopra richiamate finalità istituzionali, e per i quali non si rinvergono motivi per una loro sottrazione dalle dinamiche di mercato. A ciò si aggiunga il possibile rischio che il gestore della fiera non consenta a soggetti esterni alla propria compagine societaria di svolgere i servizi collaterali alle diverse manifestazioni, quali sono ad esempio quelli relativi all'allestimento degli *stand* nell'interesse dei singoli espositori.

Tenuto conto di quanto sopra, la deliberazione 29 del 2021 della Provincia di Rimini recante *“Revisione ordinaria delle partecipazioni al 31 dicembre 2020”* appare in contrasto con l'art. 4, comma 7, del TUSPP.

In particolare, si ritiene che il mantenimento, per mezzo della società IEG S.p.A., di partecipazioni nel settore dell'allestimento di *stand* e di organizzazione di eventi in generale, non sia coerente con quanto stabilito dal citato art. 4, comma 7 e con i principi concorrenziali che esso intende esprimere, e che pertanto tali partecipazioni debbano essere oggetto di dismissione. In tale ottica, si ritiene opportuno che venga altresì razionalizzato l'oggetto societario della I.E.G. S.p.A., rendendolo conforme a quanto previsto dalla norma e dunque limitando esso e l'attività svolta dalla società in via prevalente alla gestione degli spazi fieristici e all'organizzazione di fiere.

Ai sensi dell'articolo 21 *bis*, comma 2, della legge n. 287/90, la Provincia di Rimini dovrà comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate. Là dove 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 nel Bollettino dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

Comunicato in merito al mancato adeguamento della Provincia di Rimini al parere motivato espresso dall’Autorità, ex art. 21-bis della Legge n. 287/1990, avverso la Deliberazione n. 29 del 16 dicembre 2021 della Provincia di Rimini, recante “Revisione ordinaria delle partecipazioni al 31 dicembre 2020”.

Nella propria riunione del 1° marzo 2021, l’Autorità ha deliberato di inviare alla Provincia di Rimini un parere motivato ai sensi dell’articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in merito alla Deliberazione n. 29 del 16 dicembre 2021 della Provincia di Rimini, recante “Revisione ordinaria delle partecipazioni al 31 dicembre 2020” adottata in virtù di quanto disposto dall’art. 20 del D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

In particolare, l’Autorità prescriveva di cedere le partecipazioni detenute per mezzo della società Italian Exhibition Group S.p.A. (IEG) in alcune società operanti nel settore dell’allestimento *stand* per fiere, congressi ed eventi in genere. IEG è una società che organizza fiere, congressi ed eventi anche a livello internazionale ed è controllata dalla Società Rimini Congressi S.r.l., a sua volta partecipata da tre soci pubblici, Comune di Rimini (per il 35,58% attraverso la società da esso controllata Rimini Holding S.p.A.), Provincia di Rimini (per il 32,50%) e C.C.I.A.A. della Romagna - Forlì-Cesena e Rimini (per il 31,92%).

L’Autorità ha infatti ritenuto che, il regime speciale per le fiere introdotto dall’art. 4, comma 7 del TUSPP, che stabilisce che “*Sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente la gestione di spazi fieristici e l’organizzazione di eventi fieristici*”, debba essere interpretato in modo rigoroso al fine di evitare che quella che rappresenta una speciale prerogativa concessa dal legislatore si estenda oltre lo scopo e gli obiettivi prefissati dalla norma, fino a comprendere al suo interno servizi diversi e offerti in concorrenza sul mercato. Sul punto, l’Autorità ha rilevato che i servizi di allestimento di *stand*, pur potendo riguardare anche l’organizzazione di fiere, non appaiono primariamente ascrivibili alle finalità istituzionali dettate dalla norma ed alla generale *ratio* del TUSPP e che in relazione agli stessi non si individuano motivi per una loro sottrazione dalle dinamiche di mercato.

A seguito della notifica avvenuta in data 8 marzo 2022 del menzionato parere motivato ex art. 21-bis, alla data del 6 maggio 2022, ossia alla scadenza del termine previsto per l’adeguamento alle indicazioni dell’Autorità, la Provincia di Rimini non ha fornito alcun riscontro al parere.

Preso atto del mancato adeguamento della Provincia di Rimini al parere motivato ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 17 maggio 2022, ha quindi disposto l'impugnazione dinnanzi al T.A.R. dell'Emilia Romagna della Deliberazione n. 29 del 16 dicembre 2021 della Provincia di Rimini, recante *“Revisione ordinaria delle partecipazioni al 31 dicembre 2020”*.

AS1841 – INPS - BANDO DI GARA PER L’AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI RECAPITO E DI GESTIONE DELLA CORRISPONDENZA NON AUTOMATIZZATA

Roma, 17 marzo 2022

INPS

L’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 15 marzo 2022, ha deliberato di esprimere un parere, ai sensi dell’articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riguardo al bando della gara d’appalto, indetta dall’INPS, per l’affidamento del servizio di recapito e di gestione della corrispondenza non automatizzata.

In particolare, l’atto in questione, con il quale l’INPS, Direzione Centrale Risorse Strumentali e Centrale Unica 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.

Nello specifico, l’Autorità rileva che, con riferimento ai lotti dal n. 1 al n. 21, il coefficiente di copertura minima, pari all’80% per il lotto n. 1 e al 100% per i lotti dal n. 2 al n. 21, - pur in presenza di una suddivisione in lotti, anche per ambiti regionali - si presenta lesivo della concorrenza e del *favor participationis* e tale da porsi in contrasto con i principi di non discriminazione e di parità di trattamento, nonché con il principio di proporzionalità¹.

Infatti, va al riguardo tenuto conto della necessità per gli operatori postali alternativi al Fornitore del Servizio Postale Universale, Poste Italiane S.p.A., di accedere alla rete e agli elementi dell’infrastruttura del Fornitore del Servizio Postale Universale con riferimento alle aree di recapito in cui non vi è alcuna rete alternativa a quella del Fornitore del Servizio Postale Universale, cc.dd. aree EU2.

La previsione di una copertura territoriale minima, contenuta nell’art. 6.4.1. dell’Allegato n. 2, recante “*Specifiche integrative al Capitolato Tecnico*”, con riferimento al lotto n. 1, e nell’art. 6.4.2. del medesimo Allegato, con riferimento, invece, ai lotti dal n. 2 al n. 21, è dunque suscettibile di pregiudicare il corretto dispiegarsi delle dinamiche competitive nell’espletamento della procedura di gara, tenuto conto che si tratta di coperture territoriali eccessivamente elevate; essa è quindi tale da avvantaggiare i soli operatori postali che possono garantire simili coperture capillari del territorio,

¹ 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.

o perché particolarmente strutturati, come il Fornitore del Servizio Postale Universale, Poste Italiane S.p.A., o perché radicati nel territorio.

D'altra parte, 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 rilievo solo nella fase esecutiva del contratto². 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. In altri termini, coefficienti minimi di copertura territoriale così elevati non solo non risultano di comune possesso, ma non sono nemmeno agevolmente realizzabili in fase di esecuzione.

Inoltre, sempre in relazione al profilo della copertura territoriale e con specifico riferimento al lotto n. 1, con riguardo al quale viene richiesta una copertura minima dell'80% all'art. 6.4.1. dell'Allegato n. 2, recante "*Specifiche integrative al Capitolato Tecnico*", 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.

In conclusione, l'Autorità ritiene che, in relazione ai profili evidenziati sopra, le disposizioni della *lex specialis* della gara d'appalto, indetta dall'INPS - Direzione Centrale Risorse Strumentali e Centrale Unica Acquisti, 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 degli Appalti).

Pertanto, l'Autorità invita codesto Istituto a porre in essere le misure correttive necessarie a ripristinare le corrette dinamiche concorrenziali rispetto all'affidamento del servizio di recapito e di gestione della corrispondenza non automatizzata.

Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/90, codesto Istituto 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 verrà pubblicato sul Bollettino dell'Autorità ai sensi dell'art. 26 della legge n. 287/90.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

² 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.

Comunicato in merito al mancato adeguamento dell'INPS al parere motivato espresso dall'Autorità, ex art. 21-bis della legge n. 287/1990, avverso il Bando della gara d'appalto, indetta dall'INPS, per l'affidamento del servizio di recapito e di gestione della corrispondenza non automatizzata.

Nella propria riunione del 15 marzo 2022, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha deliberato di inviare un parere motivato, ai sensi dell'art. 21-bis, legge n. 287/1990, in merito a talune previsioni contenute del Bando della gara d'appalto, indetta dall'INPS, per l'affidamento del servizio di recapito e di gestione della corrispondenza non automatizzata.

In particolare, l'Autorità ha riscontrato nel Bando di gara *de quo* i seguenti profili di criticità concorrenziale: i) con riguardo ai lotti da n. 1 a n. 21, elevati coefficienti di copertura minima, pari rispettivamente all'80% per il lotto n. 1 e al 100% per i lotti da n. 2 a n. 21; ii) con specifico riferimento poi al lotto n. 1, nell'attribuzione dei punteggi relativi alla percentuale di copertura territoriale l'utilizzo di un criterio premiale per l'operatore che dispone della copertura più elevata, che contribuisce ad ampliare ulteriormente i vantaggi non replicabili del Fornitore del Servizio Postale Universale. Queste previsioni si pongono in contrasto con i principi di libera concorrenza e parità di trattamento e non discriminazione tra operatori economici e ostacolano la piena partecipazione degli operatori postali alla procedura di gara.

A seguito del ricevimento di detto parere motivato, l'INPS, con comunicazione del 5 maggio 2022, ha fatto presente all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato di ritenere le previsioni oggetto di contestazione legittime in quanto in linea con le Linee guida ANAC relative all'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali, adottate con Determinazione n. 3 del 2014 e, in generale, con quanto disposto dal Codice dei Contratti Pubblici (D. Lgs. n. 50/2016), nonché conformi al principio di economicità dell'azione amministrativa e foriere di possibili risparmi di gestione.

Preso atto del mancato adeguamento dell'amministrazione al suddetto parere motivato, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 17 maggio 2022, ha disposto di impugnare dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio il Bando della gara d'appalto, indetta dall'INPS, per l'affidamento del servizio di recapito e di gestione della corrispondenza non automatizzata.

AS1842 - COMUNE DI TERNI - OPERAZIONE DI AGGREGAZIONE SOCIETARIA E INDUSTRIALE RIGUARDANTE LA ASM TERNI SPA

Roma, 3 maggio 2022

Comune di Terni

ASM Terni S.p.A.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 27 aprile 2022, ha ritenuto di svolgere le seguenti osservazioni, ai sensi dell'art. 22 della legge n. 287/90, in relazione alla richiesta di parere trasmessa dal Comune di Terni il 16 febbraio 2022 (successivamente integrata con nuove informazioni giunte in data 15 marzo 2022) ed avente ad oggetto la legittimità della procedura seguita per la prospettata operazione di aggregazione societaria e industriale coinvolgente la sua controllata, ASM Terni S.p.A. (di seguito, ASM o la Società).

ASM è una società detenuta interamente dal Comune di Terni, operante nei settori della produzione e distribuzione dell'energia elettrica, della distribuzione del gas, dell'illuminazione pubblica, dell'ambiente e del ciclo idrico integrato, anche per il tramite di partecipazioni in altre società. La società non opera secondo il modello dell'*in house providing*, in quanto non rispetta il requisito secondo cui oltre l'80% del fatturato deve essere imputabile allo svolgimento di compiti affidati dall'ente pubblico (*ex art. 16, comma 3, D.lgs. n. 175/2016*)¹.

ASM intende concludere un accordo con un *partner* industriale privato selezionato con procedura di evidenza pubblica, il quale, attraverso la sottoscrizione di un aumento di capitale, arriverà a detenere fino al 49% del capitale sociale della Società, a fronte di una corrispondente riduzione della partecipazione del Comune fino al 51%. A tal fine, il socio privato conferirà liquidità e *asset*, comprese le partecipazioni in imprese già attive nel territorio provinciale e che contribuiranno allo svolgimento dei servizi di gestione del ciclo integrato dei rifiuti e idrico integrato, incluse le quote di una NewCo costituita *ad hoc* che, al termine dell'operazione, sarà partecipata al 20% da ASM e

¹ Come rilevato dallo stesso Comune, "*ASM non è inquadrabile come società in house in quanto nello statuto sociale è stata configurata come impresa vera e propria (vedi art. 23 dello statuto sociale) e quindi senza che si configuri il controllo analogo; inoltre... non ha alcun affidamento diretto da parte del Comune, ad eccezione della pubblica illuminazione*" (*cf.* Nota del Comune di Terni prot. N. 0005722 del 14/01/2021). In particolare, il fatturato realizzato da ASM nei confronti del Comune di Terni è relativo: (i) alla attività di pubblica illuminazione, che rappresenta l'unico servizio svolto in regime di affidamento diretto e il cui valore rappresenta l'1% del totale delle attività svolte da ASM; (ii) alla distribuzione del gas naturale, servizio che è stato affidato ad una partecipata di ASM con gara ad evidenza pubblica. Le attività espletate da ASM in materia di gestioni dei rifiuti e servizio idrico integrato sono state invece affidate con gara da parte dell'autorità competente (in particolare, l'Autorità Umbra Rifiuti e Idrico o "AURI") e sono gestite anche per aree territoriali limitrofe a quella del Comune di Terni. Quanto, infine, alla distribuzione di energia elettrica, essa è praticata in base a Concessione trentennale rilasciata ai sensi del D.lgs. n. 79/1999 dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato con D.M. del 03/05/2001.

all'80% dal socio privato. Il socio privato acquisirà in cambio rilevanti poteri di *governance* nella Società, tra cui quello di nominare metà dei membri del consiglio di amministrazione, compresi il vice-presidente e l'amministratore delegato dotato di *casting vote*.

Il Comune di Terni ha chiesto un parere circa il corretto inquadramento giuridico dell'operazione ai sensi del D.lgs. n. 175/2016 (Testo Unico in materia di Società a Partecipazione Pubblica, cd. TUSPP) e, in ultima analisi, in ordine alla legittimità della procedura seguita per la scelta del socio privato ai sensi di tale normativa; nello specifico tale processo è consistito nello svolgimento di una procedura di evidenza pubblica assimilabile alla procedura competitiva con negoziazione *ex art. 62*, D.lgs. n. 50/2016². La procedura è in corso di aggiudicazione a una *multiutility* attiva a livello nazionale, compresa l'Umbria, in molti dei settori di attività di ASM.

L'Autorità, alla luce delle informazioni e della documentazione trasmessa dal Comune, ritiene che l'operazione prospettata sia da inquadrare nell'ambito del partenariato pubblico-privato istituzionalizzato e in particolare come costituzione di una società mista ai sensi dell'art. 7, comma 5, TUSPP.

Invero, in ossequio a quanto statuito anche dalla giurisprudenza in materia³, si ritiene che l'operazione debba essere valutata nella sua sostanza, superando qualsiasi approccio formalistico. Ciò permette innanzitutto di escludere che quella in esame sia configurabile alla stregua di una mera operazione societaria regolata unicamente dal diritto privato secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 3, TUSPP⁴; infatti, sebbene non vi sia nel TUSPP una espressa norma dedicata alle operazioni straordinarie coinvolgenti imprese pubbliche, al fine di escludere l'applicabilità del TUSPP occorre considerare se gli effetti sostanziali dell'operazione possano essere ricondotti nell'ambito delle sue previsioni. A questo riguardo le operazioni che contemplano la diluizione di una partecipazione pubblica totalitaria a favore di un soggetto privato sono astrattamente riconducibili sia all'art 10 sia agli artt. 7 e 17 del TUSPP.

Nel caso di specie, tuttavia, non appare applicabile la fattispecie prevista dall'art. 10 del TUSPP, che fa riferimento alla mera alienazione di partecipazioni da parte del socio pubblico o della società a partecipazione pubblica nel rispetto dei principi di "*pubblicità, trasparenza e non discriminazione*". Infatti, il socio privato che ASM intende acquisire non si configura come un mero finanziatore della società, ma come un vero e proprio socio operativo, che contribuirà allo svolgimento di tali servizi e influirà sulla *governance* della Società.

² In particolare, è stato pubblicato un avviso di indizione in forma integrale sul sito di ASM per un periodo di 18 giorni (dal 7 al 25 maggio 2021) e per estratto su 2 quotidiani a diffusione nazionale (il 10 maggio 2021). L'avviso prevedeva la presentazione di una domanda di partecipazione, cui seguiva la presentazione di un'offerta iniziale. Tale offerta sarebbe stata poi oggetto di negoziazione diretta tra ASM e i candidati, al termine della quale questi ultimi erano invitati a formulare l'offerta finale, oggetto di valutazione da parte di una Commissione nominata *ad hoc* e incaricata di redigere la graduatoria. In caso di presentazione di una sola domanda, ASM si riservava fin dall'avviso la possibilità di negoziare direttamente ogni aspetto dell'offerta. Tra i requisiti richiesti per presentare domanda di partecipazione vi era un patrimonio netto pari ad almeno 240.251.000,00 €, un valore della produzione pari ad almeno 325.778.000,00 €, ed aver operato nel corso del 2020 in almeno 3 dei 6 principali *business* in cui opera ASM.

³ Secondo Cons. St. n. 6213/2021, "*...le operazioni straordinarie che, a vario titolo e in varia forma, coinvolgono società pubbliche, sono di per sé neutre: di tal che ... l'assoggettamento al regime interamente privatistico (ex art. 1, comma 3 TU) o l'intersezione segmentale con la disciplina pubblicistica evidenziale dipende, in concreto, dall'accertamento degli effetti sostanziali perseguiti e divisati*" (enfasi aggiunta).

⁴ In forza del quale: "*Per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato*".

Appare viceversa ipotizzabile la creazione di una vera e propria società mista ex art. 7, comma 5, TUSPP, con l'istituzione di una *partnership* pubblico-privata in materia di gestione del ciclo integrato dei rifiuti e del servizio idrico, che comporta la necessità di espletare una procedura ad evidenza pubblica per la scelta del socio privato ai sensi dell'art. 5, comma 9, del D.lgs. n. 50/2016⁵. In simili casi di riduzione della partecipazione pubblica attraverso la sottoscrizione di un aumento di capitale da parte di un socio privato, la giurisprudenza ha inquadrato la fattispecie nell'ambito del partenariato pubblico-privato istituzionalizzato, proprio attraverso la valorizzazione della partecipazione attiva del privato all'esecuzione dei compiti assegnati all'entità a capitale misto e alla gestione della stessa⁶.

Né si ritiene rilevante, al fine di escludere l'inquadramento della nuova entità quale società mista, la circostanza, sostenuta dal Comune, che l'operazione non contempra l'affidamento di alcun servizio contestualmente all'ingresso del socio privato, il quale contribuirebbe esclusivamente allo svolgimento dei servizi già affidati alla Società in base a procedure di evidenza pubblica bandite dalla competente autorità d'ambito. All'uopo, nel 2018, l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), richiamando i principi espressi in materia dalla giurisprudenza amministrativa (in particolare, da Cons. St. n. 8376 e n. 824/2009), ha precisato che la necessità di espletare una procedura a evidenza pubblica per la scelta del socio privato in una società mista ai sensi dell'art. 5, comma 9, del D.lgs. n. 50/2016, debba essere intesa in modo estensivo e debba pertanto trovare applicazione anche nelle ipotesi di ingresso di soci privati in una società pubblica che già operi come affidataria di un servizio pubblico in base a contratti sottoscritti in esito a procedure di gara⁷.

La necessità di espletare una procedura di evidenza pubblica per la scelta del socio privato potrebbe essere soddisfatta sia tramite lo svolgimento di una gara aperta sia attraverso una procedura competitiva con negoziazione o altra procedura prevista dal D.lgs. n. 50/2016⁸. Rimane eventuale

⁵ In particolare, ai sensi dell'art. 5, co. 9, D.lgs. n. 50/2016: "*Nei casi in cui le norme vigenti consentono la costituzione di società miste per la realizzazione e gestione di un'opera pubblica o per l'organizzazione e la gestione di un servizio di interesse generale, la scelta del socio privato avviene con procedure di evidenza pubblica*". Come sottolineato da Cons. St. n. 6213/2021 gli effetti di un'operazione che realizzino "*...una diluizione della partecipazione pubblica totalitaria in favore di una partnership istituzionale con un soggetto privato, sono, in definitiva, tali da sollecitare l'obbligo di attivare una strumentale procedura selettiva tra i potenziali operatori economici dei settori interessati*" (enfasi aggiunta).

⁶ Come afferma Cons. St. n. 8376/2009, "*In effetti, qualora detto socio non sia un mero finanziatore, ma presenti le caratteristiche di un socio "operativo" o "industriale", allora è indubbio che, attraverso la sua partecipazione al capitale sociale, si realizzi anche un parallelo fenomeno di circolazione dell'affidamento*" (enfasi aggiunta).

⁷ "*In particolare, la disposizione si applica anche nell'ipotesi in cui una società mista, ove pure non originariamente tale, apra il proprio capitale all'apporto di un socio privato industriale attraverso un'operazione straordinaria di vendita di quote o di aumento di capitale, cosicché risulti modificato, per effetto di detta operazione, l'assetto soggettivo della gestione. Dunque, ogniqualvolta - attraverso il ricorso ad operazioni di carattere straordinario destinate a mutare la compagine di una società che abbia ottenuto l'affidamento diretto o tramite gara di un servizio pubblico - si pervenga al risultato di dar vita a una società mista oppure, alternativamente, al risultato di modificare il profilo soggettivo del gestore del servizio pubblico già affidato (mediante l'associazione al capitale e alla gestione di nuove figure imprenditoriali o la sostanziale sostituzione delle imprese originariamente affidatarie), allora si realizza in via derivata anche un diverso affidamento del servizio pubblico*" (enfasi aggiunta) (cfr. ANAC Del. n. 172/2018).

⁸ Infatti, "*nei casi, in cui, in particolare, l'operazione risulti funzionale alla creazione di una società c.d. mista destinata a realizzare e gestire un'opera ovvero organizzare e gestire un servizio di interesse generale in regime di partenariato con un imprenditore privato (art. 4, lett. c) T.U.), l'operazione dovrà essere progettata in modo tale che: a) per un verso, l'individuazione del soggetto deputato a divenire socio privato della società derivante dalla fusione o scissione avvenga mediante meccanismi di selezione con esperimento di procedure aperte o, nei casi previsti dalla legge, di procedure competitive di negoziazione (arg. ex art. 7, comma 5); b) per altro verso, la quota di partecipazione da assegnare al socio privato non sia inferiore al trenta per cento (arg. ex art. 17, comma 1)*" (enfasi aggiunta) (cfr. Cons. St. n. 6213/2021, nello stesso senso Cons. St. n. 6142/2021).

onere del Comune dimostrare nelle sedi opportune la ricorrenza dei requisiti di legge in relazione all'effettiva procedura seguita per la scelta del socio privato.

Per quanto di competenza dell'Autorità, si ritiene che nel caso di specie la procedura seguita dal Comune di Terni e da ASM (*cf.* nota 2), seppure non sia stata una gara aperta, abbia comunque garantito un sufficiente livello di trasparenza e pubblicità ai sensi del D.lgs. n. 50/2016. È stato, infatti, sollecitato il mercato attraverso la pubblicazione dell'avviso di indizione della procedura sul sito di ASM e su alcuni quotidiani nazionali; inoltre, ASM, tramite un *advisor* finanziario, ha previamente condotto una verifica dell'interesse del mercato per la *partnership* industriale.

Quanto appena detto, tuttavia, presenta una importante eccezione con riferimento al servizio di illuminazione pubblica nel Comune di Terni, unico servizio pubblico affidato ad ASM direttamente dall'ente pubblico socio⁹ e nonostante ASM, per esplicita ammissione del Comune, non abbia le caratteristiche di società *in house providing*.

Al riguardo si pongono due questioni.

In primo luogo, infatti, qualora la società mista svolga servizi affidati dall'ente pubblico socio si configura l'ipotesi di società mista pubblico-privata contemplata all'art. 17 del TUSPP, norma che istituisce una serie di vincoli ulteriori rispetto alla mera scelta del socio privato con la procedura di evidenza pubblica contemplata all'art. 7, comma 5, TUSPP, ovvero: la necessità di una gara cd. "*a doppio oggetto*", che comprenda anche l'appalto o la concessione affidati, il requisito per cui la partecipazione del socio privato sia pari ad almeno il 30% del capitale sociale¹⁰ e che sia limitata nel tempo al concreto svolgimento dell'appalto o della concessione da parte del socio operativo¹¹. Nel caso del servizio di illuminazione pubblica, dunque, la scelta del socio privato di ASM in base a procedura di evidenza pubblica ai sensi del combinato disposto degli artt. 7, comma 5, TUSPP, e 5, comma 9, D.lgs. n. 50/2016 non appare sufficiente. Infatti, rispetto a tale attività il socio privato, pur non acquisendo compiti operativi, acquisirà di fatto poteri di indirizzo e decisionali su un servizio pubblico affidato dal Comune di Terni in virtù dei generali poteri di *governance* esercitati su ASM e occorrerà pertanto valutare il rispetto degli altri requisiti richiesti dall'art. 17 del TUSPP. In secondo luogo, e a prescindere dall'attuazione della prospettata operazione societaria di selezione del *partner* industriale, la mancanza in capo a ASM dei requisiti per essere qualificata come società *in house* rende, in ogni caso, illegittimo l'affidamento diretto del servizio di illuminazione pubblica

⁹ In particolare in base a contratto di servizio della durata di 46 anni affidato dal 7 gennaio 2004 fino a fine 2050.

¹⁰ Come sottolineato da ultimo da Cons. St. n. 2929/2020, al di sotto di tale limite, infatti, si finirebbe per rendere il settore di mercato inappetibile, limitando eccessivamente il rischio economico per il privato, in altre parole cioè: "*...realizzerebbe o potrebbe realizzare una situazione di inefficienza del mercato e violerebbe il principio di concorrenza, in quanto consentirebbe ad un socio privato (della costituenda società mista pubblico-privata) di godere ingiustamente dei vantaggi della partecipazione pubblica, dando vita ad una sostanziale rendita di posizione capace di impedire l'accesso proficuo di altri soggetti allo specifico segmento del mercato concernente la stessa attività economica*" (enfasi aggiunta). Si consideri in proposito che con tale pronuncia il Consiglio di Stato ha sollevato una questione pregiudiziale attualmente pendente dinanzi alla Corte di Giustizia volta a determinare se sia compatibile con il diritto UE che la valutazione della quota minima di partecipazione del privato a società mista *ex art. 17, co. 1, TUSPP*, avvenga sulla base della composizione formale/cartolare o se non debba piuttosto tenersi conto anche della partecipazione diretta o indiretta di capitale pubblico all'azionariato del socio privato.

¹¹ L'Adunanza Plenaria del Cons. St. n. 1/2008 sottolinea l'importanza per la legittimità concorrenziale delle società miste della previsione di: "*...un rinnovo della procedura di selezione alla scadenza del periodo di affidamento, evitando così che il socio divenga socio stabile*".

alla Società. Per costante giurisprudenza¹² e come rilevato in numerosi precedenti dell'Autorità¹³, l'illuminazione pubblica rappresenta un servizio pubblico locale e deve pertanto ritenersi rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 34, comma 21, D.L. 179/2012¹⁴, convertito in legge n. 221/2012, che ha previsto il travolgimento automatico di tutti gli affidamenti non conformi ai requisiti posti dalla normativa europea e non regolarizzati entro la fine del 2013 (termine poi esteso a fine 2014¹⁵).

Si ritiene che il Comune di Terni debba, quindi, procedere quanto prima alla regolarizzazione dell'affidamento del servizio nel rispetto dei modelli di gestione dei servizi pubblici locali esistenti, ovvero sia in alternativa: (i) individuazione di una società con i requisiti per l'affidamento *in house* (diversa, pertanto, da ASM); (ii) affidamento a terzi con gara ai sensi del D.lgs. n. 50/2016; oppure (iii) affidamento ad ASM stessa nella forma della *partnership* pubblico-privata ex art. 17 TUSPP, nel rispetto di tutti i requisiti previsti da tale norma, sopra elencati.

Rimane impregiudicata ogni futura valutazione dell'operazione dell'ingresso di un socio privato in ASM da parte dell'Autorità in termini di compatibilità con la normativa in materia di concentrazioni di cui alla legge n. 287/90, che non è oggetto del presente parere. È altresì fatto salvo l'obbligo di motivazione analitica dell'atto deliberativo del Comune da trasmettere all'Autorità ai sensi dell'art. 5, TUSPP, ad esito dell'operazione.

Il presente parere sarà pubblicato sul Bollettino di cui all'art. 26 della legge n. 287/90. Eventuali esigenze di riservatezza dovranno essere manifestate all'Autorità entro trenta giorni dalla ricezione del presente parere, precisandone i motivi.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

¹² Per tutti, cfr. TAR Brescia 747/2019: "In linea generale, la giurisprudenza amministrativa riconosce pacificamente la natura di servizio pubblico locale (di natura economica) dell'illuminazione pubblica ...trattandosi di attività in cui le prestazioni sono destinate a rendere un'utilità immediatamente percepibile ai singoli o all'utenza complessivamente considerata, che tendenzialmente ne sopporta anche i costi mediante pagamento di apposita tariffa".

¹³ *Ex multis*, si vedano AS1211 e AS1240 del 2015.

¹⁴ Secondo cui "Gli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto non conformi ai requisiti previsti dalla normativa europea devono essere adeguati entro il termine del 31 dicembre 2013 pubblicando, entro la stessa data, la relazione prevista al comma 20. ...Il mancato adempimento degli obblighi previsti nel presente comma determina la cessazione dell'affidamento alla data del 31 dicembre 2013".

¹⁵ Cfr. art. 13, D.L. n. 150/2013, convertito in legge n. 15/2014.

AS1843 - COMUNE DI MONOPOLI (BA) - BANDO DI GARA PER L'AFFIDAMENTO DEL SERVIZIO DI STAMPA IMBUSTAMENTO E SPEDIZIONE DEGLI ATTI EMESSI DAL COMUNE

Roma, 27 maggio 2022

Comune di Monopoli

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 24 maggio 2022, ha deliberato di esprimere una segnalazione, ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riguardo al bando della gara d'appalto, indetta dal Comune di Monopoli, mediante procedura aperta multi lotto attraverso il sistema telematico EmPULIA, per l'affidamento del servizio di elaborazione, stampa, imbustamento e spedizione degli atti emessi dall'Area Organizzativa II del Comune di Monopoli.

In particolare, l'atto in questione, con il quale il Comune di Monopoli 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, infatti, ha ritenuto, con riferimento ai lotti nn. 1 e 2, che la scelta della stazione appaltante di richiedere il possesso di una licenza individuale speciale di tipologia A nell'ambito dei requisiti di idoneità necessari per partecipare alla gara, così come previsto dall'articolo 2, lett. b.1 e b.2, 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 suddetti lotti, non costituiscono degli atti giudiziari in senso stretto o degli atti ad essi effettivamente riconducibili/assimilabili. Tali atti sono 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 agli atti oggetto della gara *de qua* si dovrebbero prevedere, come requisiti di idoneità necessari per partecipare alla gara per i lotti nn. 1 e 2, 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 dal Comune di Monopoli, per l'affidamento del servizio di elaborazione, stampa, imbustamento e spedizione degli atti emessi dall'Area Organizzativa II del

Comune di Monopoli, 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).

L'Autorità auspica, pertanto, che codesto Comune modifichi le determinazioni assunte eliminando le distorsioni concorrenziali sopra evidenziate.

L'Autorità invita codesto Comune a comunicare entro il termine di 30 giorni dalla ricezione della presente segnalazione, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino di cui all'art. 26 della legge n. 287/1990.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

CLAUSOLE VESSATORIE

CV227 - AUTOVIA-SPESE GESTIONE PRATICHE AMMINISTRATIVE

Provvedimento n. 30173

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 24 maggio 2022;

SENTITO il Relatore Presidente Roberto Rustichelli;

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

VISTO il “*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;

VISTE le proprie decisioni del 4 novembre 2021, 18 gennaio 2022 e 29 marzo 2022 con le quali, ai sensi degli articoli 7, comma 3, e 23, commi 1 e 5, del Regolamento, sono state disposte proroghe del termine di conclusione del procedimento;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LA PARTE

1. Autovia S.r.l. (di seguito, “Autovia” o il professionista), in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 3 del Codice del Consumo. Autovia svolge attività di autonoleggio a breve termine senza conducente.

II. LA CLAUSOLA OGGETTO DI VALUTAZIONE

2. La clausola oggetto di istruttoria è contenuta nelle “*CONDIZIONI GENERALI DI NOLEGGIO AUTOVIA-ECOVIA-FURGOVIA*” (di seguito CGNA) predisposte da Autovia per l'attività di autonoleggio a breve termine senza conducente e rinvenibili sul sito <https://www.autovia.it/it/>.

3. Nello specifico, costituisce oggetto di valutazione, limitatamente ai rapporti contrattuali tra la società e i consumatori, la clausola contenuta nell'articolo 6, comma 1, lett. j) delle CGNA, di seguito trascritta:

“6. OBBLIGHI E RESPONSABILITÀ DEL CLIENTE – SINISTRI STRADALI – RISARCIMENTO DANNI E INCENDIO.

6.1. Il Cliente, con la presa in consegna del veicolo al momento del check-out, diviene custode del veicolo stesso. Il Cliente si obbliga a: [...] j) obblare qualunque contravvenzione e/o violazione del Codice della Strada contestata al Cliente durante il periodo di noleggio e a darne comunicazione

al Locatore al momento della restituzione del veicolo. Qualora la violazione non obblata, ovvero obblata, ma senza relativa comunicazione di cui al periodo precedente, fosse inviata al Locatore e fosse riconducibile al periodo di noleggio in questione, la stessa verrà gestita con un aggravio di spesa addebitata al Cliente sul presente contratto pari ad Euro 60,00 iva compresa; [...]".

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

a) L'iter del procedimento

4. Sulla base delle segnalazioni pervenute e delle informazioni¹ acquisite ai fini dell'applicazione dell'articolo 37 *bis* del Codice del Consumo, in data 2 luglio 2021 è stato avviato il procedimento CV227 nei confronti di Autovia.

5. Nella comunicazione di avvio del procedimento è stato rappresentato ad Autovia che la clausola inserita nelle CGNA – trascritta al punto II del presente provvedimento – avrebbe potuto essere vessatoria ai sensi degli articoli 33, 34 e 35 del Codice del Consumo.

6. Contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento, è stato richiesto ad Autovia di fornire l'indicazione di elementi di prova idonei a superare la presunzione di vessatorietà di cui all'articolo 33 del Codice del Consumo.

7. Informata l'Autorità nella sua adunanza del 20 luglio 2021 ai sensi dell'art. 21, comma 6, del Regolamento, in pari data è stata disposta la consultazione di cui all'articolo 37 *bis*, comma 1, del Codice del Consumo, tramite la pubblicazione per 30 giorni, sul sito istituzionale dell'Autorità (www.agcm.it), di un comunicato e della clausola contrattuale oggetto di contestazione. Nell'ambito della consultazione, in data 23 agosto 2021, sono pervenute le osservazioni da parte dell'associazione di consumatori Codacons².

8. La Parte ha avuto accesso agli atti del fascicolo istruttorio in data 15 settembre 2021 e in data 5 aprile 2022.

9. Nella sua adunanza del 4 novembre 2021, l'Autorità ha disposto la proroga di sessanta giorni del termine di conclusione del procedimento per esigenze istruttorie, in considerazione della necessità di esaminare le risultanze in atti ai fini della valutazione della fattispecie oggetto del procedimento nonché di garantire alla Società un adeguato diritto alla difesa. Il termine di conclusione del procedimento è stato prorogato, nell'adunanza del 18 gennaio 2022, di ulteriori sessanta giorni, anche alla luce della modifica al Codice della Strada intervenuta con Legge 9 novembre 2021, n. 156. Con decisione del 29 marzo 2022 è stata deliberata un'ulteriore proroga di cinquantotto giorni del termine di conclusione del procedimento, in considerazione della necessità di assicurare alla Parte il pieno esercizio del diritto di difesa e un adeguato contraddittorio in ragione della conclusione della fase istruttoria. Il professionista ha ricevuto la comunicazione delle predette decisioni di proroga in data, rispettivamente, 5 novembre 2021, 20 gennaio 2022 e 29 marzo 2022.

10. In data 30 marzo 2022 è stata comunicata alla Parte la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento.

11. In data 19 aprile 2022 è pervenuta la memoria difensiva finale da parte di Autovia.

¹ Cfr. segnalazione prot. n. 18971 del 5/2/2021 e risposta alla richiesta di informazioni pervenuta da parte di Autovia con comunicazione prot. 40864 del 28/4/2021.

² Cfr. comunicazione prot. n. 66789 del 23/8/2021.

b) Gli esiti della consultazione sul sito internet dell’Autorità

12. Nell’ambito della consultazione di cui all’articolo 37 *bis*, comma 1, del Codice del Consumo, il 23 agosto 2021 è pervenuto il contributo da parte del Codacons volto ad illustrare i profili di vessatorietà dallo stesso riscontrati rispetto alla clausola oggetto di istruttoria. In particolare, il Codacons ha sostenuto la vessatorietà della clausola in esame in base alle disposizioni del Codice del Consumo richiamate dall’Autorità, affermando altresì che la medesima clausola introdurrebbe una penale gravosa per l’utente, oltre che ingiustificata, ed in quanto tale sarebbe vessatoria ai sensi dell’art 33, comma 2, lett. f), del Codice del consumo.

c) Le recenti modifiche normative

13. Il quadro normativo di riferimento nel settore dell’autonoleggio senza conducente è stato di recente sostanzialmente innovato dalla Legge 9 novembre 2021, n. 156, di conversione, con modificazioni, del Decreto Legge 10 settembre 2021, n. 121, recante “*disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell’Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali*” (c.d. “*DL Infrastrutture*”), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 9 novembre 2021, n. 267, ed entrata in vigore a decorrere dal 10 novembre 2021, che ha modificato diversi articoli del Codice della Strada (di seguito CDS). In particolare, per quanto di interesse ai fini del presente provvedimento, è stato modificato l’art. 196 CDS (derubricato “*Principio di solidarietà*”) introducendo l’espressa previsione ai sensi della quale, nei casi di noleggio senza conducente (di cui all’art. 84 CDS), “*il locatario, in vece del proprietario, risponde solidalmente con l’autore della violazione*”.

14. Pertanto, sulla base della modifica normativa intervenuta nel corso del procedimento istruttorio, la responsabilità solidale passiva delle imprese di autonoleggio rispetto alle infrazioni del CDS è stata espressamente esclusa dalla previsione normativa che pone l’obbligo di pagamento delle sanzioni relative a infrazioni commesse durante il periodo di noleggio esclusivamente a carico dei clienti.

d) Le argomentazioni svolte da Autovia nel corso del procedimento

15. Autovia ha anzitutto evidenziato che la clausola in esame “*reca una conseguenza economica (vuoi come prezzo di un servizio ulteriore, come penale, come risarcimento ecc.) a una violazione degli obblighi principali e accessori del contratto*”, in particolare prevedendo “*l’addebito di una somma per un inadempimento degli obblighi derivanti dalla circolazione stradale*”³.

16. Con specifico riferimento alla presunzione di vessatorietà contestata nella comunicazione di avvio del procedimento, secondo il professionista “*il legislatore unitario ha inteso tacciare di presunta abusività una clausola che impone al consumatore il pagamento di una somma di denaro manifestamente eccessiva rispetto a un parametro che non ha identificato*”; ad avviso di Autovia, non basterebbe “*nemmeno che tale quantum sia eccessivo perché possa essere definito come*

³ Cfr. comunicazione prot. n. 35320 del 19/4/2022.

*abusivo, ma occorre che sia manifestamente eccessivo, ossia possa essere ritenuto abnorme rispetto all'ammanto subito dal professionista che la somma richiesta intende ripianare"*⁴.

17. Nel caso di specie, il professionista ha sottolineato che *"l'addebito all'utente/noleggiatore forfettizza le conseguenze economiche che la Società è costretta mediamente a sopportare per le multe che i Clienti prendono durante il periodo di custodia del mezzo"*⁵. A tal proposito, lo stesso professionista ha successivamente specificato che il *quantum* richiesto sarebbe legato *"al lavoro supplementare che la Società è chiamata a far svolgere dal proprio personale per le violazioni del codice della strada e la conseguente applicazione delle contravvenzioni al noleggiatore quale proprietario del mezzo noleggiato (e quindi coobbligato in solido fino alla recentissima novella dell'art. 196 del codice della strada), nonché alle spese vive che il professionista è chiamato a sostenere"*⁶.

18. In particolare, la prevista penale di € 60,00 euro (cui corrisponde un incasso per l'azienda, al netto dell'IVA, di un importo pari ad € 49,18) sarebbe individuata in ragione dei presunti costi sostenuti da Autovia *"quantomeno con riferimento al periodo ante riforma del codice della strada"*, in considerazione dell'interpretazione giurisprudenziale dell'art. 196 del CDS che stabiliva la responsabilità solidale delle società di autonoleggio. A tal proposito, infatti, il professionista ha specificato che *"Il sistema della responsabilità per circolazione stradale comportava, e comporta, un lavoro e delle spese per il professionista causati da un inadempimento del contratto di noleggio e degli obblighi di circolazione stradale imputabili all'utente. Da qui l'applicazione, anche per tali inadempimenti, dell'onere a carico dell'utente per il servizio di gestione delle contravvenzioni"*⁷.

19. Ciononostante, il volume di lavoro generato dalle cartelle esattoriali, definito quale *"costo per l'accantonamento del potenziale rischio"*, non sarebbe incluso nel calcolo dei costi indicati da Autovia, al pari dei *"costi sostenuti per il pagamento delle multe in luogo degli utenti (in altre parole, con il ricavo degli oneri l'azienda non ha costituito un "fondo rischi" et similia a carico dei contravventori)"*. Nella stima dei costi sopportati dal professionista rientrerebbero invece le spese di gestione *"non previste dalla clausola contestata dall'Agcm, ossia la violazione del codice della strada prevista dall'art. 176 (mancato pagamento del pedaggio autostradale), per la quale la somma richiesta all'utente è di soli 30,00 euro (24,59 euro oltre iva)"*. Tale somma, tuttavia, sarebbe comunque ricompresa nel computo complessivo dei ricavi conseguenti l'applicazione di tali oneri. Peraltro, secondo i dati forniti dal medesimo professionista, tali costi non comprenderebbero *"i costi*

⁴ Cfr. comunicazione prot. n. 35320 del 19/4/2022.

⁵ Cfr. comunicazione prot. n. 40864 del 28 aprile 2021.

⁶ Cfr. comunicazione prot. n. 35320 del 19/4/2022. Secondo quanto riferito dal professionista, le conseguenze economiche derivanti dalle multe dei clienti *"comprendono sostanzialmente l'onere che la Società sopporta relativo alle spese di gestione e rinotifica delle multe e dello scambio di comunicazioni con gli enti locali o nazionali coinvolti (con principalmente i Comuni, le Forze dell'Ordine, l'Agenzia delle Entrate Riscossione, le società autostradali ecc.) a seguito della ricezione dei verbali, della loro ri-notificazione, della gestione delle pratiche, degli invii, dell'inserimento nei gestionali, delle notificazioni delle cartelle, dell'invio all'ufficio legale interno e agli avvocati, delle comunicazioni con gli uffici sanzioni degli enti e dei riscossori ecc"*. In tal senso, cfr. anche comunicazione prot. n. 40864 del 28 aprile 2021.

⁷ Cfr. comunicazione prot. n. 35320 del 19/4/2022.

sostenuti per il pagamento delle multe in luogo degli utenti (in altre parole, con il ricavo degli oneri l'azienda non ha costituito un "fondo rischi" et similia a carico dei contravventori)"⁸.

20. Sulla base dei dati forniti, Autovia ha pertanto affermato "che l'applicazione degli oneri per le violazioni del codice della strada non coprono i costi sostenuti dall'azienda per le violazioni medesime poste in essere dai noleggiatori", precisando al contempo che la recente novella legislativa "sembra poter limitare il lavoro imposto all'azienda, e questo potrà riverberarsi in una riduzione degli oneri a carico degli utenti violatori della normativa stradale. Riduzione e non azzeramento, però", in quanto sarebbe comunque necessaria una "interlocuzione", come in precedenza, tra gli stessi trasgressori e le società di noleggio che comporta necessariamente dei costi la cui entità effettiva, a seguito dell'applicazione della nuova norma⁹, potrebbe essere valutata, secondo Autovia, solo dopo un periodo di "monitoraggio di un anno"¹⁰.

21. In ogni caso, il professionista ha dichiarato di aver adottato "due strumenti di riequilibrio degli obblighi e dei diritti dei consumatori", che consisterebbero in:

1) la previsione di una penale di minore importo (€ 30,00) per le violazioni del CDS "che comportano un lavoro semplificato (e quindi un minor costo per l'azienda), ossia quelle derivanti dalla violazione dell'art. 176 del codice della strada" (i.e.: mancato pagamento di pedaggi);

2) la mancata applicazione della penale in caso di pagamento spontaneo della contravvenzione da parte del consumatore e da questi comunicato ad Autovia, in quanto l'art. 6, comma 1, lett. j), delle GGNA si applicherebbe "solo per le contravvenzioni non oblate ovvero a quelle oblate ma non comunicate all'azienda".

IV. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

22. Le valutazioni che seguono hanno ad oggetto la clausola indicata al punto II del presente provvedimento che è connotata da profili di vessatorietà ai sensi della disciplina di cui agli articoli 33, 34 e 35 del Codice del Consumo.

23. Occorre, *in limine*, evidenziare che, secondo il consolidato orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea¹¹, il sistema di tutela del consumatore in materia di clausole vessatorie istituito dalla direttiva 93/13/CEE, recepita negli artt. 33 e ss. del Codice del Consumo, è fondato sul presupposto che il consumatore si trovi in una situazione di inferiorità rispetto al professionista, per quanto riguarda sia il potere nelle trattative che il grado di informazione. Nella sua costante giurisprudenza, la Corte ha sottolineato la natura e l'importanza dell'interesse pubblico alla tutela dei consumatori, proprio in ragione di siffatta posizione di inferiorità, che li induce ad aderire alle condizioni predisposte dal professionista senza poter incidere sul contenuto delle stesse.

⁸ Cfr. comunicazione prot. n. 35320 del 19/4/2022. Con riferimento ai dati sui ricavi conseguiti da Autovia a seguito dell'applicazione della penale per le violazioni del CDS e a quelli relativi ai presunti costi a carico del medesimo professionista derivanti da tali violazioni, cfr. anche comunicazione prot. n. 40864 del 28 aprile 2021.

⁹ A tal proposito, secondo Autovia "la nuova normativa non è chiara e lascia aperta la via a interpretazioni giurisprudenziali [...] che possono comunque comportare un coinvolgimento del locatore del mezzo". Lo stesso professionista evidenzia inoltre "come la novella ha efficacia solo pro futuro, non essendo corredata di una specifica disposizione che ne sancisce la retroattività in deroga all'art. 11 prel."

¹⁰ Cfr. comunicazione prot. n. 35320 del 19/4/2022.

¹¹ Cfr., *ex multis*, le sentenze della Corte di Giustizia del 4 giugno 2020, causa C 495/19; dell'11.3.2020, causa C-511/17 e del 3 aprile 2019.

24. In merito, poi, al criterio di chiarezza e trasparenza cui necessariamente deve ispirarsi la redazione delle clausole contrattuali, si richiama l'orientamento consolidato della predetta Corte di Giustizia¹² circa il principio dell'interpretazione estensiva del dovere di informazione e di trasparenza. La Corte ha stabilito che tale obbligo opera non solo sul piano meramente formale e lessicale, ma anche sul piano informativo, nel senso che le clausole, in correlazione tra loro, devono consentire al consumatore di comprendere e valutare, sulla base di criteri precisi ed intelligibili, le conseguenze che gli derivano dall'adesione al contratto, anche sul piano economico.

25. Di seguito si procede alla valutazione dei profili di vessatorietà riscontrati in relazione alla clausola contrattuale oggetto di contestazione nella comunicazione di avvio del procedimento. In particolare, la clausola descritta al precedente punto II del presente provvedimento risulta vessatoria ai sensi dell'art. 33, commi 1 e 2, lett. f) del Codice del Consumo, in quanto tale da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto. I profili di vessatorietà rilevati permangono anche sulla base della lettura e dell'interpretazione della clausola alla luce del contesto complessivo dell'intero contratto per adesione in cui è inserita (art. 34 del Codice del Consumo), in quanto la stessa risulta idonea a *“imporre al consumatore, in caso di inadempimento o di ritardo nell'adempimento, il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento, clausola penale o altro titolo equivalente d'importo manifestamente eccessivo”* (art. 33, comma 2, lett. f) del Codice del Consumo).

26. Infatti, per qualunque contravvenzione o altra violazione del CDS riconducibile ad un veicolo oggetto di contratto di autonoleggio, accertata e notificata ad Autovia dall'ente competente, la clausola in esame, contenuta nell'articolo 6 CGNA, impone al cliente consumatore il pagamento di un importo pari ad € 60 (IVA compresa) per ciascuna pratica, distinto e addizionale rispetto al corrispettivo del noleggio, che il professionista acquisisce in via immediata¹³ a titolo di penale o altro titolo equivalente. Nei casi in cui la contravvenzione/violazione del CDS non sia contestata immediatamente al cliente consumatore o quest'ultimo non abbia comunicato al professionista l'avvenuto pagamento *“al momento della restituzione del veicolo”*, l'importo della penale addebitato allo stesso cliente si aggiunge al pagamento della contravvenzione o delle altre somme dovute in relazione alla pretesa violazione del CDS.

27. Come meglio specificato nelle proprie FAQ¹⁴, infatti, Autovia addebita la penale ai clienti consumatori a prescindere dal pagamento spontaneo della contravvenzione da parte di questi ultimi,

¹² Così Corte di Giustizia 30 aprile 2014, in causa C-26/13 citata: *“L'obbligo di trasparenza delle clausole contrattuali posto dalla direttiva 93/13 non può quindi essere limitato unicamente al carattere comprensibile sui piani formale e grammaticale di queste ultime. (...) poiché il sistema di tutela istituito dalla direttiva 93/13 poggia sull'idea che il consumatore versi in una situazione di inferiorità nei confronti del professionista per quanto concerne, in particolare, il livello di informazione, siffatto obbligo di trasparenza deve essere inteso in maniera estensiva”*.

¹³ Cfr. art. 4.2. CGNA, in base al quale: *“Il Cliente e/o il conducente e/o l'intestatario della fattura autorizza Autovia a vincolare sulla carta di credito indicata nel contratto di noleggio tutti gli importi relativi a multe e spese di voltura, parcheggi a pagamento, pedaggi autostradali, mancata riconsegna accessori, pulizia per odori derivanti da fumo da sigaro o sigaretta, rifornimenti di carburante, pacchetti di eliminazione e/o riduzione delle penalità risarcitorie danno e/o furto, danni meccanici, di tappezzeria e di carrozzeria arrecati al veicolo nel corso del noleggio rilevati successivamente alla riconsegna del veicolo, pulizia.”* Il successivo art. 4.3 stabilisce altresì che: *“Il Cliente e/o il conducente e/o l'intestatario nulla potrà eccepire in caso di prelievo dalla carta di credito dell'importo concordato.”*

¹⁴ Nelle FAQ di Autovia (cfr. allegato F alla comunicazione prot. n. 40864 del 28 aprile 2021), alla domanda *“Hai preso una multa?”* fa seguito una risposta in cui si precisa che *“Se vi è contestazione immediata, puoi procedere autonomamente al pagamento e, in questo caso, avvisa Autovia tramite uno qualunque dei canali (e-mail, p.e.c., fax) allegando il verbale e il pagamento effettuato. In questo caso, nulla verrà addebitato al Cliente”*.

non solo nel caso in cui gli stessi, ad esempio, dimentichino di comunicare al professionista, al momento della riconsegna del veicolo, l'avvenuto pagamento, ma anche in tutti i casi nei quali non ricevano la notifica della contravvenzione contestualmente alle infrazioni che risultano rilevate a distanza e/o attraverso sistemi automatizzati (il cui utilizzo è diffuso e crescente) da parte degli enti accertatori e che, di conseguenza, sono necessariamente notificate agli stessi clienti in un momento successivo, a seguito della comunicazione dei rispettivi dati identificativi da parte del professionista.

28. Siffatta clausola penale risulta ingiustificata, oltre che di importo manifestamente eccessivo, a fronte dell'attività gestionale che il professionista è tenuto a svolgere, in qualità di proprietario dell'autoveicolo noleggiato, a seguito della notifica di una contravvenzione o di qualunque altra violazione del CDS, che si sostanzia in concreto: (i) nella mera comunicazione, all'ente accertatore che ha comminato la relativa sanzione amministrativa pecuniaria o avanzato altre pretese, dei dati anagrafici e identificativi del cliente che aveva noleggiato il veicolo nel periodo cui si riferisce la contestazione, al fine di consentire la corretta notifica della sanzione o del pagamento; (ii) nella successiva informativa al cliente della notifica ricevuta e della comunicazione effettuata all'ente accertatore.

29. In considerazione della natura dell'attività svolta dal professionista per la gestione di una pratica connessa ad una contravvenzione o altra violazione del CDS in relazione all'autoveicolo noleggiato, la previsione di un importo di € 60 (IVA inclusa) a carico del cliente consumatore, che si aggiunge al pagamento del costo del noleggio e anche, nei casi indicati, al pagamento della contravvenzione stessa, risulta dunque ingiustificata e manifestamente eccessiva nell'ammontare, in quanto non trova adeguata corrispondenza, oltre che rispetto (i) alla tipologia di atti che Autovia è chiamato a porre in essere, anche in relazione (ii) al costo giornaliero del noleggio, soprattutto con riferimento ai veicoli di fascia più bassa, di solito maggiormente richiesti sul mercato, e (iii) all'entità stessa degli importi che il consumatore è tenuto a pagare per la presunta infrazione (ad esempio nei casi di sosta vietata, l'importo della prevista penale può persino superare l'ammontare della sanzione o del pagamento).

30. A tal proposito, dalle risultanze istruttorie non sono emersi elementi pienamente sufficienti per superare la presunzione legale di vessatorietà. La motivazione addotta da Autovia, secondo cui il *quantum* della penale - che può ben superare l'entità della sanzione stessa e, peraltro, può essere addebitato anche a prescindere dall'effettivo pagamento della contravvenzione - sarebbe giustificato in ragione dell'attività gestionale svolta e dei presunti costi connessi a tale attività risulta nettamente contraddetta dall'affermazione dello stesso professionista secondo cui "*l'addebito all'utente/noleggiatore forfettizza le conseguenze economiche che la Società è costretta mediamente a sopportare per le multe che i Clienti prendono durante il periodo di custodia del mezzo*"; in ogni caso, la dichiarazione di Autovia in merito ai pretesi costi connessi all'attività di gestione delle multe costituisce l'esito di una ricostruzione discrezionale e indimostrata, risultando pertanto inidonea a fornire adeguato riscontro probatorio alla pretesa adeguatezza dell'entità della penale in discussione.

31. In particolare, la giustificazione della determinazione dell'importo in ragione dei presunti costi che Autovia sarebbe tenuta a sostenere in considerazione dell'interpretazione giurisprudenziale dell'art. 196 del CDS e della conseguente responsabilità solidale passiva delle società di autonoleggio, "*quantomeno con riferimento al periodo ante riforma del codice della strada*", rende evidente come tale penale non risponda alla mera finalità di ristorare Autovia dal danno effettivo cagionato dal cliente consumatore ma risulta attribuire allo stesso professionista vantaggi maggiori

di quelli conseguibili dalla regolare esecuzione del contratto, nella misura in cui pone a carico dei clienti responsabili di violazioni del CDS un costo che non deriva dal rispettivo inadempimento contrattuale ma da un più generale rischio del professionista di dover gestire le “eventuali” richieste degli enti accertatori in forza della responsabilità solidale passiva. Tale rischio risulta peraltro riconducibile a fatti imputabili a terzi, del tutto estranei al contratto, vale a dire la generalità indefinita dei clienti insolventi o non rintracciabili.

32. Con riferimento ai presunti “*due strumenti di riequilibrio degli obblighi e dei diritti dei consumatori*” che Autovia riferisce di aver adottato, si evidenzia anzitutto che la previsione di una penale di importo inferiore (€ 30,00) in caso mancato pagamento di pedaggi (violazione dell’art. 176 CDS), in ragione dell’asserito lavoro semplificato con conseguente minor costo per l’azienda¹⁵, sebbene non costituisca oggetto di accertamento nell’ambito del presente provvedimento, appare parimenti manifestamente eccessiva in relazione ai medesimi criteri e parametri di valutazione sopra enunciati¹⁶. In secondo luogo, con riferimento all’ipotesi di mancata applicazione della penale in caso di pagamento spontaneo da parte del cliente consumatore, si rileva la criticità - già evidenziata - relativa al fatto che tale previsione risulta limitata ai soli casi di immediata contestazione dell’infrazione e a condizione che il pagamento sia comunicato ad Autovia al momento della conclusione del noleggio.

33. In ogni caso, l’illiceità della clausola oggetto di valutazione risulta corroborata dalla recente riforma normativa in relazione al Codice della Strada, in virtù della quale è stata espressamente esclusa la responsabilità in capo alle imprese di autonoleggio per il pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie comminate ai consumatori clienti per le infrazioni accertate nel corso del rispettivo periodo di noleggio¹⁷, destituendo di ogni fondamento l’asserita finalità di compensazione dei costi correlati alla solidarietà passiva. Di conseguenza, a carico degli autonoleggiatori sussiste soltanto un mero onere di comunicazione, agli enti accertatori, delle generalità del cliente del servizio di noleggio, affinché il verbale possa essere correttamente notificato a quest’ultimo soggetto nella sua qualità di effettivo responsabile dell’infrazione oggetto di contestazione.

34. In conclusione, la clausola contrattuale in esame determina a carico del consumatore un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto di noleggio, attraverso l’applicazione di una penale di importo manifestamente eccessivo, che il professionista impone - e, peraltro, addebita sulla carta di credito del cliente in ragione della specifica autorizzazione data al momento del noleggio - sfruttando la propria posizione di maggior forza contrattuale.

¹⁵ Si tratta dell’art. 6, comma 1, lettera k) delle CGNA che prevede, l’obbligo dei clienti consumatori di “*pagare i pedaggi autostradali, nonché a titolo esemplificativo e non esaustivo i parcheggi pubblici e privati ecc. durante il periodo di noleggio. Qualora detti costi venissero richiesti al Locatore e questi fossero riconducibili al periodo di noleggio, gli stessi verranno gestiti con un aggravio di spesa addebitata al Cliente sul presente contratto pari ad Euro 30,00 iva compresa*”.

¹⁶ Si fa in particolare riferimento al fatto che la penale non trovi adeguata corrispondenza rispetto alla tipologia di atti che Autovia è chiamata a porre in essere (che lo stesso professionista riconosce essere meno onerosi) nonché in relazione all’entità stessa degli importi che il consumatore è tenuto a pagare (nei casi di mancato o insufficiente pagamento di parcheggi/pedaggi, per soste/tratti brevi, gli importi dovuti sono normalmente minimi, spesso pari a pochi euro).

¹⁷ A tal proposito, l’associazione di categoria ANIASA - Associazione Nazionale Industria dell’Autonoleggio, nel comunicato stampa disponibile sul proprio sito web (alla pagina https://www.aniasa.it/aniasa/area-stampa/public/comunicati_stampa/4673) evidenzia che tale disposizione normativa “*chiarisce una volta per tutte il tema del pagamento delle multe comminate ai clienti delle società di noleggio, responsabilizzandoli per le infrazioni al Codice della Strada commesse durante la durata del contratto*”. In questo modo - prosegue l’Associazione - si pone fine a una “*pratica sbagliata e pericolosa*”, ossia quella di rivalersi direttamente sulle imprese di autonoleggio per una riscossione più agevole e sicura delle contravvenzioni emesse.

35. Infine, tenuto conto della natura del servizio oggetto del contratto e facendo riferimento alle circostanze esistenti al momento della sua conclusione e alle altre previsioni del contratto, deve ritenersi vessatoria la clausola avente ad oggetto la descritta penale anche ai sensi degli articoli 34 e 35 del Codice del consumo, in quanto la medesima clausola non appare redatta in modo chiaro e comprensibile, non risultando esplicitata né agevolmente comprensibile per i consumatori la possibilità di sottrarsi all'applicazione della penale solo nei casi in cui la contestazione della violazione del CDS al consumatore sia immediata, il cliente proceda spontaneamente al pagamento della contravvenzione e comunichi altresì l'avvenuto pagamento ad Autovia al momento della restituzione del veicolo.

RITENUTO che per la clausola oggetto della comunicazione di avvio del procedimento vige una presunzione legale di vessatorietà ex articolo 33, comma 2, del Codice del Consumo e che Autovia non ha fornito elementi pienamente sufficienti per superare tale presunzione;

RITENUTO, in particolare, sulla base delle considerazioni suesposte, che la clausola descritta al punto II del presente provvedimento è vessatoria ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lettera f), 34 e 35 comma 1 del Codice del Consumo;

RITENUTO che è dovuta la pubblicazione di un estratto del presente provvedimento per informare compiutamente i consumatori della vessatorietà della clausola penale oggetto della presente valutazione sul sito istituzionale dell'Autorità e su quello di Autovia www.autovia.it ai sensi dell'articolo 37 bis, comma 2, del Codice del Consumo e dell'articolo 21, comma 8, del Regolamento;

RITENUTO congruo determinare in trenta giorni consecutivi la durata della predetta pubblicazione sul sito www.autovia.it e che non sussistono particolari elementi di fatto e di diritto per disporre ulteriori misure di informazione dei consumatori;

DELIBERA

a) che la clausola descritta al punto II del presente provvedimento, che prevede l'applicazione di una penale di importo pari ad € 60 a carico del cliente consumatore per la gestione delle contravvenzioni per violazioni del Codice della Strada relative ai veicoli noleggiati, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lettera f), 34 e 35 comma 1 del Codice del Consumo per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

DISPONE

a) che la società Autovia S.r.l. pubblichi, a sua cura e spese, un estratto del provvedimento ai sensi dell'articolo 37 bis del Codice del Consumo e dell'articolo 21, comma 8, del Regolamento, secondo le seguenti modalità:

- 1) il testo dell'estratto del provvedimento è quello riportato nell'allegato al presente provvedimento;
- 2) il testo dell'estratto del provvedimento dovrà essere pubblicato per trenta giorni consecutivi sulla *home page* del sito internet www.autovia.it con adeguata evidenza grafica, entro venti giorni dalla comunicazione dell'adozione del presente provvedimento;

b) che la pubblicazione del testo dell'estratto del provvedimento dovrà essere preceduta dalla comunicazione all'Autorità della data in cui la stessa avrà luogo e dovrà essere seguita, entro tre giorni, dall'invio all'Autorità di una copia del predetto estratto così come pubblicata sulla *home page* del sito di Autovia *www.autovia.it*;

c) la pubblicazione dovrà ricalcare *in toto* impostazione, struttura e aspetto dell'estratto allegato al presente provvedimento; le modalità di scrittura, di stampa e di diffusione non dovranno essere tali da vanificare gli effetti della pubblicazione; in particolare, nella pagina del sito *internet* su cui verrà pubblicato l'estratto, così come nelle restanti pagine, né altrove, non dovranno essere riportati messaggi che si pongano in contrasto con il contenuto dell'estratto o che comunque tendano ad attenuarne la portata e il significato.

Ai sensi dell'articolo 37 *bis*, comma 2, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 50.000 euro.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 37 *bis*, comma 4, e 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 comunicazione 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 comunicazione del provvedimento stesso.

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

L'estratto del provvedimento è altresì pubblicato, entro venti giorni dalla comunicazione della sua adozione, in apposita sezione del sito *internet* istituzionale dell'Autorità.

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

CV227 - AUTOVIA-SPESE GESTIONE PRATICHE AMMINISTRATIVE

Allegato al provvedimento n. 30173

Allegato al provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 24 maggio 2022 in materia di tutela amministrativa contro le clausole vessatorie ex articolo 37 *bis* del Codice del Consumo.

In data 2 luglio 2021, è stato avviato il procedimento *CV227 - AUTOVIA-SPESE GESTIONE PRATICHE AMMINISTRATIVE* nei confronti della società Autovia S.r.l. (di seguito, "Autovia", "Parte" o "professionista").

[OMISSIS]

La clausola oggetto di istruttoria è contenuta nelle “CONDIZIONI GENERALI DI NOLEGGIO AUTOVIA-ECOVIA-FURGOVIA” (di seguito CGNA) predisposte da Autovia per l’attività di autonoleggio a breve termine senza conducente e rinvenibili sul sito <https://www.autovia.it/it/>.

Nello specifico, costituisce oggetto di valutazione, limitatamente ai rapporti contrattuali tra la società e i consumatori, la clausola contenuta nell’articolo 6, comma 1, lett. j) delle CGNA, di seguito trascritta:

“6. OBBLIGHI E RESPONSABILITÀ DEL CLIENTE – SINISTRI STRADALI – RISARCIMENTO DANNI E INCENDIO.

6.1. Il Cliente, con la presa in consegna del veicolo al momento del check-out, diviene custode del veicolo stesso. Il Cliente si obbliga a: [...] j) obblare qualunque contravvenzione e/o violazione del Codice della Strada contestata al Cliente durante il periodo di noleggio e a darne comunicazione al Locatore al momento della restituzione del veicolo. Qualora la violazione non obblata, ovvero obblata, ma senza relativa comunicazione di cui al periodo precedente, fosse inviata al Locatore e fosse riconducibile al periodo di noleggio in questione, la stessa verrà gestita con un aggravio di spesa addebitata al Cliente sul presente contratto pari ad Euro 60,00 iva compresa; [...]”.

[OMISSIS]

Di seguito si procede alla valutazione dei profili di vessatorietà riscontrati in relazione alla clausola contrattuale oggetto di contestazione nella comunicazione di avvio del procedimento. In particolare, la clausola descritta al precedente punto II del presente provvedimento risulta vessatoria ai sensi dell’art. 33, commi 1 e 2, lett. f) del Codice del Consumo, in quanto tale da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto. I profili di vessatorietà rilevati permangono anche sulla base della lettura e dell’interpretazione della clausola alla luce del contesto complessivo dell’intero contratto per adesione in cui è inserita (art. 34 del Codice del Consumo), in quanto la stessa risulta idonea a “imporre al consumatore, in caso di inadempimento o di ritardo nell’adempimento, il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento, clausola penale o altro titolo equivalente d’importo manifestamente eccessivo” (art. 33, comma 2, lett. f) del Codice del Consumo).

[OMISSIS]

In considerazione della natura dell’attività svolta dal professionista per la gestione di una pratica connessa ad una contravvenzione o altra violazione del CDS in relazione all’autoveicolo noleggiato, la previsione di un importo di € 60,00 (IVA inclusa) a carico del cliente consumatore, che si aggiunge al pagamento del costo del noleggio e anche, nei casi indicati, al pagamento della contravvenzione stessa, risulta dunque ingiustificata e manifestamente eccessiva nell’ammontare, in quanto non trova adeguata corrispondenza, oltre che rispetto (i) alla tipologia di atti che Autovia è chiamato a porre in essere, anche in relazione (ii) al costo giornaliero del noleggio, soprattutto con riferimento ai veicoli di fascia più bassa, di solito maggiormente richiesti sul mercato, e (iii) all’entità stessa degli importi che il consumatore è tenuto a pagare per la presunta infrazione (ad esempio nei casi di sosta vietata, l’importo della prevista penale può persino superare l’ammontare della sanzione o del pagamento).

[OMISSIS]

Infine, tenuto conto della natura del servizio oggetto del contratto e facendo riferimento alle circostanze esistenti al momento della sua conclusione e alle altre previsioni del contratto, sembra potersi confermare la natura vessatoria della clausola avente ad oggetto la descritta penale anche con riferimento agli articoli 34 e 35 del Codice del consumo, in quanto la medesima clausola non appare redatta in modo chiaro e comprensibile, non risultando esplicitata né agevolmente comprensibile per i consumatori la possibilità di sottrarsi all'applicazione della penale solo nei casi in cui la contestazione della violazione del CDS al consumatore sia immediata, il cliente proceda spontaneamente al pagamento della contravvenzione e comunichi altresì l'avvenuto pagamento ad Autovia al momento della restituzione del veicolo.

[OMISSIS]

RITENUTO, in particolare, sulla base delle considerazioni suesposte, che la clausola descritta al punto II del presente provvedimento è vessatoria ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lettera f), 34 e 35 comma 1 del Codice del Consumo;

[OMISSIS]

DELIBERA

a) che la clausola descritta al punto II del presente provvedimento, che prevede l'applicazione di una penale di importo pari ad € 60,00 a carico del cliente consumatore per la gestione delle contravvenzioni per violazioni del Codice della Strada relative ai veicoli noleggiati, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lettera f), 34 e 35 comma 1 del Codice del Consumo per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

[OMISSIS]

CV228 - B-RENT-SPESE GESTIONE PRATICHE AMMINISTRATIVE

Provvedimento n. 30174

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 24 maggio 2022;

SENTITO il Relatore Presidente Roberto Rustichelli;

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

VISTO il “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;

VISTE le proprie decisioni del 4 novembre 2021, 18 gennaio 2022 e 29 marzo 2022 con le quali, ai sensi degli articoli 7, comma 3, e 23, commi 1 e 5, del Regolamento, sono state disposte proroghe del termine di conclusione del procedimento;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LA PARTE

1. B-Rent S.r.l. (di seguito, “B-Rent”, “Parte” o “professionista”), in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 3 del Codice del Consumo. B-Rent svolge attività di autonoleggio a breve termine senza conducente.

II. LA CLAUSOLA OGGETTO DI VALUTAZIONE

2. La clausola oggetto di istruttoria è contenuta nei “*TERMINI E CONDIZIONI DI NOLEGGIO*” (di seguito anche TCN) predisposti da B-Rent per l'attività di autonoleggio a breve termine senza conducente e rinvenibili sul sito <https://www.b-rent.it/>.

3. Nello specifico, costituisce oggetto di valutazione, limitatamente ai rapporti contrattuali tra il professionista e i consumatori, la clausola contenuta nell'articolo 8, comma 8 dei TCN, di seguito trascritta:

“ART. 8 (Responsabilità del cliente)

[...]

8. Il Cliente è inoltre responsabile delle conseguenze delle violazioni alle norme di legge connesse alla circolazione dei veicoli in locazione. Tutte le sanzioni pecuniarie per violazioni irrogate a fronte di tali violazioni, nonché le spese di gestione inerenti alle stesse sono e restano a carico del Cliente. Quest'ultimo si impegna pertanto a pagare quanto dovuto a titolo di sanzione od onere di qualsiasi natura da esse derivante, manlevando, ovvero risarcendo il Locatore da qualsiasi conseguenza pregiudizievole, diretta o indiretta. A tal fine, il Locatore provvederà, ove possibile, a richiedere agli Enti emittenti la notifica al Cliente degli eventuali atti che gli fossero recapitati. Qualora la richiesta di notifica non fosse possibile, il Locatore provvederà direttamente al pagamento degli importi

richiesti, come specificato nei verbali di infrazione, con successivo addebito in capo al Cliente a titolo di risarcimento del danno subito. In ogni caso, per ogni atto che venga recapitato al Locatore, lo stesso avrà diritto di addebitare al Cliente le spese amministrative di gestione pratica per un importo pari ad € 50, 00 (iva inclusa). [...]”.

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

a) L'iter del procedimento

4. Sulla base delle segnalazioni pervenute e delle informazioni acquisite¹ ai fini dell'applicazione dell'articolo 37 *bis* del Codice del Consumo, in data 2 luglio 2021 è stato avviato il procedimento CV228 nei confronti di B-Rent S.r.l.

5. Nella comunicazione di avvio del procedimento è stato rappresentato a B-Rent che la clausola inserita nei Termini e Condizioni di Noleggio – trascritta al punto II del presente provvedimento - avrebbe potuto essere vessatoria ai sensi degli articoli 33, 34 e 35 del Codice del Consumo.

6. Contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento, è stato richiesto a B-Rent di fornire l'indicazione di elementi di prova idonei a superare la presunzione di vessatorietà di cui all'articolo 33 del Codice del Consumo.

7. Informata l'Autorità nella sua adunanza del 20 luglio 2021 ai sensi dell'art. 21, comma 6, del Regolamento, in pari data è stata disposta la consultazione di cui all'articolo 37 *bis*, comma 1, del Codice del Consumo, tramite la pubblicazione per 30 giorni, sul sito istituzionale dell'Autorità (www.agcm.it), di un comunicato e della clausola contrattuale oggetto di contestazione. Nell'ambito della consultazione, in data 23 agosto 2021 sono pervenute le osservazioni da parte dell'associazione di consumatori Codacons².

8. La Parte ha presentato una prima memoria difensiva in data 19 luglio 2021, contestualmente alle informazioni richieste con la comunicazione di avvio del procedimento.

9. Nella sua adunanza del 4 novembre 2021, l'Autorità ha disposto la proroga di sessanta giorni del termine di conclusione del procedimento per esigenze istruttorie, in considerazione della necessità di esaminare le risultanze in atti ai fini della valutazione della fattispecie oggetto del procedimento nonché di garantire alla Società un adeguato diritto alla difesa. Il termine di conclusione del procedimento è stato prorogato, nell'adunanza del 18 gennaio 2022, di ulteriori sessanta giorni, anche alla luce della modifica al Codice della Strada intervenuta con Legge 9 novembre 2021, n. 156. Con decisione del 29 marzo 2022 è stata deliberata un'ulteriore proroga di cinquantotto giorni del termine di conclusione del procedimento, in considerazione della necessità di assicurare alla Parte il pieno esercizio del diritto di difesa e un adeguato contraddittorio in ragione della conclusione della fase istruttoria. Il professionista ha ricevuto la comunicazione delle predette decisioni di proroga in data, rispettivamente, 5 novembre 2021, 20 gennaio 2022 e 29 marzo 2022.

10. In data 30 marzo 2022 è stata comunicata alla Parte la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento.

¹ Cfr. segnalazione prot. n. 36003 del 30/4/2020 e risposta alla richiesta di informazioni di B-Rent pervenuta con comunicazione prot. n. 33339 del 30/3/2021.

² Cfr. comunicazione prot. n. 66790 del 23/8/2021.

11. In data 19 aprile 2022 è pervenuta la memoria difensiva finale di B-Rent.

b) Gli esiti della consultazione sul sito internet dell’Autorità

12. Nell’ambito della consultazione di cui all’articolo 37 bis, comma 1, del Codice del Consumo, il 23 agosto 2021 è pervenuto il contributo da parte del Codacons volto ad illustrare i profili di vessatorietà dallo stesso riscontrati rispetto alla clausola oggetto di istruttoria. In particolare, il Codacons ha sostenuto la vessatorietà della clausola in esame in base alle disposizioni del Codice del Consumo richiamate dall’Autorità, affermando altresì che la medesima clausola introdurrebbe una penale gravosa per l’utente, oltre che ingiustificata, ed in quanto tale sarebbe vessatoria ai sensi dell’art 33, comma 2, lett. f), del Codice del consumo.

c) Le recenti modifiche normative

13. Il quadro normativo di riferimento nel settore dell’autonoleggio senza conducente è stato di recente sostanzialmente innovato dalla Legge 9 novembre 2021, n. 156, di conversione, con modificazioni, del Decreto Legge 10 settembre 2021, n. 121, recante “*disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell’Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali*” (c.d. “DL Infrastrutture”), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 9 novembre 2021, n. 267, ed entrata in vigore a decorrere dal 10 novembre 2021, che ha modificato diversi articoli del Codice della Strada (di seguito CDS). In particolare, per quanto di interesse ai fini del presente provvedimento, è stato modificato l’art. 196 CDS (derubricato “*Principio di solidarietà*”) introducendo l’espressa previsione ai sensi della quale, nei casi di noleggio senza conducente (di cui all’art. 84 CDS), “*il locatario, in vece del proprietario, risponde solidalmente con l’autore della violazione*”.

14. Pertanto, sulla base della modifica normativa intervenuta nel corso del procedimento istruttorio, la responsabilità solidale passiva delle imprese di autonoleggio rispetto alle infrazioni del CDS è stata espressamente esclusa dalla previsione normativa che pone l’obbligo di pagamento delle sanzioni relative a infrazioni commesse durante il periodo di noleggio esclusivamente a carico dei clienti.

d) Le argomentazioni svolte da B-Rent nel corso del procedimento

15. B-Rent ha sostenuto, in via preliminare, che nella comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria sarebbe stata ipotizzata “*una causale diversa rispetto a quella contenuta nella precedente comunicazione di avvio*” e, pertanto, sussisterebbe un’asserita “*palese quanto illegittima modifica della causa petendi della contestazione dell’addebito*”. In particolare, nella comunicazione di avvio del procedimento, la *causa petendi* sarebbe costituita “*dalla natura dell’attività di gestione delle infrazioni, ritenuta accessoria al contratto di noleggio, per cui sarebbe ingiustificato l’aggravio dei relativi costi*”; nella comunicazione di conclusione del termine di chiusura della fase istruttoria la *causa petendi*, sempre secondo B-Rent, sarebbe invece costituita “*dal contenuto stesso dell’attività di gestione, che non giustificherebbe i costi che sarebbero addebitati da B-RENT ai clienti*”³.

³ Cfr. memoria prot. n. 35340 del 19/4/2022 (enfasi in originale).

16. Di conseguenza, quest'ultima comunicazione, a giudizio di B-Rent, costituirebbe una comunicazione di avvio di un nuovo procedimento istruttorio rispetto al quale lo stesso professionista ritiene di non essere stato in grado di esercitare appieno il proprio diritto di difesa e di contraddittorio, da cui ne deriverebbe la nullità del procedimento stesso, fatta salva l'ipotesi della nuova decorrenza dei termini procedurali, vale a dire del termine iniziale di 30 giorni per presentare memorie e documenti a seguito dell'asserito avvio di un nuovo procedimento e dell'ulteriore nuovo termine di 20 giorni (come indicato nella comunicazione del termine di chiusura della fase istruttoria).

17. In subordine, entrando nel merito delle contestazioni formulate, secondo B-Rent, nel caso di specie, non ricorrerebbero i presupposti su cui si fonda la presunzione di vessatorietà della clausola in esame. A detta del professionista, infatti, la gestione amministrativa delle sanzioni amministrative non rientrerebbe nell'oggetto del contratto di noleggio e, comunque, non potrebbe considerarsi connaturata allo stesso in quanto le infrazioni al Codice della Strada da parte dei clienti consumatori costituiscono un fatto illecito⁴.

18. Inoltre, ad avviso del professionista, la clausola in esame non costituirebbe una penale o altro equivalente ma *“solo un costo del servizio, che B-RENT materialmente sopporta”*⁵, come dimostrerebbe l'articolo 3, comma 5, dei TCN in base al quale il professionista è autorizzato ad addebitare gli importi ai consumatori esclusivamente per *“eventuali spese e danni che dovessero essere riscontrate dopo la consegna del veicolo”*. Tale addebito sarebbe in ogni caso preceduto da una presunta corretta informazione fornita ai consumatori contestualmente alla comunicazione dell'infrazione, in modo da consentire agli stessi di svolgere eventuali contestazioni che, tuttavia, si rivelerebbero spesso strumentali in quanto asseritamente finalizzate a bloccare l'addebito.

19. Sulla base di quanto rappresentato da B-Rent, l'attività di gestione delle sanzioni amministrative non si tradurrebbe nel solo invio della mera comunicazione all'ente accertatore del nominativo del conducente ma sarebbe *“ben più complessa”* ed onerosa di quella descritta nella comunicazione di avvio del procedimento istruttorio e, pertanto, *“destinata ad incidere significativamente sui suoi costi di gestione”*, anche in ragione della circostanza che parte della flotta di veicoli destinati al noleggio non sarebbe proprietà di B-Rent ma di altre società, secondo la formula c.d. *“rent to rent”*, che renderebbe ancora più complessa ed onerosa la gestione delle comunicazioni, peraltro affidata ad una società terza⁶.

20. A tal proposito, B-Rent ha altresì affermato che *“l'attività più onerosa sia in termini di costi che di danno concretamente subito”* sarebbe *“quella della gestione delle cartelle esattoriali, nel caso purtroppo frequente in cui i clienti non paghino la sanzione irrogata per l'infrazione, per cui B-Rent, per il vincolo della solidarietà, è costretta a pagare in loro vece”*⁷. Con riferimento a tale affermazione, tuttavia, lo stesso professionista ha successivamente precisato che la gestione delle

⁴ Cfr. memoria prot. n. 60130 del 19/7/2021. Secondo B-Rent, la riprova della estraneità della predetta attività alla causa del contratto di noleggio sarebbe offerta dal punto 6 del medesimo art. 8, che espressamente esclude dal canone di locazione *“tutti i danni cagionati dalla violazione delle disposizioni in materia uso veicolo previsti nel precedente art. 6”*, nel quale rientrerebbe proprio il rispetto delle norme del CDS, quindi anche i costi che il locatore deve sopportare per tale violazione.

⁵ Cfr. memoria prot. n. 35340 del 19/4/2022.

⁶ Cfr. memoria prot. n. 60130 del 19/7/2022. In tal senso, cfr. anche memoria prot. n. 35340 del 19/4/2022.

⁷ Cfr. memoria prot. n. 60130 del 19/7/2022.

cartelle esattoriali costituirebbe “*un di più*” che andrebbe a completare “*il quadro del peso economico sopportato da B-Rent per le infrazioni commesse dai suoi clienti, senza però contribuire a determinare l'importo delle spese di gestione forfetariamente determinate*”, sostenendo al contempo di non aver mai affermato che l'addebito previsto nella clausola in esame rispondeva all'esclusiva finalità di ristorarlo per l'ipotesi di mancato pagamento delle sanzioni da parte dei clienti in quanto tale addebito sarebbe stato giustificato dalla “*principale necessità di coprire i costi fissi*” che sarebbero addebitati “*esclusivamente agli autori delle infrazioni*”⁸.

21. A dire di B-Rent, infatti, l'addebito delle spese amministrative di gestione pratica per un importo pari a € 50,00 (IVA inclusa) previsto nei propri TCN, come asseritamente dimostrato dalla documentazione prodotta in atti, sarebbe “*inidoneo a coprire i costi sopportati da B-RENT per l'attività alla quale è tenuta in conseguenza degli illeciti commessi dagli utilizzatori*” e, pertanto, non potrebbe essere considerato “*manifestamente eccessivo*” per il cliente consumatore, con l'ulteriore conseguenza che la relativa clausola non configurerebbe alcun “*significativo squilibrio*” ai danni dello stesso consumatore⁹.

22. In merito alla novella riforma del Codice della Strada del 2021, con particolare riferimento al principio di solidarietà passiva, B-Rent ha sostenuto anzitutto che la stessa non sia rilevante in quanto successiva al triennio 2018/2020 cui farebbe riferimento la contestazione dell'Autorità. Inoltre, anche a seguito di tale novella legislativa, il professionista sarebbe comunque chiamato a svolgere attività di comunicazione agli enti accertatori e, pertanto, il relativo addebito sarebbe valido ed efficace, “*potendosi discutere, in relazione alla nuova normativa, solo della sua entità, quindi di una sua riduzione, non certamente della sua totale eliminazione*”¹⁰.

IV. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

23. Le valutazioni che seguono hanno ad oggetto la clausola indicata al punto II del presente provvedimento che è connotata da profili di vessatorietà ai sensi della disciplina di cui agli articoli 33 e 34 del Codice del Consumo.

24. Occorre, *in limine*, evidenziare che, secondo il consolidato orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea¹¹, il sistema di tutela del consumatore in materia di clausole vessatorie istituito dalla direttiva 93/13/CEE, recepita negli artt. 33 e ss. del Codice del Consumo, è fondato sul presupposto che il consumatore si trovi in una situazione di inferiorità rispetto al professionista, per quanto riguarda sia il potere nelle trattative che il grado di informazione. Nella sua costante giurisprudenza, la Corte ha sottolineato la natura e l'importanza dell'interesse pubblico alla tutela dei consumatori, proprio in ragione di siffatta posizione di inferiorità, che li induce ad aderire alle condizioni predisposte dal professionista senza poter incidere sul contenuto delle stesse.

25. Con riferimento alle eccezioni procedurali, occorre anzitutto precisare che, diversamente da quanto sostenuto da B-Rent, nella comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria non sono stati ipotizzati profili di possibile vessatorietà ulteriori e/o diversi rispetto alla

⁸ In tal senso, cfr. memoria prot. n. 35340 del 19/4/2022 (enfasi in originale).

⁹ Cfr. memoria prot. n. 60130 del 19/7/2022. In tal senso, cfr. anche memoria prot. n. 35340 del 19/4/2022.

¹⁰ Si veda la memoria prot. n. 35340 del 19/4/2022.

¹¹ Cfr., *ex multis*, le sentenze della Corte di Giustizia del 4 giugno 2020, causa C 495/19 e dell'11 marzo 2020, causa C-511/17.

comunicazione di avvio del procedimento e, pertanto, non sussiste alcuna variazione della *causa petendi*, atteso che le contestazioni formulate in entrambe le predette comunicazioni sono fondate sulle medesime disposizioni del Codice del Consumo. Tanto è vero che il professionista, dopo aver ricevuto la comunicazione del termine di chiusura della fase istruttoria, nel quale è stato concesso un ampio termine di venti giorni (ben più esteso di quello indicato all'art. 16, comma 1, e richiamato dall'art. 23 del Regolamento, per la presentazione di memorie conclusive e documenti), non ha presentato alcuna istanza di proroga del predetto termine infra-procedimentale né ha altrimenti manifestato la necessità di disporre di un ulteriore periodo di tempo per l'esercizio del proprio diritto di difesa, a dimostrazione del fatto che la *causa petendi* era ben conosciuta e che l'eccezione in esame risulta meramente strumentale.

26. Si osserva in proposito come la finalità della comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria sia invero quella di completare la descrizione delle risultanze istruttorie e di definire il quadro degli elementi probatori acquisiti nel corso del procedimento anche in contraddittorio con la parte - che necessariamente non coincidono con gli elementi sui quali si fonda l'avvio dell'istruttoria - allo scopo precipuo di consentire al professionista l'effettivo esercizio del diritto di difesa a fronte della delimitazione dell'imputazione da parte degli Uffici e della precisazione delle contestazioni. Pertanto, le contestazioni relative all'asserita instaurazione di un nuovo procedimento istruttorio e alla conseguente pretesa nullità del procedimento *de quo* precedentemente avviato si palesano manifestamente infondate.

27. Di seguito si procede alla valutazione dei profili di vessatorietà riscontrati in relazione alla clausola contrattuale oggetto di contestazione nella comunicazione di avvio del procedimento. In particolare, la clausola descritta al precedente punto II del presente provvedimento risulta vessatoria ai sensi dell'art. 33, commi 1 e 2, lett. f) del Codice del Consumo, in quanto tale da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto. I profili di vessatorietà rilevati permangono anche sulla base della lettura e dell'interpretazione della clausola alla luce del contesto complessivo dell'intero contratto per adesione in cui è inserita (art. 34 del Codice del Consumo), in quanto la stessa risulta idonea a "*imporre al consumatore, in caso di inadempimento o di ritardo nell'adempimento, il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento, clausola penale o altro titolo equivalente d'importo manifestamente eccessivo*" (art. 33, comma 2, lett. f) del Codice del Consumo).

28. Infatti, nello specifico caso di violazione alle norme di legge connesse alla circolazione dei veicoli in locazione, accertata e notificata al professionista dall'ente competente, la clausola in esame, contenuta nell'articolo 8.8 TCN, prevede l'obbligo a carico del consumatore di pagare un importo pari a € 50,00 (IVA inclusa) per ciascuna pratica, distinto e addizionale rispetto al corrispettivo del noleggio, che il professionista può acquisire autonomamente in virtù di una pre-autorizzazione¹², a titolo di penale o altro titolo equivalente, in aggiunta al pagamento della sanzione

¹² Cfr. art. 3, comma 5, TCN, che prevede: "*5. Al momento della prenotazione o al momento della sottoscrizione del Contratto il Cliente si impegna a presentare la propria carta di credito al Locatore il quale prenderà nota del numero e della scadenza ed effettuerà il relativo addebito a titolo di deposito secondo i criteri stabiliti nel Tariffario B-Rent. Il Cliente, con la sottoscrizione del Contratto, autorizza altresì il Locatore ad addebitare sulla carta di credito presentata gli importi corrispondenti ai canoni di noleggio integralmente considerati (es: km eccedenti, giorni extra, ecc.), ai danni riscontrati alla riconsegna, alle franchigie ed alle eventuali spese e danni che dovessero essere riscontrate dopo la riconsegna del Veicolo (es.: ammaccatura non rilevata perché la riconsegna è stata effettuata di sera, spese di gestione, multe, pedaggi autostradali, ecc.).*"

amministrativa pecuniaria o alle altre somme dovute in relazione alla pretesa violazione delle norme connesse alla circolazione dei veicoli.

29. Siffatta clausola risulta ingiustificata, oltre che di importo manifestamente eccessivo, a fronte dell'attività gestionale che il professionista è tenuto a svolgere, in qualità di proprietario dell'autoveicolo noleggiato o di gestore del servizio di autonoleggio senza conducente su veicoli di proprietà di soggetti terzi, a seguito della notifica di un'infrazione relativa alla circolazione del veicolo, che si sostanzia in concreto: (i) nella mera comunicazione, all'ente accertatore che ha comminato sanzioni/oneri per violazioni alle norme di legge connesse alla circolazione dei veicoli in locazione, dei dati anagrafici e identificativi del cliente che aveva noleggiato il veicolo nel periodo cui si riferisce la contestazione, al fine di consentire la corretta notifica della sanzione o del pagamento; (ii) nella successiva informativa al cliente della notifica ricevuta e della comunicazione effettuata all'ente accertatore.

30. In considerazione della natura dell'attività svolta dal professionista per la gestione di una pratica connessa alla notifica di sanzioni/oneri per violazioni alle norme di legge connesse alla circolazione dei veicoli in locazione, la previsione di un importo di € 50,00 (IVA inclusa) a carico del cliente consumatore, che si aggiunge al pagamento del costo del noleggio e anche della sanzione/onere, risulta dunque ingiustificata e manifestamente sproporzionata nell'ammontare, in quanto non trova adeguata corrispondenza, oltre che rispetto (i) alla tipologia di atti che il professionista è chiamato a porre in essere, anche in relazione (ii) al costo giornaliero del noleggio (soprattutto con riferimento ai veicoli di fascia più bassa, normalmente più richiesti sul mercato) ed (iii) all'entità stessa degli importi che il consumatore è tenuto a pagare per la presunta infrazione (ad esempio nei casi di sosta vietata, di mancato pagamento di parcheggi o pedaggi per brevi tratte autostradali, etc., l'importo della prevista penale può persino superare l'ammontare della sanzione o del pagamento). Di conseguenza, la clausola contrattuale in esame determina a carico del consumatore un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto di noleggio, attraverso l'applicazione di una penale di importo palesemente eccessivo, che il professionista impone - e, peraltro, può addebitare sulla carta di credito del cliente in ragione della specifica autorizzazione data al momento del noleggio - sfruttando la propria posizione di maggior forza contrattuale.

31. A tal proposito, dalle risultanze istruttorie non sono emersi elementi pienamente sufficienti per superare la presunzione legale di vessatorietà. Anzi, l'argomentazione del professionista secondo cui l'importo previsto dalla clausola in oggetto (contenuta nell'articolo 8.8 dei TCN) non costituirebbe una penale o altro equivalente ma *“solo un costo del servizio, che B-RENT materialmente sopporta”* risulta contraddetta proprio dalla previsione di cui all'articolo 3, comma 5, dei TCN - espressamente richiamato dalla stessa B-Rent - nella misura in cui tale ultima disposizione contrattuale autorizza il professionista all'addebito sulla carta di credito dei clienti solo degli importi connessi, oltre che al noleggio, a *“eventuali spese e danni che dovessero essere riscontrate dopo la riconsegna del veicolo (es.: ammaccatura non rilevata perché la riconsegna è stata effettuata di sera, spese di gestione, multe, pedaggi autostradali, ecc.)”*. Tale formulazione lascia chiaramente trasparire la funzione di ristoro/indennizzo per eventuali danni e spese della clausola penale oggetto di valutazione.

32. Vale a tale riguardo evidenziare che la clausola penale, come noto, risponde alla funzione tipica di assicurare ai contraenti una liquidazione anticipata (parziale, laddove espressamente

previsto), di importo predeterminato, degli eventuali danni subiti dal contraente in favore del quale viene prevista. Pertanto, a prescindere dal *nomen iuris* utilizzato dal professionista (“*spese amministrative di gestione pratica*”), non v’è dubbio che, nel caso di specie, la previsione di cui all’articolo 8.8 TCN costituisca una clausola penale applicabile a carico del cliente in caso di notifica di violazioni alle norme di legge connesse alla circolazione dei veicoli in locazione.

33. Inoltre, la motivazione addotta da B-Rent, secondo cui l’attività svolta non si tradurrebbe in una mera comunicazione all’ente accertatore del nominativo del conducente ma sarebbe “*ben più complessa*” ed onerosa, così come l’argomentazione, riportata nella memoria finale, secondo cui l’addebito previsto dalla clausola contestata sarebbe giustificato dalla “*principale necessità di coprire i costi fissi*” addebitati “*esclusivamente agli autori delle infrazioni*”¹³, risultano in evidente contraddizione con quanto precedentemente dichiarato al riguardo dal medesimo professionista nella memoria inviata nel mese di luglio 2021, in cui ha affermato che “*l’attività più onerosa sia in termini di costi che di danno concretamente subito*” è “*quella della gestione delle cartelle esattoriali, nel caso purtroppo frequente in cui i clienti non paghino la sanzione irrogata per l’infrazione, per cui B-Rent, per il vincolo della solidarietà, è costretta a pagare in loro vece*”¹⁴.

34. E proprio con riferimento all’attività considerata da B-Rent più onerosa sia in termini di costi di gestione che di potenziali danni subiti a seguito dell’eventuale mancato pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie da parte dei clienti ed alla conseguente possibilità di vedersi addebitare tali sanzioni in forza della responsabilità solidale passiva, l’affermazione del professionista secondo cui l’importo della penale sarebbe adeguato e non manifestamente eccessivo, in quanto asseritamente insufficiente a coprire tutti i pretesi costi, oltre a non trovare pieno riscontro nelle risultanze istruttorie, risulta del tutto priva di pregio e inidonea a scalfire la natura vessatoria della clausola contrattuale in esame. In tal senso, infatti, l’applicazione di un importo di € 50,00 per ciascuna pratica - che peraltro potrebbe essere addebitata a prescindere dall’effettivo pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria e può ben superare l’entità della sanzione stessa - non si limita a ristorare il professionista da un danno effettivo cagionato dal cliente ma attribuisce a B-Rent vantaggi maggiori di quelli conseguibili dalla regolare esecuzione del contratto, nella misura in cui pone a carico dei clienti responsabili di violazioni di norme connesse alla circolazione dei veicoli in locazione un costo connesso a un danno che non deriva dal rispettivo inadempimento contrattuale ma da un più generale e solo “eventuale” rischio di esposizione finanziaria del professionista, peraltro riconducibile a fatti imputabili a terzi, del tutto estranei al contratto, vale a dire la generalità indefinita dei clienti insolventi o non rintracciabili.

35. In ogni caso, l’illiceità della clausola oggetto di valutazione risulta corroborata dalla recente riforma normativa in relazione al Codice della Strada, in virtù della quale è stata espressamente esclusa la responsabilità in capo alle imprese di autonoleggio per il pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie comminate ai consumatori clienti per le infrazioni accertate nel corso del rispettivo periodo di noleggio¹⁵, destituendo di ogni fondamento l’asserita finalità di compensazione

¹³ In tal senso, cfr. memoria prot. n. 35340 del 19/4/2022 (enfasi non aggiunta).

¹⁴ Cfr. memoria prot. n. 60130 del 19/7/2022 (enfasi aggiunta).

¹⁵ A tal proposito, l’associazione di categoria ANIASA - Associazione Nazionale Industria dell’Autonoleggio, nel comunicato stampa disponibile sul proprio sito web (alla pagina https://www.aniasa.it/aniasa/area-stampa/public/comunicati_stampa/4673) evidenzia che tale disposizione normativa “*chiarisce una volta per tutte il tema del pagamento delle multe comminate ai clienti delle società di noleggio, responsabilizzandoli per le infrazioni al Codice*

del rischio finanziario correlato alla solidarietà passiva. Di conseguenza, a carico degli autonoleggiatori sussiste soltanto un mero onere di comunicazione, agli enti accertatori, delle generalità del cliente del servizio di noleggio, affinché il verbale possa essere correttamente notificato a quest'ultimo soggetto nella sua qualità di effettivo responsabile dell'infrazione oggetto di contestazione.

36. In conclusione, l'importo della prevista penale risulta manifestamente eccessivo in ragione delle suddette attività che il professionista è chiamato concretamente a svolgere nonché in considerazione del costo giornaliero del noleggio e del possibile ammontare delle sanzioni conseguenti alle violazioni alle norme di legge connesse alla circolazione dei veicoli in locazione.

37. A tal proposito, infine, l'asserita irrilevanza della riforma del Codice della Strada del 2021 risulta parimenti contraddetta dalle precedenti affermazioni dello stesso professionista secondo cui, come sopra riportato, la gestione delle cartelle esattoriali a seguito del mancato pagamento delle sanzioni da parte dei clienti risultava essere l'attività più onerosa per B-Rent, in termini di costi e di potenziali danni, proprio alla luce della responsabilità solidale passiva. La rilevanza della novella legislativa nel caso di specie risulta peraltro confermata dalle stesse dichiarazioni del professionista, laddove ha manifestato la disponibilità a discutere di una eventuale riduzione dell'importo della penale.

RITENUTO che per la clausola oggetto della comunicazione di avvio del procedimento vige una presunzione legale di vessatorietà ex articolo 33, comma 2, del Codice del Consumo e che B-Rent non ha fornito elementi pienamente sufficienti per superare tale presunzione;

RITENUTO, in particolare, sulla base delle considerazioni suesposte, che la clausola descritta al punto II del presente provvedimento, è vessatoria ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lettera f), e 34 del Codice del Consumo;

RITENUTO che è dovuta la pubblicazione di un estratto del presente provvedimento per informare compiutamente i consumatori della vessatorietà delle clausole oggetto della presente valutazione sul sito istituzionale dell'Autorità e su quello di B-Rent <https://www.b-rent.it/> ai sensi dell'articolo 37 bis, comma 2, del Codice del Consumo e dell'articolo 21, comma 8, del Regolamento;

RITENUTO congruo determinare in trenta giorni consecutivi la durata della predetta pubblicazione sul sito di B-Rent <https://www.b-rent.it/> e che non sussistono, inoltre, particolari elementi di fatto e di diritto per disporre ulteriori misure di informazione dei consumatori;

DELIBERA

a) che la clausola descritta al punto II del presente provvedimento, che prevede l'applicazione di una penale di importo pari a € 50,00 (IVA inclusa) a carico del cliente consumatore in caso di violazioni alle norme di legge connesse alla circolazione dei veicoli in locazione, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lettera f), e 34 del Codice del Consumo per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

della Strada commesse durante la durata del contratto". In questo modo – prosegue l'associazione – si pone fine a una "pratica sbagliata e pericolosa", ossia quella di rivalersi direttamente sulle imprese di autonoleggio per una riscossione più agevole e sicura delle contravvenzioni emesse.

DISPONE

a) che la società B-Rent S.r.l. pubblichi, a sua cura e spese, un estratto del provvedimento ai sensi dell'articolo 37 *bis* del Codice del Consumo e dell'articolo 21, comma 8, del Nuovo Regolamento, secondo le seguenti modalità:

1) il testo dell'estratto del provvedimento è quello riportato nell'allegato al presente provvedimento;

2) il testo dell'estratto del provvedimento dovrà essere pubblicato per trenta giorni consecutivi sulla *home page* del sito internet <https://www.b-rent.it/> con adeguata evidenza grafica, entro venti giorni dalla comunicazione dell'adozione del presente provvedimento;

b) che la pubblicazione del testo dell'estratto del provvedimento dovrà essere preceduta dalla comunicazione all'Autorità della data in cui la stessa avrà luogo e dovrà essere seguita, entro tre giorni, dall'invio all'Autorità di una copia del predetto estratto così come pubblicata sulla *home page* del sito di B-Rent S.r.l. <https://www.b-rent.it/>;

c) la pubblicazione dovrà ricalcare *in toto* impostazione, struttura e aspetto dell'estratto allegato al presente provvedimento; le modalità di scrittura, di stampa e di diffusione non dovranno essere tali da vanificare gli effetti della pubblicazione; in particolare, nella pagina del sito *internet* su cui verrà pubblicato l'estratto, così come nelle restanti pagine, né altrove, non dovranno essere riportati messaggi che si pongano in contrasto con il contenuto dell'estratto o che comunque tendano ad attenuarne la portata e il significato.

Ai sensi dell'articolo 37 *bis*, comma 2, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 50.000 euro.

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 comunicazione dello stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n.1199 entro il termine di centoventi giorni dalla data di comunicazione del provvedimento stesso.

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

L'estratto del provvedimento è altresì pubblicato, entro venti giorni dalla comunicazione della sua adozione, in apposita sezione del sito *internet* istituzionale dell'Autorità.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

CV228 - B-RENT-SPESE GESTIONE PRATICHE AMMINISTRATIVE

Allegato al provvedimento n. 30174

Allegato al provvedimento dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 24 maggio 2022 in materia di tutela amministrativa contro le clausole vessatorie ex articolo 37 *bis* del Codice del Consumo.

In data 2 luglio 2021, è stato avviato il procedimento *CV228 - B-RENT-SPESE GESTIONE PRATICHE AMMINISTRATIVE* nei confronti della società B-Rent S.r.l. (di seguito, “B-Rent”, “Parte” o “professionista”).

[OMISSIS]

La clausola oggetto di istruttoria è contenuta nei “*TERMINI E CONDIZIONI DI NOLEGGIO*” (di seguito anche TCN) predisposti da B-Rent per l’attività di autonoleggio a breve termine senza conducente e rinvenibili sul sito <https://www.b-rent.it/>.

Nello specifico, costituisce oggetto di valutazione, limitatamente ai rapporti contrattuali tra il professionista e i consumatori, la clausola contenuta nell’articolo 8, comma 8 dei TCN, di seguito trascritta:

“ART. 8 (Responsabilità del cliente)

[...]

8. Il Cliente è inoltre responsabile delle conseguenze delle violazioni alle norme di legge connesse alla circolazione dei veicoli in locazione. Tutte le sanzioni pecuniarie per violazioni irrogate a fronte di tali violazioni, nonché le spese di gestione inerenti alle stesse sono e restano a carico del Cliente. Quest’ultimo si impegna pertanto a pagare quanto dovuto a titolo di sanzione od onere di qualsiasi natura da esse derivante, manlevando, ovvero risarcendo il Locatore da qualsiasi conseguenza pregiudizievole, diretta o indiretta. A tal fine, il Locatore provvederà, ove possibile, a richiedere agli Enti emittenti la notifica al Cliente degli eventuali atti che gli fossero recapitati. Qualora la richiesta di notifica non fosse possibile, il Locatore provvederà direttamente al pagamento degli importi richiesti, come specificato nei verbali di infrazione, con successivo addebito in capo al Cliente a titolo di risarcimento del danno subito. In ogni caso, per ogni atto che venga recapitato al Locatore, lo stesso avrà diritto di addebitare al Cliente le spese amministrative di gestione pratica per un importo pari ad € 50,00 (iva inclusa).

[...]”.

[OMISSIS]

Di seguito si procede alla valutazione dei profili di vessatorietà riscontrati in relazione alla clausola contrattuale oggetto di contestazione nella comunicazione di avvio del procedimento. In particolare, la clausola descritta al precedente punto II del presente provvedimento risulta vessatoria ai sensi dell’art. 33, commi 1 e 2, lett. f) del Codice del Consumo, in quanto tale da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto. I profili di vessatorietà rilevati permangono anche sulla base della lettura e dell’interpretazione della clausola alla luce del contesto complessivo dell’intero contratto per adesione in cui è inserita (art. 34 del Codice del Consumo), in quanto la stessa risulta idonea a “imporre al consumatore, in caso di

inadempimento o di ritardo nell'adempimento, il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento, clausola penale o altro titolo equivalente d'importo manifestamente eccessivo" (art. 33, comma 2, lett. f) del Codice del Consumo).

[OMISSIS]

In considerazione della natura dell'attività svolta dal professionista per la gestione di una pratica connessa alla notifica di sanzioni/oneri per violazioni alle norme di legge connesse alla circolazione dei veicoli in locazione, la previsione di un importo di € 50,00 (IVA inclusa) a carico del cliente consumatore, che si aggiunge al pagamento del costo del noleggio e anche della sanzione/onere, risulta dunque ingiustificata e manifestamente sproporzionata nell'ammontare, in quanto non trova adeguata corrispondenza, oltre che rispetto (i) alla tipologia di atti che il professionista è chiamato a porre in essere, anche in relazione (ii) al costo giornaliero del noleggio (soprattutto con riferimento ai veicoli di fascia più bassa, normalmente più richiesti sul mercato) ed (iii) all'entità stessa degli importi che il consumatore è tenuto a pagare per la presunta infrazione (ad esempio nei casi di sosta vietata, di mancato pagamento di parcheggi o pedaggi per brevi tratte autostradali, etc., l'importo della prevista penale può persino superare l'ammontare della sanzione o del pagamento). Di conseguenza, la clausola contrattuale in esame determina a carico del consumatore un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto di noleggio, attraverso l'applicazione di una penale di importo palesemente eccessivo, che il professionista impone - e, peraltro, può addebitare sulla carta di credito del cliente in ragione della specifica autorizzazione data al momento del noleggio - sfruttando la propria posizione di maggior forza contrattuale.

[OMISSIS]

RITENUTO, in particolare, sulla base delle considerazioni suesposte, che la clausola descritta al punto II del presente provvedimento, è vessatoria ai sensi degli articoli 33 e 34 del Codice del Consumo;

[OMISSIS]

DELIBERA

a) che la clausola descritta al punto II del presente provvedimento, che prevede l'applicazione di una penale di importo pari a € 50,00 (IVA inclusa) a carico del cliente consumatore in caso di violazioni alle norme di legge connesse alla circolazione dei veicoli in locazione, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2 lettera f), e 34 del Codice del Consumo per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

[OMISSIS]

CV229 - EUROPCAR ITALIA-SPESE GESTIONE PRATICHE AMMINISTRATIVE

Provvedimento n. 30175

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 24 maggio 2022;

SENTITO il Relatore Presidente Roberto Rustichelli;

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

VISTO il “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 n. 25411 del 1° aprile 2015;

VISTE le proprie decisioni del 4 novembre 2021, 18 gennaio 2022 e 29 marzo 2022 con le quali, ai sensi degli articoli 7, comma 3, e 23, commi 1 e 5, del Regolamento, sono state disposte proroghe del termine di conclusione del procedimento;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LA PARTE

1. Europcar Italia S.p.A. (di seguito, “Europcar”, “Parte” o “professionista”), in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 3 del Codice del Consumo. Europcar svolge attività di autonoleggio a breve termine senza conducente.

II. LA CLAUSOLA OGGETTO DI VALUTAZIONE

2. La clausola oggetto di istruttoria è contenuta nei “*Termini e Condizioni di Noleggio*” (di seguito, anche TCN)¹ predisposti da Europcar per l'attività di autonoleggio a breve termine senza conducente e rinvenibili sul sito <https://www.europcar.it/it-it>. I predetti termini e condizioni generali sono inoltre integrati da un apposito “*Listino Europcar Italia - Validato da Aprile 2020*” (di seguito, Listino), anch'esso rinvenibile sul sito del professionista².

3. Nello specifico, costituisce oggetto di valutazione, limitatamente ai rapporti contrattuali tra il professionista e i consumatori, la clausola penale di seguito trascritta, derivante dalle disposizioni contenute nell'articolo 11 TCN, così come integrate dall'articolo 6 TCN e dalla tabella riportata nel citato Listino:

“11 - Quali sono gli ulteriori costi/oneri che potrei essere chiamato a pagare?”

Europcar potrebbe anche addebitareLe ulteriori importi connessi ai vari eventi che possono occorrere in caso di incidenti avvenuti nel corso del Periodo di Noleggio e/o in relazione a come Lei ha utilizzato il Veicolo. L'ammontare (inclusivo di I.V.A., se applicabile) di tali oneri è elencato

¹ Cfr. verbale di acquisizione agli atti del 29 marzo 2022.

² Cfr. verbale di acquisizione agli atti del 3 settembre 2021.

nel Listino Europcar allegato alla email di conferma (se Lei ha effettuato una prenotazione online) e disponibile nella sezione “Termini e Condizioni” del sito www.europcar.it e presso le nostre stazioni di noleggio. Tali oneri includono, senza pretesa di esaustività:

o la Penale per la violazione delle norme che regolano la circolazione dei veicoli. In caso di inadempimento all’obbligo contrattuale da Lei assunto ai sensi dell’art. 6, di rispettare le norme sulla circolazione dei veicoli, comprovato da notifica/ comunicazione ad Europcar di verbale per sanzioni amministrative da parte delle competenti autorità (ad es.: Polizia Stradale, Enti Autostradali, Capitaneria di Porto, Carabinieri, ecc.) il Cliente sarà tenuto a corrispondere ad Europcar una penale contrattuale, non inclusiva del costo della sanzione, pari all’importo riportato sulla lettera di noleggio e/o sul Listino Europcar di tempo in tempo vigente, ed a rimborsare quest’ultima dell’ammontare della/e sanzione/i e/o pedaggi eventualmente anticipati da Europcar. In questi casi, quando possibile, Europcar provvederà a richiedere alle autorità competenti la rinotifica presso di Lei del verbale, ove ciò non fosse possibile, Europcar provvederà a pagare la relativa sanzione e ad addebitarle l’importo della sanzione e della predetta penale;

[...]”.

“6 - Quali sono i miei obblighi nei confronti del veicolo?”

Quando si noleggia un veicolo presso Europcar, Lei e ciascun Conducente dovete ottemperare ai seguenti obblighi:

[...]

- Lei e/o qualsiasi Conducente deve guidare il Veicolo in conformità alle norme sulla circolazione dei veicoli applicabili nel Paese in cui conduce il Veicolo, accertandosi di essere a conoscenza della normativa che disciplina la guida del Paese

[...]”.

4. Per quanto concerne, nello specifico, l’indicazione dell’ammontare delle varie penali, questa è disponibile nell’apposita tabella relativa a “Penali e Addebiti” riportata nel Listino, in cui alla voce “Penale per sanzioni amministrative” corrispondono i seguenti importi: “€ 56,00 (IVA esente) per pedaggio autostradale” e “€ 45,00 (IVA esente) per infrazioni Codice della Strada”.

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

a) L’iter del procedimento

5. Sulla base delle segnalazioni ricevute³ e delle informazioni acquisite⁴ ai fini dell’applicazione dell’articolo 37 bis del Codice del Consumo, in data 2 luglio 2021 è stato avviato il procedimento CV229 nei confronti della società Europcar Italia S.p.A.

6. Nella comunicazione di avvio del procedimento⁵ è stato rappresentato a Europcar che la clausola contenuta nei “Termini e Condizioni di Noleggio” ed integrata dal “Listino Europcar Italia - Valido da Aprile 2020” – trascritta al punto II del presente provvedimento – avrebbe potuto essere vessatoria ai sensi degli articoli degli artt. 33, 34 e 35 del Codice del Consumo, in quanto tale da

³ Cfr. segnalazioni prot. n. 13366 e n. 13558 del 18/1/2021.

⁴ Cfr. comunicazione prot. n. 40122 del 26/4/2021.

⁵ Cfr. comunicazione prot. 56521 del 2/7/2021

determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto.

7. Contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento, è stato richiesto a Europcar di fornire l'indicazione di elementi di prova idonei a superare la presunzione di vessatorietà di cui all'articolo 33 del Codice del Consumo.

8. Informata l'Autorità nella sua adunanza del 20 luglio 2021 ai sensi dell'art. 21, comma 6, del Regolamento, in pari data è stata disposta la consultazione di cui all'articolo 37 *bis*, comma 1, del Codice del Consumo, tramite la pubblicazione per 30 giorni, sul sito istituzionale dell'Autorità (www.agcm.it), di un comunicato e della clausola contrattuale oggetto di contestazione. Nell'ambito della consultazione in data 23 agosto 2021 sono pervenute le osservazioni da parte dell'associazione di consumatori Codacons⁶.

9. Nella sua adunanza del 4 novembre 2021, l'Autorità ha disposto la proroga di sessanta giorni del termine di conclusione del procedimento per esigenze istruttorie, in considerazione della necessità di esaminare le risultanze in atti ai fini della valutazione della fattispecie oggetto del procedimento nonché di garantire alla Società un adeguato diritto alla difesa. Il termine di conclusione del procedimento è stato prorogato, nell'adunanza del 18 gennaio 2022, di ulteriori sessanta giorni, anche alla luce della modifica al Codice della Strada (di seguito CDS) intervenuta con Legge 9 novembre 2021, n. 156. Con decisione del 29 marzo 2022 è stata deliberata un'ulteriore proroga di cinquantotto giorni del termine di conclusione del procedimento, in considerazione della necessità di assicurare alla Parte il pieno esercizio del diritto di difesa e un adeguato contraddittorio in ragione della conclusione della fase istruttoria. Il professionista ha ricevuto la comunicazione delle predette decisioni di proroga in data, rispettivamente, 5 novembre 2021, 20 gennaio 2022 e 29 marzo 2022.

10. In data 30 marzo 2022 è stata comunicata alla Parte la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento. Il predetto termine infra-procedimentale è stato inoltre posticipato di dieci giorni, con comunicazione del 12 aprile 2022, in accoglimento dell'istanza di proroga pervenuta dalla medesima Parte in data 8 aprile 2022.

11. Europcar ha avuto accesso agli atti del fascicolo istruttorio in data 29 luglio 2021, in data 24 agosto 2021, in data 12 e 17 aprile 2022.

12. In data 20 settembre 2021, tramite la piattaforma telematica Cisco Webex, si è svolta l'audizione dei rappresentanti di Europcar ai sensi dell'articolo 12, comma 2, del Regolamento.

13. Con comunicazione pervenuta in data 1° ottobre 2021, Europcar ha presentato una prima memoria difensiva; in data 29 aprile 2022 la Società ha fatto pervenire una memoria conclusiva nella quale sono altresì prospettate modifiche contrattuali che il professionista intenderebbe adottare in relazione alla clausola oggetto di istruttoria entro il 31 ottobre 2022.

b) Gli esiti della consultazione sul sito internet dell'Autorità

14. Nell'ambito della consultazione di cui all'articolo 37 *bis*, comma 1, del Codice del Consumo, il 23 agosto 2021 è pervenuto il contributo da parte del Codacons volto ad illustrare i profili di vessatorietà dallo stesso riscontrati rispetto alla clausola oggetto di istruttoria. In particolare, il Codacons ha sostenuto la vessatorietà della clausola in esame in base alle disposizioni del Codice

⁶ Cfr. comunicazione prot. n. 66791 del 23/8/2021.

del Consumo richiamate dall’Autorità, affermando altresì che la medesima clausola introdurrebbe una penale gravosa per l’utente, oltre che ingiustificata, ed in quanto tale sarebbe vessatoria ai sensi dell’art 33, comma 2, lett. f), del Codice del consumo.

c) Le recenti modifiche normative

15. Il quadro normativo di riferimento nel settore dell’autonoleggio senza conducente è stato di recente sostanzialmente innovato dalla Legge 9 novembre 2021, n. 156, di conversione, con modificazioni, del Decreto Legge 10 settembre 2021, n. 121, recante “*disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell’Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali*” (c.d. “DL Infrastrutture”), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 9 novembre 2021, n. 267, ed entrata in vigore a decorrere dal 10 novembre 2021, che ha modificato diversi articoli del CDS. In particolare, per quanto di interesse ai fini del presente provvedimento, è stato modificato l’art. 196 CDS (derubricato “*Principio di solidarietà*”) introducendo l’espressa previsione ai sensi della quale, nei casi di noleggio senza conducente (di cui all’art. 84 CDS), “*il locatario, in vece del proprietario, risponde solidalmente con l’autore della violazione*”.

16. Pertanto, sulla base della modifica normativa intervenuta nel corso del procedimento istruttorio, la responsabilità solidale passiva delle imprese di autonoleggio rispetto alle infrazioni del CDS è stata espressamente esclusa dalla previsione normativa che pone l’obbligo di pagamento delle sanzioni relative a infrazioni commesse durante il periodo di noleggio esclusivamente a carico dei clienti.

d) Le argomentazioni svolte da Europcar nel corso del procedimento

17. In via preliminare Europcar, rispetto alle questioni di merito, ha sollevato⁷ un presunto “*vizio procedimentale relativo, segnatamente, ai termini procedurali*”, in quanto le proroghe del termine di conclusione del procedimento disposte dall’Autorità sarebbero state “*adottate in assenza dei presupposti previsti dal Regolamento*”, con la conseguenza che un eventuale provvedimento diverso dall’archiviazione “*in relazione al caso di specie risulterebbe adottato in violazione del termine (perentorio) di conclusione del procedimento ex art.23, comma 5 del Regolamento*”.

18. Più specificamente, secondo Europcar l’art. 23 del Regolamento consentirebbe di prorogare “*solo per una volta*” ed in presenza di “*particolari esigenze istruttorie*”, il termine per la conclusione del procedimento in quanto il richiamo esplicito operato dall’art. 23, comma 1, del Regolamento, all’art. 7, comma 3 del medesimo Regolamento, che attribuisce all’Autorità la possibilità di prorogare il procedimento per pratiche commerciali scorrette, non sarebbe integralmente applicabile ai procedimenti per clausole vessatorie. Nel caso di specie, tuttavia, l’Autorità avrebbe deliberato proroghe in bianco o *ad libitum*, peraltro limitandosi a motivarle sulla base di “*generiche*” esigenze istruttorie⁸. Inoltre, anche qualora si ritenesse applicabile la disciplina sulle proroghe prevista per i procedimenti in materia di pratiche commerciali scorrette, secondo Europcar le “*motivazioni addotte*

⁷ Cfr. memoria prot. n. 37797 del 29/04/2022

⁸ Tali proroghe, a giudizio del professionista, sarebbero state invero finalizzate “*alla ricerca di elementi o motivazioni a sostegno della asserita vessatorietà della Penale*”, come ad esempio ulteriori segnalazioni di consumatori, e non potrebbero nemmeno “*derivarsi dalla documentazione acquisita al fascicolo istruttorio successivamente alla conclusione della Consultazione Pubblica*”, in quanto già nota all’Autorità.

per giustificare la Seconda Proroga (e di conseguenza anche la terza)” non integrerebbero i requisiti delle “sopravvenute esigenze istruttorie” che giustificherebbero una proroga ulteriore⁹.

19. A tal proposito, il professionista ha inoltre precisato che i termini previsti dal Regolamento devono intendersi come perentori alla luce della citata giurisprudenza¹⁰ in materia di termini dei procedimenti sanzionatori delle autorità amministrative, anche in considerazione della natura sostanzialmente affittiva delle sanzioni irrogate. Nel caso di specie, a giudizio di Europcar, sebbene il procedimento in materia di clausole vessatorie non si concluda con una sanzione, la funzione affittiva dell’eventuale accertamento di vessatorietà sarebbe rappresentata dalla pubblicazione della pronuncia, anche per estratto, *“su apposita sezione del sito internet istituzionale dell’Autorità, sul sito dell’operatore che adotta la clausola ritenuta vessatoria e mediante ogni altro mezzo ritenuto opportuno in relazione all’esigenza di informare compiutamente i consumatori a cura e spese dell’operatore”*. Tale pubblicazione sarebbe, a giudizio del professionista *“infamante”* (c.d. *degree of stigma*), tanto da poter annoverare il relativo procedimento tra quelli sanzionatori.

20. Con riferimento al merito delle contestazioni, Europcar ha affermato che nella comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria non sarebbero state considerate le argomentazioni difensive precedentemente illustrate e sarebbero stati ipotizzati profili di possibile vessatorietà ulteriori rispetto alla comunicazione di avvio del procedimento¹¹.

21. A dire di Europcar, i TCN, inoltre, sarebbero già stati interamente oggetto di valutazione, nell’ambito del procedimento CV33, avviato nel 2013 per accertare la presunta vessatorietà di alcune clausole diverse dalla penale, nel corso del quale il professionista avrebbe apportato alcune modifiche contrattuali ai TCN senza che, tuttavia, fossero contestati profili di possibile vessatorietà anche in relazione alle clausole *“del tutto analoghe – nella forma e nella sostanza – a quelle di cui al presente procedimento”*. Tale circostanza avrebbe ingenerato in Europcar *“il legittimo affidamento che tali clausole fossero scevre da profili di vessatorietà”* e, pertanto, un eventuale accertamento di vessatorietà di tali clausole costituirebbe una violazione del principio del *ne bis idem*.

22. Il professionista ha ribadito inoltre l’importanza del rispetto del Codice della Strada e dei doveri del consumatore che noleggia un autoveicolo anche alla luce della disciplina civilistica, affermando che la penale contestata, nella misura in cui si fonda sull’obbligo di rispettare le richiamate disposizioni del Codice della Strada e del Codice Civile, dovrebbe essere considerata

⁹ In particolare, non rientrerebbero in tale fattispecie le motivazioni fornite dall’Autorità in merito all’esigenza di garantire al professionista il pieno esercizio del contraddittorio nonché la finalità di acquisire ulteriori elementi di valutazione anche alla luce della modifica al CDS intervenuta con Legge 9 novembre 2021, n. 156. Europcar, ha infine sostenuto che un’eventuale terza proroga sia consentita dal regolamento solo in caso di necessità di acquisire informazioni essenziali da enti pubblici o altre istituzioni.

¹⁰ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 23 marzo 2016, n. 1199; Id., 6 agosto 2013 n. 4113; Id., 29 gennaio 2013 n. 542 con riferimento al procedimento sanzionatorio della Banca d’Italia; Sezione VI 4 aprile 2019, n. 2289 per l’ANAC; Sez. VI, 17 novembre 2020, n. 7153, per l’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni; Consiglio di Stato Sezione VI, 12 gennaio 2021, n. 584 per l’ARERA. Riguardo i procedimenti presso l’Autorità, il professionista ha inoltre citato le sentenze del Consiglio di Stato n. 6621/2019 e n. 8155/2021 (quest’ultima proprio nel settore dell’autonoleggio).

¹¹ In particolare, gli asseriti ulteriori profili contestati, secondo Europcar, consisterebbero in: a) la possibile vessatorietà ai sensi dell’art. 33, commi 1 e 2, lett. f) del Codice del Consumo, in accoglimento della prospettazione del Codacons nell’ambito della Consultazione Pubblica; b) l’aver valutato la penale potenzialmente ingiustificata e manifestamente sproporzionata nell’ammontare, in relazione sia all’attività effettivamente svolta dal professionista che all’entità degli importi che il consumatore è tenuto a pagare per l’infrazione; c) l’aver ritenuto la penale apparentemente redatta in modo poco chiaro e comprensibile.

come riproduttiva delle stesse e, pertanto, rimanere sottratta all'accertamento di vessatorietà ai sensi dell'art. 34 Codice del Consumo.

23. Con riferimento alla contestata manifesta eccessività della penale, secondo Europcar tale valutazione sarebbe stata sempre svolta¹² *“tenendo in considerazione, in maniera obiettiva, l'entità della stessa in rapporto al corrispettivo previsto per la prestazione principale”*, ritenendo di conseguenza vessatorie *“le sole penali la cui entità fosse pari o superiori al corrispettivo della prestazione principale dedotta in contratto o a una parte rilevante dello stesso”*. Nel caso di specie, ad avviso del professionista, l'ammontare previsto della penale sarebbe *“proporzionato e ben lungi dal corrispettivo medio per il noleggio dell'auto”*¹³ mentre il *“richiamo alla proporzione tra l'attività svolta e al costo del servizio”* sarebbe irrazionale e illogico rispetto ai precedenti dell'Autorità, tanto più che una penale *“non può essere considerata alla stregua di un corrispettivo da valutare in proporzione all'attività svolta, ma è [...] comprensiva di un sovrapprezzo ulteriore volto a scoraggiare il consumatore dal condurre il veicolo in contrasto con il CDS [Codice della Strada]”*.

24. Inoltre, la penale sarebbe applicata in misura fissa, prescindendo dall'importo della sanzione, in quanto l'addebito deve essere predeterminato per consentire al consumatore di conoscere anticipatamente le conseguenze economiche del suo inadempimento e per tutelare il professionista che non può conoscere, *ex ante*, le possibili violazioni al Codice della Strada e gli importi delle conseguenti sanzioni amministrative.

25. In ogni caso, Europcar ha evidenziato¹⁴ che l'attività di gestione delle multe comporterebbe l'assunzione di rischi per il professionista (più specificamente, rischi di corresponsabilità in caso di insoluto del cliente) e, di conseguenza, la penale in esame sarebbe fondata e l'importo richiesto proporzionato e non eccessivo, in quanto finalizzato a coprire i costi e remunerare il servizio.

26. In particolare, l'attività asseritamente svolta dal professionista, secondo quest'ultimo, non costituirebbe una mera attività di comunicazione ma sarebbe *“complessa, particolarmente onerosa e foriera di rischi, anche tenuto conto degli investimenti ingenti che la Società è tenuta a sostenere per gestire ed organizzare le pratiche amministrative, nonché della varietà di modalità con cui avviene il flusso di comunicazione tra la Società e l'ente accertatore”*. Inoltre, l'entità della penale *“si giustifica anche in forza del rischio finanziario incombente su Europcar a causa della altrui violazione al CDS, per il quale il proprietario del veicolo potrebbe essere ritenuto co-obbligato in solido”*. Tale rischio, peraltro, secondo Europcar *“non sembra essere stato escluso dalla intervenuta modifica all'art. 196 del CDS”* che, sempre secondo il professionista, *“non appare, per il momento, aver ancora inciso significativamente sull'entità degli obblighi posti in capo ai locatori e del rischio*

¹² A tal fine, Europcar ha richiamato i seguenti precedenti dell'Autorità: CV92 – OBIETTIVO RISARCIMENTO – CONDIZIONI DI CONTRATTO, provv. n. 25052 del 01/08/2014; CV100 – SECURPOL GROUP – CONTRATTI SETTORE DELLA VIGILANZA PRIVATA, provv. n. 24958 del 05/06/2014; CV48 – CEAM – CONTRATTI DI VENDITA E MANUTENZIONE ASCENSORI, provv. n. 24545 del 09/10/2013; PS8336 – APCOA PARKING ITALIA – ADDEBITI ARBITRARI provv. n. 25146 del 24/10/2014. In tal senso, il professionista ha citato anche Cassazione civile sez. III, 3 novembre 2010, n. 22357.

¹³ Al riguardo, Europcar ha dichiarato che *“Dalle rilevazioni effettuate dalla Società: il noleggio medio di veicoli Europcar nell'anno 2018 è stato di 6,9 giorni, per un prezzo medio di 217,00 Euro; nell'anno 2019 è stato di 7,1 giorni, per un prezzo medio di 227,20 Euro; nell'anno 2020 è stato di 10,1 giorni, per un prezzo medio di 277,00 Euro; nel primo semestre anno 2021 è stato di 9,8 giorni, per un prezzo medio di 308,30 Euro”*.

¹⁴ Cfr. memoria prot.n. 75013 del 01/10/2021.

economico a questi connesso”, sia in ragione dell’irretroattività della legge, che non si applica ai rapporti insorti precedentemente la sua entrata in vigore, che a causa della riferita ritrosia¹⁵ di diverse amministrazioni locali e enti autostradali ad applicare la nuova normativa.

27. Infine, secondo Europcar, il costo sostenuto effettivamente dal professionista per la violazione delle prescrizioni del CDS da parte dei conduttori del veicolo non potrebbe essere dedotto dal raffronto tra gli importi incassati complessivamente delle penali e quelli relativi a costi sostenuti per ciascun anno in quanto questi ultimi potrebbero “*incrementare nel tempo in conseguenza della notifica tardiva di cartelle di pagamento riferibili a sanzioni amministrative elevate negli anni precedenti*”, almeno fino alla decorrenza del termine di prescrizione quinquennale delle stesse.

28. In ogni caso, anche alla luce dell’entrata in vigore della novella all’art. 196 CDS ed al fine di migliorare ulteriormente l’intelligibilità delle clausole, Europcar ha comunicato che entro il 31 ottobre 2022 modificherà l’art. 11, punto 2 dei TCN come segue (in **grassetto** le modifiche; interlineate le parti eliminate):

“Europcar potrebbe anche addebitare Le ulteriori importi connessi ai vari eventi che possono occorrere in caso di incidenti avvenuti nel corso del Periodo di Noleggio e/o in relazione a come Lei ha utilizzato il Veicolo. L’ammontare (inclusivo di I.V.A., se applicabile) di tali oneri è elencato nel Listino Europcar allegato alla email di conferma (se Lei ha effettuato una prenotazione online) e disponibile nella sezione “Termini e Condizioni” del sito www.europcar.it e presso le nostre stazioni di noleggio. Tali oneri includono, senza pretesa di esaustività:

- ~~la~~ **il pagamento di una Penale per la violazione dell’obbligo contrattuale di rispettare le norme che regolano la circolazione dei veicoli. In caso di inadempimento all’obbligo contrattuale da Lei assunto ai sensi dell’art. 6, di rispettare le norme sulla circolazione dei veicoli, comprovato da notifica/ comunicazione ad Europcar di verbale per sanzioni amministrative da parte delle competenti autorità (ad es.: Polizia Stradale, Enti Autostradali, Capitaneria di Porto, Carabinieri, ecc.) il Cliente sarà tenuto a corrispondere ad Europcar una penale contrattuale, non inclusiva del costo della sanzione, pari all’importo ~~fisso riportato sulla lettera di noleggio e/o sul Listino Europcar di tempo in tempo vigente,~~ **di €40,00 (quaranta), oltre a ed a** rimborsare **a Europcar quest’ultima dell’ammontare della/e sanzione/i e/o pedaggi eventualmente anticipati da Europcar.** In questi casi, quando possibile, Europcar provvederà a richiedere alle autorità competenti la rinotifica presso di Lei del verbale, ove ciò non fosse possibile, Europcar provvederà a pagare la relativa sanzione e ad addebitarle l’importo della sanzione e della predetta penale. **Il pagamento di una Penale a Europcar, oltre il costo della sanzione amministrativa, è finalizzato a scoraggiare il conducente dal tenere uno stile di guida non conforme alle norme vigenti, che può mettere in pericolo l’incolumità propria, dei passeggeri o di terzi e danneggiare il veicolo noleggiato o beni altrui. [...]**”.**

¹⁵ Europcar ha prodotto agli atti documenti che dimostrerebbero come diverse amministrazioni locali e enti autostradali continuino “*a ritenere il locatore solidalmente (se non primo) responsabile per il pagamento delle sanzioni amministrative avviando anche azioni esecutive a riguardo*” (cfr. memoria prot. n. 37797 registro del 29/04/2022 e rispettivi Allegati 1, 2, 3, 4 e 5).

IV. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

29. Le valutazioni che seguono hanno ad oggetto la clausola complessivamente indicata al punto II del presente provvedimento che è connotata da profili di vessatorietà ai sensi della disciplina di cui agli articoli 33 e 34 del Codice del Consumo. Oltre alla clausola contestata nella comunicazione di avvio del procedimento, costituiscono oggetto di valutazione anche le modifiche che il professionista ha dichiarato di voler adottare entro il 31 ottobre 2022, così come indicate nella memoria conclusiva¹⁶ e riportate nel precedente punto III. d) del presente provvedimento.

La clausola penale oggetto d'istruttoria

30. Occorre, *in limine*, evidenziare che, secondo il consolidato orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea¹⁷, il sistema di tutela del consumatore in materia di clausole vessatorie istituito dalla direttiva 93/13/CEE, recepita negli artt. 33 e ss. del Codice del Consumo, è fondato sul presupposto che il consumatore si trovi in una situazione di inferiorità rispetto al professionista, per quanto riguarda sia il potere nelle trattative che il grado di informazione. Nella sua costante giurisprudenza, la Corte ha sottolineato la natura e l'importanza dell'interesse pubblico alla tutela dei consumatori, proprio in ragione di siffatta posizione di inferiorità, che li induce ad aderire alle condizioni predisposte dal professionista senza poter incidere sul contenuto delle stesse.

31. Con riferimento all'asserita illegittimità delle proroghe del termine di conclusione del procedimento, si evidenzia come le stesse, diversamente da quanto ritenuto da Europcar, non rispondano ad una presunta finalità di acquisire ulteriori elementi fattuali a carico del professionista - tanto più che, nel caso di specie, l'attività istruttoria è finalizzata all'accertamento di vessatorietà di clausole contrattuali e non di possibili condotte scorrette - ma, piuttosto, siano volte ad assicurare un'approfondita valutazione delle risultanze in atti nonché il più ampio esercizio del diritto di difesa e contraddittorio del professionista. In particolare, alla luce della sopravvenuta novella legislativa, è stata ravvisata l'opportunità di attribuire ad Europcar un periodo di tempo adeguato per valutare gli effetti delle nuove disposizioni ed eventualmente rivedere di conseguenza le proprie condizioni contrattuali o, comunque, articolare le difese anche in ragione del mutato quadro normativo. Alla medesima finalità di difesa e di garanzia del pieno dispiegarsi del contraddittorio risponde altresì l'ultima proroga del termine di conclusione del procedimento, come peraltro riconosciuto espressamente dallo stesso professionista che, in data 8 aprile 2022, ha richiesto una proroga del termine infra-procedimentale di chiusura della fase istruttoria (accolta in data 12 aprile 2022) per poter accedere agli atti acquisiti al fascicolo istruttoria successivamente alla data dell'ultimo accesso (effettuato in data 24 agosto 2021, dunque ben prima di tutte le contestate proroghe) al dichiarato fine di salvaguardare "*così appieno il principio del contraddittorio, nonché per completare la raccolta di ulteriori elementi utili alla redazione della memoria difensiva*"¹⁸.

32. Di seguito si procede alla valutazione dei profili di vessatorietà riscontrati in relazione alla clausola contrattuale oggetto di contestazione nella comunicazione di avvio del procedimento, nell'ambito della quale è stato rappresentato a Europcar che, per la clausola considerata in violazione

¹⁶ Cfr. memoria prot. n. 37909 del 02/05/2022.

¹⁷ Cfr., *ex multis*, le sentenze della Corte di Giustizia del 4 giugno 2020, causa C 495/19 e dell'11 marzo 2020, causa C-511/17.

¹⁸ Così Europcar ha motivato la propria istanza nella comunicazione prot. 33333 del 8/4/2022.

delle previsioni di cui all'articolo 33 del Codice del Consumo, è prevista una presunzione legale di vessatorietà con contestuale richiamo all'onere di fornire elementi tali da costituire prova contraria di detta presunzione. Al riguardo, si evidenzia inoltre come, diversamente da quanto sostenuto dal professionista, nella comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria non sono stati ipotizzati profili di possibile vessatorietà "ulteriori" rispetto alla comunicazione di avvio del procedimento, e che le contestazioni formulate in entrambe le predette comunicazioni sono fondate sulle medesime disposizioni del Codice del consumo.

33. Si osserva in proposito come la finalità della comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria sia invero quella di completare la descrizione delle risultanze istruttorie e di definire il quadro degli elementi probatori acquisiti nel corso del procedimento anche in contraddittorio con la parte - che necessariamente non coincidono con gli elementi sui quali si fonda l'avvio dell'istruttoria - allo scopo precipuo di consentire al professionista l'effettivo esercizio del diritto di difesa a fronte della delimitazione dell'imputazione da parte degli Uffici e della precisazione delle contestazioni.

34. Risulta inoltre priva di pregio l'argomentazione secondo cui i TCN, nei quali erano presenti clausole asseritamente analoghe a quelle in esame, sarebbero già stati oggetto di valutazione nell'ambito del procedimento CV33 in quanto, come peraltro riconosciuto dallo stesso professionista, la predetta istruttoria, conclusa con accertamento di vessatorietà disposto dal Provvedimento n. 24400 del 11 giugno 2013, aveva in realtà ad oggetto clausole diverse da quelle contestate nell'ambito del procedimento *de quo*. In ogni caso, ai sensi della disciplina prevista dagli articoli 33 e seguenti del Codice del Consumo, l'accertamento di vessatorietà da parte dell'Autorità rispetto alle specifiche clausole contrattuali oggetto dei procedimenti istruttori non può certo considerarsi alla stregua di un'asseverazione dell'intera disciplina contrattuale in cui le singole clausole oggetto di valutazione sono contenute, come invece sostenuto da Europcar.

35. Nel caso di specie, la clausola penale descritta al precedente punto II del presente provvedimento risulta vessatoria ai sensi dell'art. 33, commi 1 e 2, lett. f) del Codice del Consumo, in quanto tale da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto. I profili di vessatorietà rilevati permangono anche sulla base della lettura e dell'interpretazione della clausola alla luce del contesto complessivo dell'intero contratto per adesione in cui è inserita (art. 34, comma 1, del Codice del Consumo), in quanto la stessa risulta idonea a "*imporre al consumatore, in caso di inadempimento o di ritardo nell'adempimento, il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento, clausola penale o altro titolo equivalente d'importo manifestamente eccessivo*" (art. 33, comma 2, lett. f) del Codice del Consumo).

36. Infatti, nello specifico caso di violazione del Codice della Strada o di mancato pagamento del pedaggio autostradale riconducibile ad un veicolo oggetto di contratto di autonoleggio senza conducente, accertata e notificata a Europcar dall'ente competente, la clausola in esame - contenuta nell'articolo 11 TCN, come integrato dal richiamato art. 6 TCN - impone al cliente consumatore il pagamento di un importo distinto e addizionale rispetto al corrispettivo del noleggio, che il professionista acquisisce a titolo di penale nella misura indicata nell'apposita tabella riportata nel Listino (€ 45,00 IVA esente per ciascuna pratica relativa ad infrazioni Codice della Strada ed € 56,00 IVA esente per ogni pratica relativa al pedaggio autostradale), in aggiunta al pagamento della

sanzione amministrativa pecuniaria elevata per pretesa violazione delle norme connesse alla circolazione dei veicoli.

37. Siffatta penale risulta ingiustificata, oltre che di importo manifestamente eccessivo, a fronte dell'attività gestionale che Europcar è tenuta a svolgere, in qualità di proprietaria dell'autoveicolo noleggiato o di gestore del servizio di autonoleggio senza conducente su veicoli di proprietà di soggetti terzi¹⁹, a seguito della notifica di un'infrazione al Codice della Strada e del mancato pagamento del pedaggio/parcheggio, che si sostanzia in concreto: (i) nella mera comunicazione, all'ente accertatore che ha comminato la sanzione amministrativa pecuniaria o ha notificato il mancato pagamento del pedaggio/parcheggio, dei dati anagrafici e identificativi del cliente che aveva noleggiato il veicolo nel periodo cui si riferisce la contestazione, al fine di consentire la corretta notifica della sanzione; (ii) nella successiva informativa al cliente della notifica ricevuta e della comunicazione effettuata all'ente accertatore.

38. In considerazione della natura dell'attività svolta dal professionista per la gestione di una pratica connessa alla notifica di una contravvenzione comminata all'autoveicolo noleggiato, la previsione di una penale di € 45,00 o € 56,00 a carico del consumatore, che si aggiunge al pagamento del costo del noleggio e anche della sanzione o di quanto dovuto per il pedaggio/parcheggio, risulta dunque ingiustificata e manifestamente sproporzionata nell'ammontare, in quanto non trova adeguata corrispondenza, oltre che rispetto (i) alla tipologia di atti che il professionista è chiamato a porre in essere, anche in relazione (ii) al costo giornaliero del noleggio (soprattutto con riferimento ai veicoli di fascia più bassa, normalmente più richiesti sul mercato) e (iii) all'entità degli importi che il consumatore è tenuto a pagare per la presunta infrazione (ad esempio nei casi di sosta vietata, di mancato pagamento di parcheggi o pedaggi per brevi tratte autostradali, etc., l'importo della prevista penale può persino superare l'ammontare della sanzione stessa). In tali casi, peraltro, la funzione deterrente rispetto alle possibili infrazioni contestate è già svolta dalle sanzioni stabilite e graduate dal legislatore nonché da quelle applicate dagli altri enti accertatori (gestori autostradali e/o di parcheggi). Di conseguenza, la clausola contrattuale in esame risulta determinare a carico del consumatore un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto di noleggio, attraverso l'applicazione di una penale di importo palesemente eccessivo, che il professionista riuscirebbe ad imporre sfruttando la propria posizione di maggior forza contrattuale.

39. A tale proposito, inoltre, dalle risultanze istruttorie non sono emersi elementi pienamente sufficienti per superare la presunzione legale di vessatorietà. La motivazione addotta dal professionista, secondo cui la penale in esame sarebbe necessaria per far fronte al "rischio finanziario" correlato all'eventuale mancato pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie da parte dei clienti ed alla conseguente possibilità di vedersi addebitare tali sanzioni in forza della responsabilità solidale passiva, oltre a non trovare riscontro nei dati economici forniti^{*20}, risulta del tutto priva di pregio e inidonea a scalfire la natura vessatoria della clausola contrattuale in esame.

¹⁹ Cfr. memoria prot. 75013 pervenuta il 1° ottobre 2021 in cui Europcar ha specificato di essere proprietaria solo di una parte dei veicoli offerti in noleggio ai consumatori mentre larga parte dei veicoli è di proprietà di soggetti terzi che concedono detti veicoli in noleggio a lungo termine ad Europcar.

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

²⁰ Dai dati citati da Europcar (cfr. comunicazione prot. n. 40122 pervenuta in data 26 aprile 2021 e memoria prot. 75013 pervenuta il 1° ottobre 2021) è emerso, infatti, un significativo margine di guadagno in favore del professionista a fronte dei costi asseritamente sostenuti per lo svolgimento dell'attività di gestione delle sanzioni amministrative. In particolare,

40. In tal senso, infatti, la previsione di una penale di importo pari a € 45,00 o € 56,00 per ciascuna pratica, che peraltro viene addebitata a prescindere dall'effettivo pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria, risulta ingiustificata in quanto non risponde alla finalità di ristorare il professionista dal danno effettivamente cagionato dal cliente consumatore ma attribuisce a Europcar vantaggi maggiori di quelli conseguibili dalla regolare esecuzione del contratto nella misura in cui, come riconosciuto dallo stesso professionista, i clienti responsabili di violazioni del Codice della Strada e/o del mancato pagamento di un parcheggio/pedaggio sono gravati di un costo che non deriva dal rispettivo inadempimento contrattuale ma da un più generale e solo "eventuale" rischio di esposizione finanziaria del professionista, peraltro riconducibile a fatti imputabili a terzi, del tutto estranei al contratto, vale a dire la generalità indefinita dei clienti insolventi o non rintracciabili.

41. In ogni caso, l'illiceità delle clausole oggetto di valutazione risulta corroborata dalla recente riforma normativa in relazione al Codice della Strada, in virtù della quale è stata espressamente esclusa la responsabilità in capo alle imprese di autonoleggio per il pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie comminate ai consumatori clienti per le infrazioni accertate nel corso del rispettivo periodo di noleggio²¹, destituendo di ogni fondamento l'asserita finalità di compensazione del rischio finanziario correlato alla solidarietà passiva. Di conseguenza, a carico degli autonoleggiatori sussiste soltanto un mero onere di comunicazione, agli enti accertatori, delle generalità del cliente del servizio di noleggio, affinché il verbale possa essere correttamente notificato a quest'ultimo soggetto nella sua qualità di effettivo responsabile dell'infrazione oggetto di contestazione.

42. In conclusione, l'importo della prevista penale risulta manifestamente eccessivo in ragione delle suddette attività che il professionista è chiamato concretamente a svolgere nonché in considerazione del costo giornaliero del noleggio e del possibile ammontare delle sanzioni stesse, tanto nei casi delle infrazioni del Codice della Strada quanto in quelli di mancato pagamento di pedaggi/parcheggi.

Le nuove clausole presentate nel corso del procedimento

43. Europcar ha comunicato l'intenzione di adottare, entro il 31 ottobre 2022, una nuova formulazione dell'art. 11, punto 2, dei TCN che, tuttavia, non risulta idonea a superare pienamente i profili di vessatorietà oggetto di accertamento. In particolare, permangono elementi di illiceità in relazione all'ammontare del nuovo importo della penale, pari a € 40,00, che risulta manifestamente eccessivo alla luce dell'accertata assenza di responsabilità solidale passiva in capo all'impresa di

Europcar ha riferito (cfr. comunicazione prot. n. 40122 pervenuta il 26 aprile 2021) che, nel triennio 2018-2020, gli introiti derivanti dall'incasso delle penali in esame si attestavano rispettivamente intorno a [5-10] e [5-10] milioni di euro nel 2018 e nel 2019 e intorno a [1-5] milioni di euro nel 2020. A fronte di tali introiti, i costi che Europcar ha dichiarato (cfr. memoria prot. 75013 pervenuta il 1° ottobre 2021) di aver sostenuto per il pagamento in solido delle multe/pedaggi non pagate dai clienti per ciascun anno, sarebbero i seguenti: € [100.000-300.000] nel 2018, € [100.000-300.000] nel 2019 e € [100.000-300.000] nel 2020. A questi, si aggiungerebbero i seguenti costi di gestione ed organizzazione delle pratiche amministrative: € [1-5] milioni nel 2018, € [1-5] milioni nel 2019 ed € [1-5] milioni nel 2020.

²¹ A tal proposito, l'associazione di categoria ANIASA - Associazione Nazionale Industria dell'Autonoleggio, nel comunicato stampa disponibile sul proprio sito web (alla pagina https://www.aniasa.it/aniasa/area-stampa/public/comunicati_stampa/4673) evidenzia che tale disposizione normativa "chiarisce una volta per tutte il tema del pagamento delle multe comminate ai clienti delle società di noleggio, responsabilizzandoli per le infrazioni al Codice della Strada commesse durante la durata del contratto". In questo modo – prosegue l'Associazione – si pone fine a una "pratica sbagliata e pericolosa", ossia quella di rivalersi direttamente sulle imprese di autonoleggio per una riscossione più agevole e sicura delle contravvenzioni emesse.

autonoleggio nonché in ragione sia della mera attività di comunicazione agli enti accertatori delle generalità del cliente responsabile dell'infrazione che lo stesso professionista, conseguentemente, è tenuto a svolgere, sia del costo giornaliero del noleggio e degli importi delle sanzioni/pedaggi/parcheggi, tenuto conto peraltro che la funzione deterrente rispetto alle possibili infrazioni contestate è già svolta dalle sanzioni stabilite e graduate dal legislatore nonché da quelle applicate dagli altri enti (gestori autostradali e/o di parcheggi) accertatori.

RITENUTO che per la clausola oggetto della comunicazione di avvio del procedimento vige una presunzione legale di vessatorietà *ex* articolo 33, comma 2, del Codice del Consumo e che Europcar non ha fornito elementi pienamente sufficienti per superare tale presunzione;

RITENUTO, in particolare, sulla base delle considerazioni suesposte, che la clausola complessivamente descritta al punto II del presente provvedimento è vessatoria ai sensi degli articoli 33 e 34 del Codice del Consumo;

RITENUTO, inoltre, sulla base delle considerazioni suesposte, che la nuova formulazione della clausola penale in esame, descritta al punto III. d) del presente provvedimento, non risulta idonea a superare pienamente i profili di vessatorietà ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2 lettera *f*), e 34 del Codice del Consumo;

RITENUTO che è dovuta la pubblicazione di un estratto del presente provvedimento per informare compiutamente i consumatori della vessatorietà della clausola penale oggetto della presente valutazione sul sito istituzionale dell'Autorità e su quello di Europcar <https://www.europcar.it/it-it> ai sensi dell'articolo 37 *bis*, comma 2, del Codice del Consumo e dell'articolo 21, comma 8, del Regolamento;

RITENUTO congruo determinare in trenta giorni consecutivi la durata della predetta pubblicazione sul sito <https://www.europcar.it/it-it> e che non sussistono, inoltre, particolari elementi di fatto e di diritto per disporre ulteriori misure di informazione dei consumatori;

DELIBERA

a) che la clausola descritta al punto II del presente provvedimento, che prevede l'applicazione di una penale di importo pari a € 45,00 o € 56,00 a carico del cliente consumatore in caso di violazione da parte di quest'ultimo del Codice della Strada o di mancato pagamento di pedaggio o parcheggio, accertati e notificati a Europcar Italia S.p.A. dall'ente competente in relazione al veicolo oggetto del contratto di autonoleggio senza conducente, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2 lettera *f*), e 34 del Codice del consumo per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

b) che la nuova formulazione della clausola dell'art. 11, punto 2 dei TCN, che secondo quanto dichiarato da Europcar Italia S.p.A. dovrebbe entrare in vigore entro il 31 ottobre 2022, nella versione prodotta in atti con memoria del 29 aprile 2022, non risulta idonea a superare pienamente i profili di vessatorietà accertati in relazione alla clausola attualmente vigente ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lettera *f*), e 34 del Codice del Consumo per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

DISPONE

a) che la società Europcar Italia S.p.A. pubblichi, a sua cura e spese, un estratto del provvedimento ai sensi dell'articolo 37 *bis* del Codice del Consumo e dell'articolo 21, comma 8, del Regolamento, secondo le seguenti modalità:

1) il testo dell'estratto del provvedimento è quello riportato nell'allegato al presente provvedimento;
2) il testo dell'estratto del provvedimento dovrà essere pubblicato per trenta giorni consecutivi sulla *home page* del sito internet <https://www.europcar.it/it-it> con adeguata evidenza grafica, entro venti giorni dalla comunicazione dell'adozione del presente provvedimento;

b) che la pubblicazione del testo dell'estratto del provvedimento dovrà essere preceduta dalla comunicazione all'Autorità della data in cui la stessa avrà luogo e dovrà essere seguita, entro tre giorni, dall'invio all'Autorità di una copia del predetto estratto così come pubblicata sulla *home page* del sito di Europcar Italia S.p.A. <https://www.europcar.it/it-it>;

c) la pubblicazione dovrà ricalcare *in toto* impostazione, struttura e aspetto dell'estratto allegato al presente provvedimento; le modalità di scrittura, di stampa e di diffusione non dovranno essere tali da vanificare gli effetti della pubblicazione; in particolare, nella pagina del sito *internet* su cui verrà pubblicato l'estratto, così come nelle restanti pagine, né altrove, non dovranno essere riportati messaggi che si pongano in contrasto con il contenuto dell'estratto o che comunque tendano ad attenuarne la portata e il significato.

Ai sensi dell'articolo 37 *bis*, comma 2, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 50.000 euro.

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 comunicazione 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 comunicazione del provvedimento stesso.

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

L'estratto del provvedimento è altresì pubblicato, entro venti giorni dalla comunicazione della sua adozione, in apposita sezione del sito *internet* istituzionale dell'Autorità.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

CV229 - EUROPCAR ITALIA-SPESE GESTIONE PRATICHE AMMINISTRATIVE

Allegato al provvedimento n. 30175

Allegato al provvedimento dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 24 maggio 2022 in materia di tutela amministrativa contro le clausole vessatorie ex articolo 37 *bis* del Codice del Consumo.

In data 2 luglio 2021, è stato avviato il procedimento *CV229 - EUROPCAR ITALIA - SPESE GESTIONE PRATICHE AMMINISTRATIVE* nei confronti della società Europcar Italia S.p.A. (di seguito, “Europcar”, “Parte” o “professionista”).

[OMISSIS]

La clausola oggetto di istruttoria è contenuta nei “*Termini e Condizioni di Noleggio*” (di seguito, anche TCN) predisposti da Europcar per l’attività di autonoleggio a breve termine senza conducente e rinvenibili sul sito <https://www.europcar.it/it-it>. I predetti termini e condizioni generali sono inoltre integrati da un apposito “*Listino Europcar Italia - Validato da Aprile 2020*” (di seguito, Listino), anch’esso rinvenibile sul sito del professionista.

Nello specifico, costituisce oggetto di valutazione, limitatamente ai rapporti contrattuali tra il professionista e i consumatori, la clausola penale di seguito trascritta, derivante dalle disposizioni contenute nell’articolo 11 TCN, così come integrate dall’articolo 6 TCN e dalla tabella riportata nel citato Listino:

“11 - Quali sono gli ulteriori costi/oneri che potrei essere chiamato a pagare?

Europcar potrebbe anche addebitareLe ulteriori importi connessi ai vari eventi che possono occorrere in caso di incidenti avvenuti nel corso del Periodo di Noleggio e/o in relazione a come Lei ha utilizzato il Veicolo. L’ammontare (inclusivo di I.V.A., se applicabile) di tali oneri è elencato nel Listino Europcar allegato alla email di conferma (se Lei ha effettuato una prenotazione online) e disponibile nella sezione “Termini e Condizioni” del sito www.europcar.it e presso le nostre stazioni di noleggio. Tali oneri includono, senza pretesa di esaustività:

o *la Penale per la violazione delle norme che regolano la circolazione dei veicoli. In caso di inadempimento all’obbligo contrattuale da Lei assunto ai sensi dell’art. 6, di rispettare le norme sulla circolazione dei veicoli, comprovato da notifica/ comunicazione ad Europcar di verbale per sanzioni amministrative da parte delle competenti autorità (ad es.: Polizia Stradale, Enti Autostradali, Capitaneria di Porto, Carabinieri, ecc.) il Cliente sarà tenuto a corrispondere ad Europcar una penale contrattuale, non inclusiva del costo della sanzione, pari all’importo riportato sulla lettera di noleggio e/o sul Listino Europcar di tempo in tempo vigente, ed a rimborsare quest’ultima dell’ammontare della/e sanzione/i e/o pedaggi eventualmente anticipati da Europcar. In questi casi, quando possibile, Europcar provvederà a richiedere alle autorità competenti la rinotifica presso di Lei del verbale, ove ciò non fosse possibile, Europcar provvederà a pagare la relativa sanzione e ad addebitarle l’importo della sanzione e della predetta penale;*

[...]”.

“6 - Quali sono i miei obblighi nei confronti del veicolo?

Quando si noleggia un veicolo presso Europcar, Lei e ciascun Conducente dovete ottemperare ai seguenti obblighi:

[...]

- Lei e/o qualsiasi Conducente deve guidare il Veicolo in conformità alle norme sulla circolazione dei veicoli applicabili nel Paese in cui conduce il Veicolo, accertandosi di essere a conoscenza della normativa che disciplina la guida del Paese

[...]"

Per quanto concerne, nello specifico, l'indicazione dell'ammontare delle varie penali, questa è disponibile nell'apposita tabella relativa a "Penali e Addebiti" riportata nel Listino, in cui alla voce "Penale per sanzioni amministrative" corrispondono i seguenti importi: "€ 56,00 (IVA esente) per pedaggio autostradale" e "€ 45,00 (IVA esente) per infrazioni Codice della Strada".

[OMISSIS]

In ogni caso, anche alla luce dell'entrata in vigore della novella all'art. 196 CDS ed al fine di migliorare ulteriormente l'intelligibilità delle clausole, Europcar ha comunicato che entro il 31 ottobre 2022 modificherà l'art. 11, punto 2 dei TCN come segue (in **grassetto** le modifiche; interlineate le parti eliminate):

"Europcar potrebbe anche addebitare Le ulteriori importi connessi ai vari eventi che possono occorrere in caso di incidenti avvenuti nel corso del Periodo di Noleggio e/o in relazione a come Lei ha utilizzato il Veicolo. L'ammontare (inclusivo di I.V.A., se applicabile) di tali oneri è elencato nel Listino Europcar allegato alla email di conferma (se Lei ha effettuato una prenotazione online) e disponibile nella sezione "Termini e Condizioni" del sito www.europcar.it e presso le nostre stazioni di noleggio. Tali oneri includono, senza pretesa di esaustività:

- **il pagamento di una Penale per la violazione dell'obbligo contrattuale di rispettare le norme che regolano la circolazione dei veicoli. In caso di inadempimento all'obbligo contrattuale da Lei assunto ai sensi dell'art. 6, di rispettare le norme sulla circolazione dei veicoli, comprovato da notifica/ comunicazione ad Europcar di verbale per sanzioni amministrative da parte delle competenti autorità (ad es.: Polizia Stradale, Enti Autostradali, Capitaneria di Porto, Carabinieri, ecc.) il Cliente sarà tenuto a corrispondere ad Europcar una penale contrattuale, non inclusiva del costo della sanzione, pari all'importo ~~fisso riportato sulla lettera di noleggio e/o sul Listino Europcar di tempo in tempo vigente, di €40,00 (quaranta), oltre a ed a~~ **rimborsare a Europcar quest'ultima** dell'ammontare della/e sanzione/i e/o pedaggi eventualmente anticipati da Europcar. In questi casi, quando possibile, Europcar provvederà a richiedere alle autorità competenti la rinotifica presso di Lei del verbale, ove ciò non fosse possibile, Europcar provvederà a pagare la relativa sanzione e ad addebitarle l'importo della sanzione e della predetta penale. **Il pagamento di una Penale a Europcar, oltre il costo della sanzione amministrativa, è finalizzato a scoraggiare il conducente dal tenere uno stile di guida non conforme alle norme vigenti, che può mettere in pericolo l'incolumità propria, dei passeggeri o di terzi e danneggiare il veicolo noleggiato o beni altrui.** [...]"**

[OMISSIS]

Le valutazioni che seguono hanno ad oggetto la clausola indicata al punto II del presente provvedimento che è connotata da profili di vessatorietà ai sensi della disciplina di cui agli articoli 33 e 34 del Codice del Consumo. Oltre alla clausola contestata nella comunicazione di avvio del procedimento, costituiscono oggetto di valutazione anche le modifiche che il professionista ha

dichiarato di voler adottare entro il 31 ottobre 2022, così come indicate nella memoria conclusiva e riportate nella precedente sezione III.d.

[OMISSIS]

Nel caso di specie, la clausola penale descritta al precedente punto II del presente provvedimento risulta vessatoria ai sensi dell'art. 33, commi 1 e 2, lett. f) del Codice del Consumo, in quanto tale da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto. I profili di vessatorietà rilevati permangono anche sulla base della lettura e dell'interpretazione della clausola alla luce del contesto complessivo dell'intero contratto per adesione in cui è inserita (art. 34, comma 1, del Codice del Consumo), in quanto la stessa risulta idonea a *“imporre al consumatore, in caso di inadempimento o di ritardo nell'adempimento, il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento, clausola penale o altro titolo equivalente d'importo manifestamente eccessivo”* (art. 33, comma 2, lett. f) del Codice del Consumo).

[OMISSIS]

In considerazione della natura dell'attività svolta dal professionista per la gestione di una pratica connessa alla notifica di una contravvenzione comminata all'autoveicolo noleggiato, la previsione di una penale di € 45,00 o € 56,00 a carico del consumatore, che si aggiunge al pagamento del costo del noleggio e anche della sanzione o di quanto dovuto per il pedaggio/parcheggio, risulta dunque ingiustificata e manifestamente sproporzionata nell'ammontare, in quanto non trova adeguata corrispondenza, oltre che rispetto (i) alla tipologia di atti che il professionista è chiamato a porre in essere, anche in relazione (ii) al costo giornaliero del noleggio (soprattutto con riferimento ai veicoli di fascia più bassa, normalmente più richiesti sul mercato) e (iii) all'entità degli importi che il consumatore è tenuto a pagare per la presunta infrazione (ad esempio nei casi di sosta vietata, di mancato pagamento di parcheggi o pedaggi per brevi tratte autostradali, etc., l'importo della prevista penale può persino superare l'ammontare della sanzione stessa). In tali casi, peraltro, la funzione deterrente rispetto alle possibili infrazioni contestate è già svolta dalle sanzioni stabilite e graduate dal legislatore nonché da quelle applicate dagli altri enti accertatori (gestori autostradali e/o di parcheggi). Di conseguenza, la clausola contrattuale in esame risulta determinare a carico del consumatore un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto di noleggio, attraverso l'applicazione di una penale di importo palesemente eccessivo, che il professionista riuscirebbe ad imporre sfruttando la propria posizione di maggior forza contrattuale.

[OMISSIS]

Europcar ha comunicato l'intenzione di adottare, entro il 31 ottobre 2022, una nuova formulazione dell'art. 11, punto 2, dei TCN che, tuttavia, non risulta idonea a superare pienamente i profili di vessatorietà oggetto di accertamento. In particolare, permangono elementi di illiceità in relazione all'ammontare del nuovo importo della penale, pari a € 40,00, che risulta manifestamente eccessivo alla luce dell'accertata assenza di responsabilità solidale passiva in capo all'impresa di autonoleggio nonché in ragione sia della mera attività di comunicazione agli enti accertatori delle generalità del cliente responsabile dell'infrazione che lo stesso professionista, conseguentemente, è tenuto a svolgere, sia del costo giornaliero del noleggio e degli importi delle sanzioni/pedaggi/parcheggi, tenuto conto peraltro che la funzione deterrente rispetto alle possibili infrazioni contestate è già

svolta dalle sanzioni stabilite e graduate dal legislatore nonché da quelle applicate dagli altri enti (gestori autostradali e/o di parcheggi) accertatori.

[OMISSIS]

RITENUTO, in particolare, sulla base delle considerazioni suesposte, che la clausola complessivamente descritta al punto II del presente provvedimento è vessatoria ai sensi degli articoli 33 e 34 del Codice del Consumo;

RITENUTO, inoltre, sulla base delle considerazioni suesposte, che la nuova formulazione della clausola penale in esame, descritta al punto III. d) del presente provvedimento, non risulta idonea a superare pienamente i profili di vessatorietà ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2 lettera f), e 34 del Codice del Consumo;

[OMISSIS]

DELIBERA

a) che la clausola descritta al punto II del presente provvedimento, che prevede l'applicazione di una penale di importo pari a € 45 o € 56 a carico del cliente consumatore in caso di violazione da parte di quest'ultimo del Codice della Strada o di mancato pagamento di pedaggio o parcheggio, accertati e notificati a Europcar Italia S.p.A. dall'ente competente in relazione al veicolo oggetto del contratto di autonoleggio senza conducente, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2 lettera f), e 34 del Codice del consumo per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

b) che la nuova formulazione della clausola dell'art. 11, punto 2 dei TCN, che secondo quanto dichiarato da Europcar Italia S.p.A. dovrebbe entrare in vigore entro il 31 ottobre 2022, nella versione prodotta in atti con memoria del 29 aprile 2022, non risulta idonea a superare pienamente i profili di vessatorietà accertati in relazione alla clausola attualmente vigente ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lettera f), e 34 del Codice del Consumo per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

[OMISSIS]

CV231 - LOCAUTORENT-SPESE GESTIONE PRATICHE AMMINISTRATIVE

Provvedimento n. 30176

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 24 maggio 2022;

SENTITO il Relatore Presidente Roberto Rustichelli;

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

VISTO il “*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*”, adottato dall’Autorità con delibera n. 25411 del 1° aprile 2015;

VISTE le proprie decisioni del 4 novembre 2021, 18 gennaio 2022 e 29 marzo 2022 con le quali, ai sensi degli articoli 7, comma 3, e 23, commi 1 e 5, del Regolamento, sono state disposte proroghe del termine di conclusione del procedimento;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LA PARTE

1. Locauto Rent S.p.A. (di seguito, “Locauto”, “Parte” o “professionista”), in qualità di professionista, ai sensi dell’art. 3 del Codice del Consumo. Locauto svolge attività di autonoleggio a breve termine senza conducente.

II. LA CLAUSOLA OGGETTO DI VALUTAZIONE

2. La clausola oggetto di istruttoria è contenuta nelle “*Condizioni Generali di Noleggio*” (di seguito anche CGN) predisposte da Locauto per l’attività di autonoleggio a breve termine senza conducente, rinvenibili sul sito <https://www.locautorent.com/it/>. Le predette condizioni generali sono inoltre integrate delle “*Condizioni particolari di Noleggio*” (di seguito CPN).

3. Nello specifico, costituisce oggetto di valutazione, limitatamente ai rapporti contrattuali tra il professionista e i consumatori, la clausola penale di seguito trascritta, derivante dalle disposizioni contenute negli articoli 7 e 8, lettera d) delle CGN, così come integrate dall’apposita tabella riportata nelle CPN:

“7. OBBLIGHI DEL CLIENTE NELLA CONDUZIONE DEL VEICOLO

Il Cliente si obbliga a condurre o usare il veicolo con la diligenza del buon padre di famiglia. Salva la prova di cui all'art. 1588 c.c., la violazione delle norme del Codice della Strada e/o comportamenti difformi o contrari alla diligenza del buon padre di famiglia, comporteranno l'addebito al Cliente di tutti gli eventuali danni arrecati al veicolo noleggiato. [...]”

“8. ULTERIORI OBBLIGHI DEL CLIENTE

Il Cliente si obbliga a:

[...]

d) provvedere al pagamento di qualsiasi contravvenzione comminata all'autoveicolo noleggiato, al pagamento dei pedaggi autostradali e degli oneri di qualsiasi natura derivanti da parcheggi, durante il periodo di noleggio e a rimborsare il Locatore di ogni eventuale spesa da questi sostenuta, oltre alle penali previste dalle Condizioni Particolari; [...]”.

4. Per quanto nello specifico concerne le penali previste dalle CPN, nell'apposita tabella recante la descrizione e l'ammontare delle varie penali, è presente anche la voce “*Penale ex art. 7 Condizioni Generali di Noleggio*”, per la quale è stabilito l'addebito di un importo (per pratica) di 40,00 euro (non comprensivo di IVA 22%).

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

a) L'iter del procedimento

5. Sulla base delle informazioni acquisite¹ ai fini dell'applicazione dell'articolo 37 *bis* del Codice del Consumo, in data 2 luglio 2021² è stato avviato il procedimento CV231 nei confronti della società Locauto Rent S.p.A.

6. Nella comunicazione di avvio del procedimento è stato rappresentato a Locauto che la clausola contenuta nelle “*Condizioni Generali di Noleggio*” – trascritta al punto II del presente provvedimento – avrebbe potuto essere vessatoria ai sensi degli articoli degli artt. 33, 34 e 35 del Codice del Consumo in quanto tale da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto.

7. Contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento, è stato richiesto a Locauto di fornire l'indicazione di elementi di prova idonei a superare la presunzione di vessatorietà di cui all'articolo 33 del Codice del Consumo.

8. Informata l'Autorità nella sua adunanza del 20 luglio 2021 ai sensi dell'art. 21, comma 6, del Regolamento, in pari data è stata disposta la consultazione di cui all'articolo 37 *bis*, comma 1, del Codice del Consumo, tramite la pubblicazione per 30 giorni, sul sito istituzionale dell'Autorità (www.agcm.it), di un comunicato e della clausola contrattuale oggetto di contestazione. Nell'ambito della consultazione, in data 23 agosto 2021 sono pervenute le osservazioni da parte dell'associazione di consumatori Codacons³.

9. Locauto ha avuto accesso agli atti del fascicolo istruttorio in data 29 luglio 2021 e in data 27 aprile 2022.

10. In data 22 settembre 2021, tramite la piattaforma telematica Cisco Webex, si è svolta una prima audizione dei rappresentanti di Locauto, ai sensi dell'articolo 12, comma 2, del Regolamento, cui ha fatto seguito una nuova audizione svoltasi in data 26 aprile 2022.

11. La Parte ha presentato memorie difensive in data 2 agosto 2021 e in data 6 ottobre 2021.

12. Nella sua adunanza del 4 novembre 2021, l'Autorità ha disposto la proroga di sessanta giorni del termine di conclusione del procedimento, per esigenze istruttorie, in considerazione della

¹ Cfr. segnalazione prot. n. 23032 del 22/2/2021 e risposta alla richiesta di informazioni pervenuta da parte di Locauto con comunicazione prot. n. 37717 del 15/4/2021.

² Cfr. comunicazione prot. n. 56525 del 2/7/2021.

³ Cfr. comunicazione prot. n. 66793 del 23/8/2021.

necessità di esaminare le risultanze in atti ai fini della valutazione della fattispecie oggetto del procedimento nonché di garantire alla Società un adeguato diritto alla difesa. Il termine di conclusione del procedimento è stato prorogato, nell'adunanza del 18 gennaio 2022, di ulteriori sessanta giorni, anche alla luce della modifica al Codice della Strada intervenuta con Legge 9 novembre 2021, n. 156. Con decisione del 29 marzo 2022 è stata deliberata un'ulteriore proroga di cinquantotto giorni del termine di conclusione del procedimento, in considerazione della necessità di assicurare alla Parte il pieno esercizio del diritto di difesa e un adeguato contraddittorio in ragione della conclusione della fase istruttoria. Il professionista ha ricevuto la comunicazione delle predette decisioni di proroga in data, rispettivamente, 5 novembre 2021, 20 gennaio 2022 e 29 marzo 2022.

13. In data 30 marzo 2022 è stata comunicata alla Parte la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento. Il predetto termine infra-procedimentale è stato inoltre posticipato di dieci giorni, con comunicazione del 12 aprile 2022, in accoglimento dell'istanza di proroga pervenuta dalla medesima Parte in data 8 aprile 2022.

14. In data 2 maggio 2022 Locauto ha fatto pervenire una memoria finale nella quale sono altresì illustrate le modifiche contrattuali implementate dal medesimo professionista in relazione alla clausola oggetto di istruttoria.

b) Gli esiti della consultazione sul sito internet dell'Autorità

15. Nell'ambito della consultazione di cui all'articolo 37 bis, comma 1, del Codice del Consumo, il 23 agosto 2021 è pervenuto il contributo del Codacons volto ad illustrare i profili di vessatorietà dallo stesso riscontrati rispetto alla clausola oggetto di istruttoria. In particolare, il Codacons ha sostenuto la vessatorietà della clausola in esame in base alle disposizioni del Codice del Consumo richiamate dall'Autorità, affermando altresì che la medesima clausola introdurrebbe una penale gravosa per l'utente, oltre che ingiustificata, ed in quanto tale sarebbe vessatoria ai sensi dell'art 33, comma 2, lett. f), del Codice del consumo.

c) Le recenti modifiche normative

16. Il quadro normativo di riferimento nel settore dell'autonoleggio senza conducente è stato di recente sostanzialmente innovato dalla Legge 9 novembre 2021, n. 156, di conversione, con modificazioni, del Decreto Legge 10 settembre 2021, n. 121, recante "*disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali*" (c.d. "*DL Infrastrutture*"), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 9 novembre 2021, n. 267, ed entrata in vigore a decorrere dal 10 novembre 2021, che ha modificato diversi articoli del Codice della Strada (di seguito CDS). In particolare, per quanto di interesse ai fini del presente provvedimento, è stato modificato l'art. 196 CDS (derubricato "*Principio di solidarietà*") introducendo l'espressa previsione ai sensi della quale, nei casi di noleggio senza conducente (di cui all'art. 84 CDS), "*il locatario, in vece del proprietario, risponde solidalmente con l'autore della violazione*".

17. Pertanto, sulla base della modifica normativa intervenuta nel corso del procedimento istruttorio, la responsabilità solidale passiva delle imprese di autonoleggio rispetto alle infrazioni del CDS è stata espressamente esclusa dalla previsione normativa che pone l'obbligo di pagamento delle

sanzioni relative a infrazioni commesse durante il periodo di noleggio esclusivamente a carico dei clienti.

d) Le argomentazioni svolte da Locauto nel corso del procedimento

18. Locauto ha anzitutto evidenziato come, diversamente da quanto sostenuto nella comunicazione di avvio del procedimento, l'onere oggetto di contestazione non coprirebbe il mero costo di comunicazione, all'ente accertatore, del nominativo del soggetto che utilizzava l'auto al momento della violazione del Codice della Strada o del mancato pedaggio (c.d. "danni diretti"), in quanto tale onere coprirebbe anche il rischio finanziario⁴ legato alla circostanza che il professionista noleggiante, sulla base del principio di solidarietà passiva affermato nella giurisprudenza più recente⁵, sarebbe responsabile in solido con il cliente per le predette violazioni. In conseguenza di tale di tale approccio giurisprudenziale, il professionista avrebbe introdotto la penale in oggetto per far fronte al suddetto "rischio" del mancato pagamento della multa da parte del cliente-locatario e recuperare, o quanto meno ridurre, l'impatto negativo di tali eventi aleatori sui propri bilanci⁶, peraltro in conformità alla prassi nazionale di settore avallata anche dalla Commissione europea⁷ nonché dall'ECC NET⁸.

⁴ Cfr. verbale audizione del 22 settembre 2021 in cui lo stesso professionista, al riguardo, ha precisato che *"In altri termini, la fee in questione non è meramente finalizzata a coprire l'attività di comunicazione all'ente accertatore del nominativo del cliente, ma a coprire un rischio più ampio, cioè che ad esito della notifica di una multa questa non sia stata correttamente pagata dal cliente. Pertanto, la società addebita la penale in oggetto nella misura in cui un cliente riceve una multa; laddove tale cliente dovesse poi dimostrare di aver pagato la multa o che le stessa era illegittima Locauto provvede a riaccreditare l'importo della penale al cliente"*.

⁵ Cfr. memoria prot. n. 63215 del 2/8/2021. Sino al 2010-2011, secondo l'orientamento giurisprudenziale prevalente, richiamato dal professionista, *"l'impresa di autonoleggio aveva il solo onere di comunicare le generalità del cliente all'autorità, senza alcuna solidarietà passiva, in ragione della propria natura di noleggiatore professionale, diverso dal comune proprietario del veicolo che lo presta ad altri e ne assume le responsabilità"*. Tale orientamento sarebbe successivamente mutato in senso sfavorevole per le imprese di autonoleggio, attraverso l'affermazione della responsabilità solidale passiva delle stesse, in caso di infrazioni del CDS riconducibili a veicoli noleggiati, come definitivamente confermato dalla sentenza della Corte di Cassazione del 24 settembre 2015, n. 18988. In base al nuovo orientamento giurisprudenziale, di segno opposto a quello fino ad allora prevalente (in tal senso, ad esempio, cfr. sentenza n. 1845/2018 e, più recentemente, sentenza n. 9675/2020), diversi enti accertatori avrebbero proceduto ad addebitare direttamente alle imprese di autonoleggio le sanzioni amministrative pecuniarie.

⁶ Ad esempio, Locauto ha riferito (cfr. memoria prot. n. 63215 del 2/8/2021) di aver introdotto tale previsione nel 2011, a seguito delle prime sentenze sfavorevoli per le imprese di autonoleggio.

⁷ Cfr. memoria prot. n. 76520 del 6/10/2021 in cui Locauto ha evidenziato che le associazioni di categoria e le associazioni di consumatori, a livello europeo sarebbero pervenute *"ad un condiviso sistema integrato"* conforme alla normativa UE anche in materia di tutela dei consumatori nell'ambito del quale non sarebbe stata segnalata da parte della Commissione Europea alcuna esigenza *"di rimuovere le forme di pagamento di un importo addizionale e separato (rispetto al prezzo della locazione senza conducente) per le attività connesse alle sanzioni comminate al consumatore per infrazioni commesse alla guida del veicolo a noleggio"*.

⁸ In particolare, nell'opuscolo denominato *"Viaggiare in Europa – Piccola guida all'autonoleggio"* predisposto dall'ECC NET, vale a dire il centro consumatori europeo cofinanziato dall'Unione Europea, sarebbe riconosciuta la liceità di simili addebiti nella misura in cui i consumatori sono avvisati della possibilità per le imprese di autonoleggio di *"addebitare sulla vostra carta di credito le spese amministrative"* per ogni singola comunicazione inviata agli enti accertatori richiedenti nei casi dovuti (cfr. memoria prot. n. 76520 del 6/10/2021).

19. Pertanto, Locauto ha dichiarato di addebitare la penale in oggetto ogni qualvolta un cliente riceva una multa salvo poi provvedere a riaccreditarlo l'importo al cliente stesso^{*9} qualora quest'ultimo riesca successivamente a dimostrare di aver pagato la multa o che la stessa fosse illegittima.

20. Peraltro, l'attività di comunicazione agli enti accertatori e di gestione amministrativa delle sanzioni, sempre secondo Locauto, non sarebbe connaturata e integrata al servizio di noleggio, in quanto *“non è certo un elemento della prestazione il fatto di essere esposti alla responsabilità patrimoniale conseguente ad un'obbligazione contravvenzionale determinata da un comportamento del cliente, peraltro qualificabile quale inadempimento, in quanto posto in essere in violazione di una norma di legge”*¹⁰.

21. L'onere in questione costituirebbe invece una “penale” per inadempimento, che secondo Locauto, avrebbe anche una finalità deterrente nei confronti del cliente e a tutela della società di autonoleggio, nella misura in cui risponderebbe all'esigenza *“di evitare la commissione di infrazioni, a prescindere dal fatto che queste ultime abbiano concretamente o meno avuto conseguenze dannose, che non sono ex ante prevedibili”*¹¹.

22. In merito alla proporzionalità dell'importo della penale Locauto ha osservato come l'ammontare della medesima non possa essere eccessivamente ribassato, proprio in ragione dell'asserita efficacia deterrente che la stessa dovrebbe svolgere nei confronti dei clienti consumatori, pur manifestando la disponibilità ad apportare modifiche *“sia al fine di recepire formalmente nelle condizioni generali prassi già applicate, quali quella di restituzione dell'importo addebitato nell'ipotesi di dimostrazione dell'avvenuto pagamento o dello sgravio da parte del cliente, sia nel senso di differenziare l'ammontare delle penali in ragione della gravità dell'illecito e della conseguente sanzione, ferma restando l'esigenza di una soglia minima che funga da adeguato deterrente”*¹².

23. Inoltre, a giudizio di Locauto *“i costi di struttura e gestione relativi ai procedimenti sanzionatori”* non sarebbero affatto irrisori¹³ in quanto le imprese di autonoleggio sarebbero *“costrette a strutturare dapprima specifici flussi informativi, preponendo personale e mezzi, e poi a gestire anche le fasi precontenziose e contenziose, peraltro con significative problematiche legate alla mancata collaborazione dei clienti, affrontando spese legali o condanne, nonché aggravati in termini di interessi e sanzioni”*¹⁴. Pertanto, sarebbe *“corretto commisurare una penale che sortisca*

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

⁹ A tal proposito, cfr. memoria prot. n. 76520 del 6/10/2021 in cui Locauto ha rappresentato che, nel periodo 2018-2020, gli importi relativi alle penali rimborsati ai clienti sarebbero stati, rispettivamente, pari a € [0-1.000], € [1.000-2.000] e € [0-1.000] ogni anno.

¹⁰ Cfr. memoria prot. n. 63215 del 02/08/2021.

¹¹ In tal senso, cfr. memoria prot. n. 37909 del 02/05/2022.

¹² Cfr. memoria prot. n. 76520 del 6/10/2021.

¹³ Cfr. memoria prot. n. 37909 del 02/05/2022.

¹⁴ Cfr. memoria prot. n. 63215 registro del 02/08/2021. A tal proposito, Locauto ha altresì precisato (cfr. comunicazione prot. n. 37717 del 15/04/2021, come richiamata nella memoria prot. n. 76520 del 6/10/2021) che la procedura di gestione delle infrazioni comporterebbe le seguenti attività: “a) Ricezione verbali emessi dalle autorità competenti. b) Stampa verbali. c) Inserimento dei dati contenuti nei verbali ricevuti in un foglio di calcolo. d) Inserimento nel sistema gestionale. e) Abbinamento con il contratto di noleggio (RA). f) Verifica dei dati del conducente e del locatore (patente, codice fiscale, indirizzo di residenza, ecc.). g) Archiviazione del verbale. h) Comunicazione all'Ente impositore dei dati del conducente (anche in forma di ricorso ai sensi del CdS). i) Archivio comunicazioni. j) Invio email al cliente per comunicazione verbale

*effetto deterrente rispetto al compimento di infrazioni e ristori la parte incolpevole dei costi subiti*¹⁵.

24. Nel corso del procedimento, contestualmente alla memoria finale, Locauto ha prospettato¹⁶ l'adozione, a decorrere dal 1° maggio 2022, di una nuova versione della clausola in esame in cui è stato rimodulato l'importo delle somme dovute a titolo di penale, *“tenendo conto della prevedibile gravità delle conseguenze”*, attraverso la previsione di tre differenti scaglioni di importi, nell'apposita tabella prevista dalle CPN¹⁷: un primo scaglione con penale pari ad € 20,00 per le infrazioni meno gravi (con sanzione inferiore a € 30,00), un secondo scaglione con penale pari ad € 35,00 per quelle intermedie (con sanzione compresa tra € 30,00 ed € 70,00) ed un terzo scaglione con penale pari ad € 60,00 per le infrazioni più gravi (con sanzione superiore ad € 70,00). Inoltre, l'art. 8, lett. d) delle CGN¹⁸ è stato integrato dalla previsione espressa della possibilità per il cliente noleggiatore *“di dimostrare la causa di non imputabilità o il pagamento della sanzione, ottenendo la restituzione della somma addebitata”*. Al riguardo, il professionista ha precisato che per prassi *“ai clienti che hanno regolarmente pagato la multa dopo aver ricevuto la notifica, il Professionista rimborsa l'importo della penale eventualmente addebitata attraverso storno dell'addebito”*¹⁹ confermando la decisione di formalizzare contrattualmente tale prassi. Infine, Locauto ha annunciato²⁰ l'inserimento, all'interno del proprio sito *web*, di un *“modulo interattivo con il quale il cliente potrà comunicare ed allegare il pagamento delle infrazioni”*.

IV. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

25. Le valutazioni che seguono hanno ad oggetto la clausola complessivamente indicata al punto II del presente provvedimento che è connotata da profili di vessatorietà ai sensi della disciplina di cui agli articoli 33 e 34 del Codice del Consumo. Oltre alla clausola contestata nella comunicazione di avvio del procedimento, costituiscono oggetto di valutazione anche le modifiche alla clausola già

e incasso. k) Emissione ed invio fattura di cortesia. l) Predisposizione ed invio fattura elettronica al sistema Agenzia delle Entrate. m) Registrazione contabile incasso e fattura. n) Sollecito. o) Lavorazione cartelle esattoriali ed ingiunzioni fiscali. p) Attività di Customer Service al cliente. Oltre a tali attività, asseritamente *“comuni a tutte le tipologie di infrazione”*, Locauto riferisce che si potrebbero aggiungere ulteriori incombenze quali, ad esempio, *“lavorazione cartelle esattoriali ed ingiunzioni fiscali, contenzioso, ecc.”*.

¹⁵ Cfr. memoria prot. n. 37909 del 02/05/2022.

¹⁶ Cfr. memoria prot. n. 37909 del 02/05/2022.

¹⁷ Cfr. memoria prot. n. 37909 del 02/05/2022 e pagina del sito *web* di Locauto https://portale.locautoirent.com/doc/condizioni_particolari.pdf.

¹⁸ Di seguito la nuova versione della lettera d) dell'art. 8 GCN illustrata nella memoria prot. n. 37909 del 02/05/2022 e rinvenibile alla pagina del sito *web* di Locauto https://portale.locautoirent.com/doc/condizioni_generali.pdf: *“d) provvedere al pagamento di qualsiasi contravvenzione comminata all'autoveicolo noleggiato, dei pedaggi autostradali e degli oneri di qualsiasi natura derivanti da parcheggi, durante il periodo di noleggio e a rimborsare il Locatore di ogni eventuale addebito di terzi, oltre alla penale prevista dalle Condizioni Particolari; tale penale persegue l'obiettivo di disincentivare la commissione di infrazioni e favorire il rispetto delle regole di circolazione stradale e la tutela del veicolo noleggiato, e non sostituisce la sanzione amministrativa, il costo del pedaggio e/o gli oneri di parcheggio che vengono richiesti al Cliente dagli enti impositori; le penale verrà rimborsata al Cliente dietro presentazione dell'avvenuto pagamento della contravvenzione, del pedaggio e/o del parcheggio, ovvero previa dimostrazione di avvenuto annullamento della sanzione o in ogni altra causa di non imputabilità prevista dalla legge;”* (enfasi aggiunta).

¹⁹ Cfr. verbale audizione 26 aprile 2022.

²⁰ Cfr. memoria prot. n. 37909 del 02/05/2022.

implementate dal professionista a partire dal mese di maggio 2022, così come indicate nella memoria conclusiva²¹ e riportate nella precedente sezione III. d).

La clausola penale oggetto d'istruttoria

26. Occorre, *in limine*, evidenziare che, secondo il consolidato orientamento della Corte di Giustizia dell'Unione Europea²², il sistema di tutela del consumatore in materia di clausole vessatorie istituito dalla direttiva 93/13/CEE, recepita negli artt. 33 e ss. del Codice del Consumo, è fondato sul presupposto che il consumatore si trovi in una situazione di inferiorità rispetto al professionista, per quanto riguarda sia il potere nelle trattative che il grado di informazione. Nella sua costante giurisprudenza, la Corte ha sottolineato la natura e l'importanza dell'interesse pubblico alla tutela dei consumatori, proprio in ragione di siffatta posizione di inferiorità, che li induce ad aderire alle condizioni predisposte dal professionista senza poter incidere sul contenuto delle stesse.

27. Di seguito si procede alla valutazione dei profili di vessatorietà riscontrati in relazione alla clausola contrattuale oggetto di contestazione nella comunicazione di avvio del procedimento, nell'ambito della quale è stato rappresentato a Locauto che, per la clausola considerata in violazione delle previsioni di cui all'articolo 33 del Codice del Consumo, è prevista una presunzione legale di vessatorietà con contestuale richiamo all'onere di fornire elementi tali da costituire prova contraria di detta presunzione.

28. In particolare, la clausola penale complessivamente descritta al precedente punto II del presente provvedimento risulta vessatoria ai sensi dell'art. 33, commi 1 e 2, lett. f) del Codice del Consumo, in quanto tale da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto. I profili di vessatorietà rilevati permangono anche sulla base della lettura e dell'interpretazione della clausola alla luce del contesto complessivo dell'intero contratto per adesione in cui è inserita (art. 34 del Codice del Consumo), in quanto la stessa risulta idonea a *“imporre al consumatore, in caso di inadempimento o di ritardo nell'adempimento, il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento, clausola penale o altro titolo equivalente d'importo manifestamente eccessivo”* (art. 33, comma 2, lett. f) del Codice del Consumo).

29. Infatti, nello specifico caso di violazione del codice della strada riconducibile ad un veicolo oggetto di contratto di autonoleggio senza conducente, accertata e notificata a Locauto dall'ente competente, la clausola in esame - contenuta negli articoli 7 e 8 delle CGN - impone al cliente consumatore il pagamento di un importo distinto e addizionale rispetto al corrispettivo del noleggio, che il professionista acquisisce in via immediata²³ a titolo di penale nella misura indicata nell'apposita tabella riportata nelle CPN (40 euro più IVA per ciascuna pratica), in aggiunta al pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria elevata per pretesa violazione delle norme connesse alla circolazione dei veicoli.

30. Siffatta penale risulta ingiustificata, oltre che di importo manifestamente eccessivo, a fronte dell'attività gestionale che la società Locauto è tenuta a svolgere, in qualità di proprietaria

²¹ Cfr. memoria prot. n. 37909 del 02/05/2022.

²² Cfr., *ex multis*, le sentenze della Corte di Giustizia del 4 giugno 2020, causa C 495/19 e dell'11 marzo 2020, causa C-511/17.

²³ Cfr. art. 5 delle Condizioni Generali di Noleggio, il quale prevede che il cliente autorizza *“l'addebito sulla carta di credito associata/registrata nel contratto di noleggio di tutti gli importi che risultano dovuti, direttamente o indirettamente, in forza del noleggio, anche successivamente alla fatturazione del corrispettivo dello stesso”*.

dell'autoveicolo noleggiato, a seguito della notifica di un'infrazione al Codice della Strada e del mancato pagamento del pedaggio/parcheggio, che si sostanzia in concreto: (i) nella mera comunicazione, all'ente accertatore che ha comminato la relativa sanzione amministrativa pecuniaria o ha notificato il mancato pagamento del pedaggio/parcheggio, dei dati anagrafici e identificativi del cliente che aveva noleggiato il veicolo nel periodo cui si riferisce l'infrazione contestata, al fine di consentire la corretta notifica della sanzione; (ii) nella successiva informativa al cliente della notifica ricevuta e della comunicazione effettuata all'ente accertatore.

31. In considerazione della natura dell'attività svolta dal professionista per la gestione di una pratica connessa alla rinotifica di una contravvenzione comminata all'autoveicolo noleggiato, la previsione di una penale di € 40 a carico del consumatore, che si aggiunge al pagamento del costo del noleggio e anche della sanzione o di quanto dovuto per il pedaggio/parcheggio, risulta pertanto ingiustificata e manifestamente sproporzionata nell'ammontare, in quanto non trova adeguata corrispondenza, oltre che rispetto (i) alla tipologia di atti che il professionista è chiamato a porre in essere, anche in relazione (ii) al costo giornaliero del noleggio (soprattutto con riferimento ai veicoli di fascia più bassa, di solito maggiormente richiesti sul mercato) e (iii) all'entità degli importi delle sanzioni pecuniarie che il consumatore è tenuto a pagare per la presunta infrazione (ad esempio nei casi di sosta vietata, di mancato pagamento di parcheggi o di pedaggi per brevi tratte, etc., l'importo della prevista penale può persino superare l'ammontare della sanzione stessa). Di conseguenza, la clausola contrattuale in esame risulta determinare a carico del consumatore un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto di noleggio, attraverso l'imposizione di una penale di importo palesemente eccessivo, che il professionista procede peraltro ad addebitare in modo automatico sulla carta di credito del cliente, in ragione della specifica autorizzazione data al momento del noleggio, sfruttando la sua posizione di maggior forza contrattuale.

32. A tal proposito, inoltre, dalle risultanze istruttorie non sono emersi elementi pienamente sufficienti per superare la presunzione legale di vessatorietà. La motivazione addotta dal professionista, secondo cui la penale in esame sarebbe necessaria per far fronte al "rischio finanziario" correlato all'eventuale mancato pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie da parte dei clienti ed alla conseguente possibilità di vedersi addebitare tali sanzioni in forza della responsabilità solidale passiva, risulta del tutto priva di pregio e inidonea a scalfire la natura vessatoria della clausola contrattuale in esame.

33. In tal senso, infatti, la previsione di una penale di importo pari a € 40,00 per ciascuna pratica che, peraltro, può essere addebitata a prescindere dall'effettivo pagamento della sanzione, risulta ingiustificata in quanto non risponde alla mera finalità di ristorare il professionista dal danno effettivo cagionato dal cliente consumatore in caso di mancato pagamento della sanzione, ma attribuisce a Locauto vantaggi maggiori di quelli conseguibili dalla regolare esecuzione del contratto nella misura in cui i clienti responsabili di violazioni del Codice della Strada e/o del mancato pagamento di un parcheggio/pedaggio sono gravati di un costo che non deriva dal rispettivo inadempimento contrattuale ma da un più generale e solo "eventuale" rischio di esposizione finanziaria del professionista, peraltro riconducibile a fatti imputabili a terzi, del tutto estranei al contratto, vale a dire la generalità indefinita dei clienti insolventi o non rintracciabili.

34. Riguardo l'argomentazione difensiva secondo cui Locauto avrebbe rimborsato l'importo della penale ai clienti che avessero dimostrato di aver eseguito il pagamento della sanzione, si evidenzia come la disciplina contrattuale in vigore fino ad aprile 2022 non dava alcuna evidenza ai consumatori

di tale prassi che, pertanto, era rimessa alla spontanea iniziativa dello stesso professionista, non avendo questi assunto alcun vincolo contrattuale al riguardo.

35. In ogni caso, l'illiceità delle clausole oggetto di valutazione risulta corroborata dalla recente riforma normativa in relazione al Codice della Strada, in virtù della quale è stata espressamente esclusa la responsabilità in capo alle imprese di autonoleggio per il pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie comminate ai consumatori clienti per le infrazioni accertate nel corso del periodo di noleggior²⁴, destituendo di ogni fondamento l'asserita finalità di compensazione del rischio finanziario correlato alla solidarietà passiva. Di conseguenza, a carico degli autonoleggiatori sussiste soltanto un mero onere di comunicazione, agli enti accertatori, delle generalità del cliente del servizio di noleggior, affinché il verbale possa essere correttamente notificato a quest'ultimo soggetto nella sua qualità di effettivo responsabile dell'infrazione oggetto di contestazione.

36. In conclusione, l'importo della prevista penale risulta manifestamente eccessivo in considerazione delle predette attività che il professionista è chiamato effettivamente a svolgere nonché in ragione del costo giornaliero del noleggior e del possibile ammontare delle sanzioni stesse, tanto nei casi delle infrazioni del Codice della Strada quanto in quelli di mancato pagamento di pedaggi/parcheggi.

Le nuove clausole presentate nel corso del procedimento

37. Locauto ha comunicato una nuova formulazione della clausola contestata, che non risulta idonea a superare pienamente i profili di vessatorietà oggetto di accertamento. In particolare, permangono profili di illiceità in relazione all'ammontare degli importi delle nuove penali, suddivisi in tre distinti scaglioni in funzione dell'entità della sanzione, alla luce dell'accertata assenza della responsabilità solidale passiva in capo all'impresa di autonoleggio e della mera attività di comunicazione agli enti accertatori delle generalità del cliente responsabile dell'infrazione che Locauto, conseguentemente, è tenuto a svolgere. A tal proposito, peraltro, si evidenzia come la funzione deterrente rispetto alle possibili violazioni del Codice della Strada sia già svolta dalle sanzioni stabilite dal legislatore che risultano a tal fine graduate. Inoltre, a seguito delle modifiche implementate, il minore importo di € 20,00 risulta applicabile esclusivamente in un ristretto novero di casi, mentre in tutti gli altri permane la previsione di importi (€ 35,00 ed € 60,00) manifestamente eccessivi.

RITENUTO che per la clausola oggetto della comunicazione di avvio del procedimento vige una presunzione legale di vessatorietà ex articolo 33, comma 2, del Codice del Consumo e che Locauto non ha fornito elementi pienamente sufficienti per superare tale presunzione;

RITENUTO, in particolare, sulla base delle considerazioni suesposte, che la clausola complessivamente descritta al punto II del presente provvedimento, è vessatoria ai sensi degli articoli 33 e 34 del Codice del Consumo;

²⁴ A tal proposito, l'associazione di categoria ANIASA - Associazione Nazionale Industria dell'Autonoleggio, nel comunicato stampa disponibile sul sito proprio web (alla pagina https://www.aniasa.it/aniasa/area-stampa/public/comunicati_stampa/4673) evidenzia che tale disposizione normativa "chiarisce una volta per tutte il tema el pagamento delle multe comminate ai clienti delle società di noleggior, responsabilizzandoli per le infrazioni al Codice della Strada commesse durante la durata del contratto". In questo modo – prosegue l'associazione - si pone fine a una "pratica sbagliata e pericolosa", ossia quella di rivalersi direttamente sulle imprese di autonoleggio per una riscossione più agevole e sicura delle contravvenzioni emesse.

RITENUTO, inoltre, sulla base delle considerazioni suesposte, che la nuova formulazione della clausola penale in esame, descritta al punto III. d) del presente provvedimento, non risulta idonea a superare pienamente i profili di vessatorietà ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lettera f), e 34 del Codice del Consumo;

RITENUTO che è dovuta la pubblicazione di un estratto del presente provvedimento per informare compiutamente i consumatori della vessatorietà della clausola oggetto della presente valutazione sul sito istituzionale dell'Autorità e su quello di Locauto www.locautorent.com/it ai sensi dell'articolo 37 bis, comma 2, del Codice del Consumo e dell'articolo 21, comma 8, del Regolamento;

RITENUTO congruo determinare in trenta giorni consecutivi la durata della predetta pubblicazione sul sito www.locautorent.com/it e che non sussistono, inoltre, particolari elementi di fatto e di diritto per disporre ulteriori misure di informazione dei consumatori;

DELIBERA

a) che la clausola descritta al punto II del presente provvedimento, che prevede l'applicazione di una penale di importo pari a € 40,00 a carico del cliente consumatore in caso di violazione da parte di quest'ultimo del Codice della Strada o di mancato pagamento di pedaggio/parcheggio, accertati e notificati a Locauto Rent S.p.A. dall'ente competente in relazione al veicolo oggetto del contratto di autonoleggio senza conducente, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lettera f), e 34 del Codice del Consumo per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

b) che la nuova formulazione della clausola di cui all'art. 8, lettera d), delle Condizioni generali di Noleggio nonché la previsione di nuovi importi della penale, suddivisi in tre differenti scaglioni in ragione dell'entità della sanzione, come risultanti dall'apposita tabella prevista dalle Condizioni Particolari di Noleggio nella versione prodotta in atti con memoria del 2 maggio 2022, non risulta idonea a superare pienamente i profili di vessatorietà ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera f), e 34 del Codice del Consumo per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

DISPONE

a) che la società Locauto Rent S.p.A. pubblichi, a sua cura e spese, un estratto del provvedimento ai sensi dell'articolo 37 bis del Codice del Consumo e dell'articolo 21, comma 8, del Nuovo Regolamento, secondo le seguenti modalità:

1) il testo dell'estratto del provvedimento è quello riportato nell'allegato al presente provvedimento;

2) il testo dell'estratto del provvedimento dovrà essere pubblicato per trenta giorni consecutivi sulla *home page* del sito *internet* www.locautorent.com/it di Locauto Rent S.p.A. con adeguata evidenza grafica, entro venti giorni dalla comunicazione dell'adozione del presente provvedimento;

b) che la pubblicazione del testo dell'estratto del provvedimento dovrà essere preceduta dalla comunicazione all'Autorità della data in cui la stessa avrà luogo e dovrà essere seguita, entro tre giorni, dall'invio all'Autorità di una copia del predetto estratto così come pubblicata sulla *home page* del sito di Locauto Rent S.p.A. www.locautorent.com/it;

c) la pubblicazione dovrà ricalcare *in toto* impostazione, struttura e aspetto dell'estratto allegato al presente provvedimento; le modalità di scrittura, di stampa e di diffusione non dovranno essere tali da vanificare gli effetti della pubblicazione; in particolare, nella pagina del sito *internet* su cui verrà pubblicato l'estratto, così come nelle restanti pagine, né altrove, non dovranno essere riportati messaggi che si pongano in contrasto con il contenuto dell'estratto o che comunque tendano ad attenuarne la portata e il significato.

Ai sensi dell'articolo 37 *bis*, comma 2, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 50.000 euro.

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 comunicazione 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 comunicazione del provvedimento stesso.

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

L'estratto del provvedimento è altresì pubblicato, entro venti giorni dalla comunicazione della sua adozione, in apposita sezione del sito *internet* istituzionale dell'Autorità.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

CV231 - LOCAUTORENT-SPESE GESTIONE PRATICHE AMMINISTRATIVE

Allegato al provvedimento n. 30176

Allegato al provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 24 maggio 2022 in materia di tutela amministrativa contro le clausole vessatorie ex articolo 37 *bis* del Codice del Consumo.

In data 2 luglio 2021, è stato avviato il procedimento *CV231 - LOCAUTORENT-SPESE GESTIONE PRATICHE AMMINISTRATIVE* nei confronti della società Locauto Rent S.p.A. (di seguito, "Locauto", "Parte" o "professionista")

[OMISSIS]

La clausola oggetto di istruttoria è contenuta nelle “*Condizioni Generali di Noleggio*” (di seguito anche CGN) predisposte da Locauto per l’attività di autonoleggio a breve termine senza conducente, rinvenibili sul sito <https://www.locauto.com/it/>. Le predette condizioni generali sono inoltre integrate dalle “*Condizioni particolari di Noleggio*” (di seguito CPN).

Nello specifico, costituisce oggetto di valutazione, limitatamente ai rapporti contrattuali tra il professionista e i consumatori, la clausola penale di seguito trascritta, derivante dalle disposizioni contenute negli articoli 7 e 8, lettera d) delle CGN, così come integrate dall’apposita tabella riportata nelle CPN:

“7. OBBLIGHI DEL CLIENTE NELLA CONDUZIONE DEL VEICOLO

Il Cliente si obbliga a condurre o usare il veicolo con la diligenza del buon padre di famiglia. Salva la prova di cui all’art. 1588 c.c., la violazione delle norme del Codice della Strada e/o comportamenti difformi o contrari alla diligenza del buon padre di famiglia, comporteranno l’addebito al Cliente di tutti gli eventuali danni arrecati al veicolo noleggiato. [...]”

“8. ULTERIORI OBBLIGHI DEL CLIENTE

Il Cliente si obbliga a:

[...]

d) provvedere al pagamento di qualsiasi contravvenzione comminata all’autoveicolo noleggiato, al pagamento dei pedaggi autostradali e degli oneri di qualsiasi natura derivanti da parcheggi, durante il periodo di noleggio e a rimborsare il Locatore di ogni eventuale spesa da questi sostenuta, oltre alle penali previste dalle Condizioni Particolari;

[...]”.

Per quanto nello specifico concerne le penali previste dalle CPN, nell’apposita tabella recante la descrizione e l’ammontare delle varie penali, è presente anche la voce “*Penale ex art. 7 Condizioni Generali di Noleggio*”, per la quale è stabilito l’addebito di un importo (per pratica) di 40,00 euro (non comprensivo di IVA 22%).

[OMISSIS]

Nel corso del procedimento, contestualmente alla memoria finale, Locauto ha prospettato l’adozione, a decorrere dal 1° maggio 2022, di una nuova versione della clausola in esame in cui è stato rimodulato l’importo delle somme dovute a titolo di penale, “*tenendo conto della prevedibile gravità delle conseguenze*”, attraverso la previsione di tre differenti scaglioni di importi, nell’apposita tabella prevista dalle CPN: un primo scaglione con penale pari ad € 20,00 per le infrazioni meno gravi (con sanzione inferiore a € 30,00), un secondo scaglione con penale pari ad € 35,00 per quelle intermedie (con sanzione compresa tra € 30,00 ed € 70,00) ed un terzo scaglione con penale pari ad € 60,00 per le infrazioni più gravi (con sanzione superiore ad € 70,00). Inoltre, l’art. 8, lett. d) delle CGN è stato integrato dalla previsione espressa della possibilità per il cliente noleggiatore “*di dimostrare la causa di non imputabilità o il pagamento della sanzione, ottenendo la restituzione della somma addebitata*”. Al riguardo, il professionista ha precisato che per prassi “*ai clienti che hanno regolarmente pagato la multa dopo aver ricevuto la notifica, il Professionista rimborsa l’importo della penale eventualmente addebitata attraverso storno dell’addebito*” confermando la decisione di formalizzare contrattualmente tale prassi. Infine, Locauto ha annunciato l’inserimento, all’interno del proprio sito web, di un “*modulo interattivo con il quale il cliente potrà comunicare ed allegare il pagamento delle infrazioni*”.

[OMISSIS]

Di seguito si procede alla valutazione dei profili di vessatorietà riscontrati in relazione alla clausola contrattuale oggetto di contestazione nella comunicazione di avvio del procedimento [OMISSIS].

In particolare, la clausola penale complessivamente descritta al precedente punto II del presente provvedimento risulta vessatoria ai sensi dell'art. 33, commi 1 e 2, lett. f) del Codice del Consumo, in quanto tale da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto. I profili di vessatorietà rilevati permangono anche sulla base della lettura e dell'interpretazione della clausola alla luce del contesto complessivo dell'intero contratto per adesione in cui è inserita (art. 34 del Codice del Consumo), in quanto la stessa risulta idonea a *“imporre al consumatore, in caso di inadempimento o di ritardo nell'adempimento, il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento, clausola penale o altro titolo equivalente d'importo manifestamente eccessivo”* (art. 33, comma 2, lett. f) del Codice del Consumo).

[OMISSIS]

In considerazione della natura dell'attività svolta dal professionista per la gestione di una pratica connessa alla rinotifica di una contravvenzione comminata all'autoveicolo noleggiato, la previsione di una penale di € 40,00 a carico del consumatore, che si aggiunge al pagamento del costo del noleggio e anche della sanzione o di quanto dovuto per il pedaggio/parcheggio, risulta pertanto ingiustificata e manifestamente sproporzionata nell'ammontare, in quanto non trova adeguata corrispondenza, oltre che rispetto (i) alla tipologia di atti che il professionista è chiamato a porre in essere, anche in relazione (ii) al costo giornaliero del noleggio (soprattutto con riferimento ai veicoli di fascia più bassa, di solito maggiormente richiesti sul mercato) e (iii) all'entità degli importi delle sanzioni pecuniarie che il consumatore è tenuto a pagare per la presunta infrazione (ad esempio nei casi di sosta vietata, di mancato pagamento di parcheggi o di pedaggi per brevi tratte, etc., l'importo della prevista penale può persino superare l'ammontare della sanzione stessa). Di conseguenza, la clausola contrattuale in esame risulta determinare a carico del consumatore un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto di noleggio, attraverso l'imposizione di una penale di importo palesemente eccessivo, che il professionista procede peraltro ad addebitare in modo automatico sulla carta di credito del cliente, in ragione della specifica autorizzazione data al momento del noleggio, sfruttando la sua posizione di maggior forza contrattuale.

[OMISSIS]

Locauto ha comunicato una nuova formulazione della clausola contestata, che non risulta idonea a superare pienamente i profili di vessatorietà oggetto di accertamento. In particolare, permangono profili di illiceità in relazione all'ammontare degli importi delle nuove penali, suddivisi in tre distinti scaglioni in funzione dell'entità della sanzione, alla luce dell'accertata assenza della responsabilità solidale passiva in capo all'impresa di autonoleggio e della mera attività di comunicazione agli enti accertatori delle generalità del cliente responsabile dell'infrazione che Locauto, conseguentemente, è tenuto a svolgere. A tal proposito, peraltro, si evidenzia come la funzione deterrente rispetto alle possibili violazioni del Codice della Strada sia già svolta dalle sanzioni stabilite dal legislatore che risultano a tal fine graduate. Inoltre, a seguito delle modifiche implementate, il minore importo di € 20,00 risulta applicabile esclusivamente in un ristretto novero di casi, mentre in tutti gli altri permane la previsione di importi (€ 3,00 ed € 60,00) manifestamente eccessivi.

[OMISSIS]

RITENUTO, in particolare, sulla base delle considerazioni suesposte, che la clausola complessivamente descritta al punto II del presente provvedimento, è vessatoria ai sensi degli articoli 33 e 34 del Codice del Consumo;

RITENUTO, inoltre, sulla base delle considerazioni suesposte, che la nuova formulazione della clausola penale in esame, descritta al punto III. d) del presente provvedimento, non risulta idonea a superare pienamente i profili di vessatorietà ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lettera *f*), e 34 del Codice del Consumo;

[OMISSIS]

DELIBERA

a) che la clausola descritta al punto II del presente provvedimento, che prevede l'applicazione di una penale di importo pari a € 40,00 a carico del cliente consumatore in caso di violazione da parte di quest'ultimo del Codice della Strada o di mancato pagamento di pedaggio/parcheggio, accertati e notificati a Locauto Rent S.p.A. dall'ente competente in relazione al veicolo oggetto del contratto di autonoleggio senza conducente, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lettera *f*), e 34 del Codice del Consumo per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

b) che la nuova formulazione della clausola di cui all'art. 8, lettera *d*), delle Condizioni generali di Noleggio nonché la previsione di nuovi importi della penale, suddivisi in tre differenti scaglioni in ragione dell'entità della sanzione, come risultanti dall'apposita tabella prevista dalle Condizioni Particolari di Noleggio nella versione prodotta in atti con memoria del 2 maggio 2022, non risulta idonea a superare pienamente i profili di vessatorietà ai sensi dell'articolo 33, commi 1 e 2, lettera *f*), e 34 del Codice del Consumo per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

[OMISSIS]

CV232 - SICILY BY CAR-SPESE GESTIONE PRATICHE AMMINISTRATIVE

Provvedimento n. 30177

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 24 maggio 2022;

SENTITO il Relatore Presidente Roberto Rustichelli;

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

VISTO il “*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;

VISTE le proprie decisioni del 4 novembre 2021, 18 gennaio 2022 e 29 marzo 2022 con le quali, ai sensi degli articoli 7, comma 3, e 23, commi 1 e 5, del Regolamento, sono state disposte proroghe del termine di conclusione del procedimento;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LA PARTE

1. Sicily by Car S.p.A. (di seguito “SbC”, “Parte” o “professionista”), in qualità di professionista, ai sensi dell’art. 3 del Codice del Consumo. SbC svolge attività di autonoleggio a breve termine senza conducente.

II. LA CLAUSOLA OGGETTO DI VALUTAZIONE

2. La clausola oggetto di istruttoria è contenuta nelle “*Condizioni Generali di Contratto*” (di seguito anche CGC) predisposte da SbC per l’attività di autonoleggio a breve termine senza conducente e rinvenibili sul sito <https://www.sicilybycar.it/>.

3. Nello specifico, costituisce oggetto di valutazione, limitatamente ai rapporti contrattuali tra la società e i consumatori, la clausola contenuta nell’articolo 2.2 lett. e) delle CGC, recante “*Obblighi e facoltà del cliente*”, di seguito trascritta:

“2.2 Il Cliente si obbliga:

[...]

e) a procedere al pagamento di qualsiasi contravvenzione e/o pedaggi autostradali e/o biglietti di parcheggio in cui incorrerà durante il noleggio e a versare al Locatore, in caso di omesso tempestivo pagamento il corrispettivo (€ 50,00 più iva) per servizi aggiuntivi relativi alle multe, pedaggi, parcheggi e ogni sanzione o addebito comminati da autorità, enti, concessionari in relazione alla circolazione del veicolo;

[...]”.

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

a) L'iter del procedimento

4. Sulla base delle segnalazioni pervenute e delle informazioni acquisite¹ ai fini dell'applicazione dell'articolo 37 *bis* del Codice del Consumo, in data 2 luglio 2021 è stato avviato il procedimento CV232 nei confronti di Sicily By Car S.p.A.

5. Nella comunicazione di avvio del procedimento è stato rappresentato a SbC che la clausola inserita nelle Condizioni generali di contratto – trascritta al punto II del presente provvedimento - avrebbe potuto essere vessatoria ai sensi degli articoli 33, 34 e 35 del Codice del Consumo.

6. Contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento, è stato richiesto a SbC di fornire l'indicazione di elementi di prova idonei a superare la presunzione di vessatorietà di cui all'articolo 33 del Codice del Consumo.

7. Informata l'Autorità nella sua adunanza del 20 luglio 2021 ai sensi dell'art. 21, comma 6, del Regolamento, in pari data è stata disposta la consultazione di cui all'articolo 37 *bis*, comma 1, del Codice del Consumo, tramite la pubblicazione per 30 giorni, sul sito istituzionale dell'Autorità (www.agcm.it), di un comunicato e della clausola contrattuale oggetto di contestazione. Nell'ambito della consultazione in data 23 agosto 2021 sono pervenute le osservazioni da parte dell'associazione di consumatori Codacons².

8. In data 17 settembre 2021, tramite la piattaforma telematica Cisco Webex, si è svolta l'audizione dei rappresentanti di SbC ai sensi dell'articolo 12, comma 2, del Regolamento.

9. La Parte ha avuto accesso agli atti del fascicolo istruttorio in data 21 settembre 2021.

10. La Parte ha presentato una prima memoria difensiva in data 2 agosto 2021, contestualmente alle informazioni richieste con la comunicazione di avvio del procedimento ed integrate in data 13 settembre 2021. Ulteriori note difensive sono prevenute dalla Parte in data 7 ottobre 2021 contestualmente alle informazioni fornite a seguito dell'audizione del 17 settembre 2021.

11. Nella sua adunanza del 4 novembre 2021, l'Autorità ha disposto la proroga di sessanta giorni del termine di conclusione del procedimento per esigenze istruttorie, in considerazione della necessità di esaminare le risultanze in atti ai fini della valutazione della fattispecie oggetto del procedimento nonché di garantire alla Società un adeguato diritto alla difesa. Il termine di conclusione del procedimento è stato prorogato, nell'adunanza del 18 gennaio 2022, di ulteriori sessanta giorni, anche alla luce della modifica al Codice della Strada intervenuta con Legge 9 novembre 2021, n. 156. Con decisione del 29 marzo 2022 è stata deliberata un'ulteriore proroga di cinquantotto giorni del termine di conclusione del procedimento, in considerazione della necessità di assicurare alla Parte il pieno esercizio del diritto di difesa e un adeguato contraddittorio, in ragione della conclusione della fase istruttoria. Il professionista ha ricevuto la comunicazione delle predette decisioni di proroga in data, rispettivamente, 5 novembre 2021, 20 gennaio 2022 e 29 marzo 2022.

12. In data 30 marzo 2022 è stata comunicata alla Parte la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento.

13. In data 19 aprile 2022 è pervenuta la memoria difensiva finale di SbC.

¹ Cfr. segnalazioni prott. n. 47856 e n. 47859 del 18/6/2020, n. 48155 del 19/6/2020, n. 91106 del 7/12/2020, n. 10524 del 5/1/2021, n. 42026 del 3/5/2021 e n. 42365 del 4/5/2021. Si veda anche la risposta alla richiesta di informazioni di SbC pervenuta con comunicazione prot. n. 34955 del 6/4/2021.

² Cfr. comunicazione prot. n. 66794 del 23/8/2021.

b) Gli esiti della consultazione sul sito internet dell’Autorità

14. Nell’ambito della consultazione di cui all’articolo 37 *bis*, comma 1, del Codice del Consumo, il 23 agosto 2021 è pervenuto il contributo da parte del Codacons volto ad illustrare i profili di vessatorietà dallo stesso riscontrati rispetto alla clausola oggetto di istruttoria. In particolare, il Codacons ha sostenuto la vessatorietà della clausola in esame in base alle disposizioni del Codice del Consumo richiamate dall’Autorità, affermando altresì che la medesima clausola introdurrebbe una penale gravosa per l’utente, oltre che ingiustificata, ed in quanto tale sarebbe vessatoria ai sensi dell’art 33, comma 2, lett. f), del Codice del consumo.

c) Le recenti modifiche normative

15. Il quadro normativo di riferimento nel settore dell’autonoleggio senza conducente è stato di recente sostanzialmente innovato dalla Legge 9 novembre 2021, n. 156, di conversione, con modificazioni, del Decreto Legge 10 settembre 2021, n. 121, recante “*disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell’Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali*” (c.d. “DL Infrastrutture”), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 9 novembre 2021, n. 267, ed entrata in vigore a decorrere dal 10 novembre 2021, che ha modificato diversi articoli del Codice della Strada (CDS). In particolare, per quanto di interesse ai fini del presente provvedimento, è stato modificato l’art. 196 CDS (derubricato “*Principio di solidarietà*”) introducendo l’espressa previsione ai sensi della quale, nei casi di noleggio senza conducente (di cui all’art. 84 CDS), “*il locatario, in vece del proprietario, risponde solidalmente con l’autore della violazione*”.

16. Pertanto, sulla base della modifica normativa intervenuta nel corso del procedimento istruttorio, la responsabilità solidale passiva delle imprese di autonoleggio rispetto alle infrazioni del CDS è stata espressamente esclusa dalla previsione normativa che pone l’obbligo di pagamento delle sanzioni relative a infrazioni commesse durante il periodo di noleggio esclusivamente a carico dei clienti.

d) Le argomentazioni svolte da SbC nel corso del procedimento

17. Nel corso dell’istruttoria il professionista ha anzitutto evidenziato³ che “*i 50 euro compensano lo svolgimento da parte della SbC di un’attività complessa che trova causa unicamente in un comportamento vietato tenuto dal Cliente. Tale comportamento, per di più, è contrario a un preciso obbligo contrattuale a carico del Cliente. [...] L’attività di gestione amministrativa in argomento, che viene eseguita dalla SbC solo in presenza di un comportamento antigiuridico del Cliente, e cioè di un accadimento patologico (e meramente eventuale) che si verifichi durante l’esecuzione del contratto, e che, oltretutto, costituisce un comportamento del Cliente non conforme a un obbligo contrattualmente assunto”.*

18. Secondo SbC, la previsione di cui all’art. 2.2. delle CGC, relativa all’addebito del suddetto importo addizionale per la gestione amministrativa delle sanzioni comminate ai clienti in occasione dei rispettivi noleggi, sarebbe già stata sottoposta all’Autorità nell’ambito di un precedente procedimento istruttorio avente a oggetto la valutazione di possibili profili di vessatorietà di talune

³ Cfr. comunicazione prot. n. 63492 del 02/08/2021 (enfasi in originale).

clausole delle predette condizioni generali di contratto “*senza che sia stata ritenuta la vessatorietà della clausola in argomento*”⁴.

19. SbC ha inoltre affermato che i profili di possibile vessatorietà ipotizzati nella comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria non coinciderebbero con quelli rilevati nella comunicazione di avvio del procedimento in particolare relativamente alla “*possibile vessatorietà della clausola ai sensi dell’art. 33, commi 1 e 2 lett. f), del Codice del Consumo*”⁵.

20. A tale proposito, il professionista ha sostenuto che “*la sopra riportata clausola contrattuale della SbC non prevede alcuna penale, né risarcimento danni, bensì un corrispettivo (con conseguente erroneità del richiamo all’ipotesi di vessatorietà di cui all’art. 33, comma 2, lett. f), del Codice del Consumo*”⁶. Tale circostanza emergerebbe non solo dalla formulazione letterale della clausola ma anche dall’asserita mancanza dell’inadempimento contrattuale quale presupposto necessario ai fini dell’applicazione di una penale, in quanto nel caso di specie “*il Cliente che commette un’infrazione nel condurre il veicolo noleggiato non è inadempiente nei confronti dell’altro contraente del contratto di noleggio e cioè della Sicily by Car, ma invece viola il Codice della strada e le disposizioni della Pubblica Autorità al cui rispetto sono tenuti tutti i soggetti che guidano un veicolo (che sia preso a nolo o meno)*”.

21. Pertanto, l’importo richiesto da SbC non costituirebbe una penale ma “*un corrispettivo come remunerazione*” dei servizi di gestione delle multe che il professionista svolgerebbe “*in aggiunta a quanto ordinariamente richiede l’esecuzione del contratto di noleggio*”. Sempre a giudizio di SbC, la valutazione di vessatorietà, ai sensi dell’art. 34, comma 2, del Codice del Consumo, non potrebbe “*riguardare l’entità dell’importo addizionale in argomento*”⁷, la cui informazione sarebbe infatti fornita ai consumatori dallo stesso professionista in modo chiaro ed esaustivo sin dal primo contatto⁸, attraverso le Condizioni generali di contratto pubblicate sul sito aziendale www.sicilybycar.it. Inoltre, tali informazioni sarebbero agevolmente consultabili durante la procedura per la prenotazione *online* e veicolate al cliente in fase di sottoscrizione del contratto nonché attraverso ulteriori modalità. In conclusione, secondo SbC, l’adeguatezza del corrispettivo non dovrebbe formare oggetto dell’analisi di vessatorietà della clausola in esame.

22. In ogni caso, anche qualora si considerasse il suddetto importo come una penale, a detta di SbC non sarebbe corretto né logico il riferimento all’entità degli importi che il consumatore è tenuto a pagare a titolo di sanzione “*quale parametro per la valutazione di eccessività dell’importo di € 50,00*” in quanto, “*il pregiudizio economico con la stessa risarcibile sarebbe con tutta evidenza sganciato dall’ammontare della sanzione irrogata dall’ente accertatore (è ovvio che per la Sicily by*

⁴ Cfr. comunicazione prot. n. 63492 del 02/08/2021. In particolare, il riferimento di SbC riguarda il procedimento CV/34, definito in data 11 giugno 2013 con il provvedimento n. 24401; secondo SbC, l’Autorità nell’ambito di un altro procedimento (IP243) avrebbe richiesto al professionista chiarimenti, tra l’altro, anche riguardo ad una segnalazione avente ad oggetto la clausola concernente l’addebito di un importo per gestione multe “*e ancora una volta non ha infine rilevato alcun profilo di vessatorietà, né ha mosso alcuna contestazione alla scrivente società*”.

⁵ Cfr. memoria prot. n. 35314 del 19/04/2022.

⁶ Cfr. memoria prot. n. 35314 del 19/04/2022 (enfasi in originale).

⁷ Cfr. comunicazione prot. n. 63492 del 02/08/2021. In tal senso, cfr. anche comunicazione prot. n. 76905 del 07/10/2021 e, da ultimo, memoria prot. n. 35314 del 19/04/2022.

⁸ Sulle modalità di informazione dei consumatori rispetto alla possibilità di addebitare gli importi *de quo*, in particolare come da ultimo riviste dal professionista, cfr. memoria prot. n. 35314 del 19/04/2022.

Car gli oneri di gestione non sono per nulla influenzati dal fatto che la multa sia di modesta entità o di importo molto elevato)⁹.

23. Al riguardo, SbC ha sostenuto che la gestione delle attività conseguenti alle sanzioni per infrazioni commesse dai propri clienti nel corso del noleggio non comporterebbe una mera comunicazione delle generalità degli stessi agli enti accertatori ma sarebbe un'attività articolata e complessa, ***“in realtà costituita da una serie di prestazioni, richiedenti adeguate professionalità e comportanti significativi costi per l'impresa”***¹⁰, tale da richiedere il coinvolgimento di soggetti esterni all'azienda¹¹, in aggiunta al personale interno a tal fine impiegato, e suscettibile di generare costi significativi, anche in considerazione del rischio di contenzioso, come attestato dall'ANIASA (Associazione Nazionale Industria dell'Autonoleggio, della *Sharing Mobility* e dell'*Automotive digital*) in una relazione tecnica prodotta in allegato¹².

24. In tal senso, sempre secondo SbC, ***“l'alea del contenzioso di cui trattasi è elevata e comporta un fortissimo rischio d'impresa, considerato che il valore del predetto contenzioso è ingente e che sussistono contrastanti orientamenti giurisprudenziali circa l'interpretazione del primo comma dell'art. 196 (“Principio di solidarietà”) del Codice della Strada”***¹³. A tal proposito, SbC ha precisato come una significativa percentuale, pari a circa il [10-60%]*, delle multe notificate ad autovetture del proprio parco auto non sarebbe pagata dai clienti consumatori ma sarebbe invece pagata dalla stessa SbC sulla base del principio di solidarietà passiva. Di conseguenza, il professionista sarebbe costretto ad un esborso di circa [1-5] milioni di euro l'anno per talo scopo

⁹ Cfr. memoria prot. n. 35314 del 19/04/2022.

¹⁰ Cfr. comunicazione prot. n. 63492 del 02/08/2021 (enfasi non aggiunta). In tal senso, cfr. anche memoria prot. n. 35314 del 19/04/2022.

¹¹ In particolare, SbC ha dichiarato di aver affidato ad una società terza lo svolgimento delle seguenti attività: *“1. accerta la tempestività della notifica della sanzione; 2. verifica l'identità del Cliente locatario dell'autoveicolo al momento dell'infrazione contestata; 3. ne comunica i dati anagrafici e identificativi all'Autorità che ha elevato la multa, al fine di consentire la corretta notifica della medesima (all. 2 alla citata nota SbC del 6.04.2021); 4. informa il Cliente della notifica ricevuta dalla SbC e della comunicazione effettuata all'Autorità e preannuncia l'addebito dell'importo per gestione pratica di € 50,00 oltre I.V.A., allegando il verbale notificato alla SbC e il contratto di noleggio (all. 3 alla citata nota SbC del 6.04.2021); 5. esegue l'addebito del suindicato importo di € 50,00 oltre I.V.A. sulla carta di credito del Cliente; 6. gestisce i rapporti con le Autorità che elevano le multe o emanano atti impositivi, anche proponendo istanze e ricorsi; 7. elabora documenti a supporto dell'attività dei legali esterni della SbC che predispongono ricorsi, memorie, scritti difensivi, avverso atti impositivi comunque denominati (contravvenzioni al Codice della Strada, cartelle di pagamento, avvisi di mora, intimazioni di pagamento, atti esecutivi discendenti da tali atti)”*. Sulle attività asseritamente svolte a tal fine da SbC, direttamente o attraverso terzi fornitori di servizi, cfr. anche memoria prot. n. 35314 del 19/04/2022.

¹² Cfr. comunicazione prot. n. 76905 del 07/10/2021 e, in particolare, allegato 19. Al riguardo il professionista ha evidenziato come la citata relazione si soffermi *“sull'aspetto della corresponsabilità solidale per il pagamento delle sanzioni in capo agli autonoleggi, per effetto dell'interpretazione dell'art. 196 del Codice della Strada adottata da molteplici enti - e finalizzata ad agevolare il recupero del credito da parte delle amministrazioni e degli enti procedenti [...]”* con il conseguente danno economico derivante dal fatto che gli enti pretenderebbero il pagamento delle sanzioni dalle società di autonoleggio.

¹³ Cfr. comunicazione prot. n. 63492 del 02/08/2021 (enfasi in originale). A tal proposito, il professionista ha specificato altresì che il valore delle cause pendenti nel triennio dal 2018 al 2020 ammonterebbe a € [OMISSIS] e che nello stesso triennio avrebbe ricevuto notifiche di ingiunzioni e cartelle di pagamento per importi notevolissimi originate da multe connesse alla circolazione dei veicoli noleggiati.

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

mentre in assenza di un simile regime di solidarietà, come riconosciuto dalla stessa SbC, la prevista penale sarebbe eccessiva (“l’importo dell’onere [...] sarebbe in effetti elevato”)¹⁴.

25. A tal proposito, tuttavia, il professionista ha da ultimo precisato che l’intervenuta modifica legislativa dell’art. 196 del Codice della strada ad opera della Legge n. 156/2021, entrata in vigore il 10.11.2021, non avrebbe “alcuna incidenza sulle articolate attività di “lavorazione” delle notifiche che pervengono alla Sicily by Car, come in precedenza descritte, che continuano a essere svolte e per le quali continua a essere assolutamente legittimo richiedere un corrispettivo”¹⁵.

IV. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

26. Le valutazioni che seguono hanno ad oggetto la clausola indicata al punto II del presente provvedimento che presenta profili di vessatorietà ai sensi della disciplina di cui agli articoli 33 e 34 del Codice del Consumo.

27. Occorre, *in limine*, evidenziare che, secondo il consolidato orientamento della Corte di giustizia dell’Unione europea¹⁶, il sistema di tutela del consumatore in materia di clausole vessatorie istituito dalla direttiva 93/13/CEE, recepita negli artt. 33 e ss. del Codice del Consumo, è fondato sul presupposto che il consumatore si trovi in una situazione di inferiorità rispetto al professionista, per quanto riguarda sia il potere nelle trattative che il grado di informazione. Nella sua costante giurisprudenza, la Corte ha sottolineato la natura e l’importanza dell’interesse pubblico alla tutela dei consumatori, proprio in ragione di siffatta posizione di inferiorità, che li induce ad aderire alle condizioni predisposte dal professionista senza poter incidere sul contenuto delle stesse.

28. Di seguito si procede alla valutazione dei profili di vessatorietà riscontrati in relazione alla clausola contrattuale oggetto di contestazione nella comunicazione di avvio del procedimento, nell’ambito della quale - diversamente da quanto sostenuto dal professionista - è stato espressamente rappresentato a SbC¹⁷ che, per la clausola considerata in violazione delle previsioni di cui all’articolo 33 del Codice del Consumo, è prevista una presunzione legale di vessatorietà con contestuale richiamo all’onere di fornire elementi tali da costituire prova contraria di detta presunzione. Al riguardo, si precisa inoltre come, contrariamente a quanto sostenuto dal professionista, nella comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria non sono stati ipotizzati profili di possibile vessatorietà “ulteriori” rispetto alla comunicazione di avvio del procedimento e che le contestazioni formulate in entrambe le predette comunicazioni sono fondate sulle medesime disposizioni del Codice del Consumo.

29. Si osserva in proposito come la finalità della comunicazione del termine di conclusione della fase istruttoria sia invero quella di completare la descrizione delle risultanze istruttorie e di definire il quadro degli elementi probatori acquisiti nel corso del procedimento anche in contraddittorio con la parte - che necessariamente non coincidono con gli elementi sui quali si fonda l’avvio dell’istruttoria - allo scopo precipuo di consentire al professionista l’effettivo esercizio del diritto di

¹⁴ Cfr. verbale audizione 17 settembre 2021.

¹⁵ Cfr. memoria prot. n. 35314 del 19/04/2022.

¹⁶ Cfr., *ex multis*, le sentenze della Corte di Giustizia del 4 giugno 2020, causa C 495/19 e dell’11 marzo 2020, causa C-511/17.

¹⁷ Cfr. parte IV (Presunzione di vessatorietà), punto 8, della comunicazione di avvio del procedimento (prot. n. 56527 del 2/7/2021).

difesa a fronte della delimitazione dell'imputazione da parte degli Uffici e della precisazione delle contestazioni.

30. Risulta inoltre priva di pregio l'argomentazione secondo cui l'art. 2.2. delle CGC sarebbe già stato oggetto di valutazione nell'ambito del procedimento istruttorio CV34 in quanto, come peraltro riconosciuto dallo stesso professionista, il predetto procedimento, conclusosi con provvedimento di accertamento di vessatorietà (Delibera n. 24401 del 11 giugno 2013), aveva in realtà ad oggetto clausole diverse da quelle contestate nell'ambito del procedimento *de quo*. In ogni caso, ai sensi della disciplina prevista dagli art. 33 e seguenti del Codice del Consumo, l'accertamento di vessatorietà da parte dell'Autorità rispetto alle specifiche clausole contrattuali oggetto dei procedimenti istruttori non può certo considerarsi alla stregua di un'asseverazione dell'intera disciplina contrattuale in cui le singole clausole oggetto di valutazione sono contenute. Parimenti inconferente risulta il richiamo operato da SbC in merito alle informazioni fornite nell'ambito del procedimento pre-istruttorio IP243, in quanto il perimetro dell'attività preistruttorie svolta era limitato alla valutazione dell'effettiva ottemperanza da parte di SbC al provvedimento n. 25118 del 2 ottobre 2014 (PS8942), con cui è stata accertata e sanzionata una pratica commerciale scorretta in violazione degli articoli 20, 24 e 25 del Codice del Consumo che, dunque, costituiscono fattispecie illecite del tutto diverse rispetto a quelle oggetto di valutazione nell'istruttoria *de qua*, volta invece alla declaratoria di vessatorietà di una clausola contrattuale.

31. Nel caso di specie, la clausola descritta al precedente punto II del presente provvedimento risulta vessatoria ai sensi dell'art. 33, commi 1 e 2, lett. f) del Codice del Consumo, in quanto tale da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto. I profili di vessatorietà rilevati permangono anche sulla base della lettura e dell'interpretazione della clausola alla luce del contesto complessivo dell'intero contratto per adesione in cui è inserita (art. 34 del Codice del Consumo), in quanto la stessa risulta idonea a *"imporre al consumatore, in caso di inadempimento o di ritardo nell'adempimento, il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento, clausola penale o altro titolo equivalente d'importo manifestamente eccessivo"* (art. 33, comma 2, lett. f) del Codice del Consumo).

32. Infatti, nello specifico caso di violazione del Codice della Strada o di mancato pagamento del pedaggio autostradale riconducibili ad un veicolo oggetto di contratto di autonoleggio senza conducente, accertati e notificati a SbC dall'ente competente, la clausola in esame - contenuta nell'articolo 2.2 lett. e) delle CGC, recante *"Obblighi e facoltà del cliente"* - impone al cliente consumatore il pagamento di un importo distinto e addizionale rispetto al corrispettivo del noleggio, che il professionista acquisisce in via immediata¹⁸, a titolo di penale o altro titolo equivalente, nell'indicata misura di € 50,00 più IVA, in aggiunta al pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie relative alla circolazione del veicolo o riguardanti parcheggi/pedaggi.

¹⁸ Cfr. ultima parte dell'art. 2.2. delle Condizioni Generali di Contratto in base al quale: *"In conformità con la normativa sui circuiti finanziari internazionali (Compagnie di carte di credito), e salvo quanto stabilito dai successivi artt. 2.4 e 4.1 in tema di imputazione della responsabilità, sono addebitate al Cliente tutte le spese e i corrispettivi per servizi aggiuntivi non noti al momento della consegna del veicolo ma rilevati e maturati successivamente alla restituzione della vettura (c.d. "Delayed Charge"). L'accettazione del "Delayed Charge" è espressamente indicata nel contratto individuale di noleggio e sottoscritta dal Cliente. Rientrano nell'ambito del "Delayed Charge" le seguenti tipologie di corrispettivi: multe, parcheggi, pedaggi autostradali, rifornimenti di carburante, danni arrecati alla vettura, traino del veicolo; perdita e/o danneggiamento e/o furto di tutti gli accessori del veicolo, perdita e/o danneggiamento e/o furto del contrassegno di assicurazione, delle chiavi e/o delle targhe, i corrispettivi per servizi aggiuntivi relativi alle multe, pedaggi, parcheggi e ogni sanzione o addebito omminati da autorità, enti, concessionari in relazione alla circolazione del veicolo"*.

33. Siffatta penale risulta ingiustificata, oltre che di importo manifestamente eccessivo, a fronte dell'attività gestionale che la società SbC sarebbe tenuta a svolgere, in qualità di proprietaria dell'autoveicolo noleggiato, a seguito della notifica di una sanzione relativa alla circolazione del veicolo ovvero del mancato pagamento di un parcheggio o pedaggio, che si sostanzia in concreto: (i) nella mera comunicazione, all'ente accertatore che ha comminato la sanzione amministrativa pecuniaria o ha notificato il mancato pagamento del pedaggio/parcheggio, dei dati anagrafici e identificativi del cliente che risultava locatario del veicolo nel periodo cui si riferisce la contestazione, al fine di consentire la corretta notifica della sanzione o del pagamento; (ii) nella successiva informativa al cliente locatario della notifica ricevuta e della comunicazione effettuata all'ente accertatore.

34. In considerazione della natura dell'attività svolta dal professionista per la gestione di una pratica connessa alla notifica di una sanzione relativa alla circolazione del veicolo noleggiato ovvero del mancato pagamento di un parcheggio o pedaggio, la previsione di un importo di € 50,00 più IVA a carico del consumatore, che si aggiunge al pagamento del costo del noleggio e anche della sanzione o di quanto dovuto per il pedaggio/parcheggio, risulta dunque ingiustificata e manifestamente sproporzionata nell'ammontare, in quanto non trova adeguata corrispondenza, oltre che rispetto (i) alla tipologia di atti che il professionista è chiamato a porre in essere, anche in relazione (ii) al costo giornaliero del noleggio (soprattutto con riferimento ai veicoli di fascia più bassa, normalmente più richiesti sul mercato) ed (iii) all'entità stessa degli importi che il consumatore è tenuto a pagare per la presunta infrazione (ad esempio nei casi di sosta vietata, di mancato pagamento di parcheggi o pedaggi per brevi tratte autostradali, etc., l'importo della prevista penale può persino superare l'ammontare della sanzione o del pagamento). Di conseguenza, la clausola contrattuale in esame determina a carico del consumatore un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto di noleggio, attraverso l'applicazione di una penale di importo palesemente eccessivo, che il professionista impone e, peraltro, procede ad addebitare in modo automatico sulla carta di credito del cliente, in ragione della specifica autorizzazione data al momento del noleggio, sfruttando la propria posizione di maggior forza contrattuale.

35. A tal proposito, dalle risultanze istruttorie non sono emersi elementi pienamente sufficienti per superare la presunzione legale di vessatorietà. In particolare, con riferimento all'argomentazione secondo cui l'importo previsto dalla clausola in oggetto non costituirebbe una penale ma un corrispettivo per i servizi di gestione delle multe fornito da SbC in aggiunta al servizio principale di noleggio a breve termine senza conducente, a prescindere dal *nomen iuris* utilizzato dal professionista, non v'è dubbio che la previsione di cui all'articolo 2.2 lett. e) delle CGC si sostanzia in una clausola penale che viene automaticamente applicata a carico del cliente in caso di notifica di una sanzione amministrativa relativa al rispettivo noleggio, anche a prescindere dalla circostanza che lo stesso paghi la sanzione, sul presupposto di un inadempimento contrattuale. A tal proposito, infatti, lo stesso professionista ha ripetutamente evidenziato che tale addebito "*trova causa unicamente in un comportamento vietato tenuto dal Cliente [...] contrario a un preciso obbligo contrattuale*", definito altresì come un "*accadimento patologico (e meramente eventuale) che si verifica durante l'esecuzione del contratto, e che, oltretutto, costituisce un comportamento del Cliente non conforme a un obbligo contrattualmente assunto*"¹⁹.

¹⁹ Cfr. comunicazione prot. n. 63492 del 02/08/2021 (enfasi in originale).

36. Inoltre, la motivazione addotta dal professionista, secondo cui l'importo in esame sarebbe necessario per far fronte al *"fortissimo rischio d'impresa"* correlato all'eventuale mancato pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie da parte dei clienti ed alla conseguente possibilità di vedersi addebitare tali sanzioni in forza della responsabilità solidale passiva, oltre a non trovare riscontro nei dati forniti da SbC²⁰, è del tutto priva di pregio e inidonea a scalfire la natura vessatoria della clausola contrattuale in esame.

37. In tal senso, infatti, la previsione di un importo di € 50,00 più IVA per ciascuna pratica, che peraltro viene addebitata a prescindere dall'effettivo pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria, risulta ingiustificata in quanto non risponde alla finalità di ristorare il professionista dal danno effettivamente cagionato dal cliente consumatore ma attribuisce a SbC vantaggi maggiori di quelli conseguibili dalla regolare esecuzione del contratto nella misura in cui i clienti responsabili di violazioni del Codice della Strada e/o del mancato pagamento di un pedaggio/parcheggio sono gravati di un costo che non deriva dal rispettivo inadempimento contrattuale ma da un più generale e solo "eventuale" rischio di esposizione finanziaria del professionista, peraltro riconducibile a fatti imputabili a terzi, del tutto estranei al contratto, vale a dire la generalità indefinita dei clienti insolventi o non rintracciabili.

38. In ogni caso, l'illiceità della clausola oggetto di valutazione risulta corroborata dalla recente riforma normativa in relazione al Codice della Strada, in virtù della quale è stata espressamente esclusa la responsabilità in capo all'impresa di autonoleggio per il pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie comminate ai consumatori per le infrazioni accertate nel corso del rispettivo periodo di noleggior²¹, destituendo di ogni fondamento l'asserita finalità di compensazione del rischio finanziario correlato alla solidarietà passiva. Di conseguenza, a carico degli autonoleggiatori sussiste soltanto un mero onere di comunicazione, agli enti accertatori, delle generalità del cliente del servizio di noleggior, affinché il verbale possa essere correttamente notificato a quest'ultimo soggetto nella sua qualità di effettivo responsabile dell'infrazione oggetto di contestazione.

39. In conclusione, l'importo della prevista penale risulta manifestamente eccessivo in considerazione delle suddette attività che il professionista è chiamato effettivamente a svolgere nonché in ragione del costo giornaliero del noleggior e del possibile ammontare delle sanzioni stesse, tanto nei casi di infrazioni del Codice della Strada quanto in quelli di mancato pagamento di pedaggi/parcheggi.

²⁰ Dai dati citati (cfr. comunicazione prot. n. 34955 del 6 aprile 2021 e prot. n. 63492 del 2 agosto 2021) è emerso, infatti, come SbC abbia registrato margini positivi dall'attività in questione, avendo introiti nettamente superiori rispetto ai costi asseritamente sostenuti, financo nell'esercizio 2020 caratterizzato da un netto calo della domanda in ragione della pandemia da Covid-19. In particolare, secondo quanto riferito da SbC i costi complessivi attribuibili, nel triennio 2018/20, all'attività di gestione sanzioni/parcheggi/pedaggi sarebbero pari a quasi [1-5] milioni di euro nel 2018, circa [1-5] milioni di euro nel 2019 e circa [1-5] milioni di euro nel 2020. A fronte dei suddetti costi, gli introiti correlati a tale attività sarebbero stati pari a [1-5] milioni di euro nel 2018, [1-5] milioni di euro nel 2019 e [1-5] milioni di euro nel 2020.

²¹ A tal proposito, l'associazione di categoria ANIASA - Associazione Nazionale Industria dell'Autonoleggio, nel comunicato stampa disponibile sul proprio sito web (alla pagina https://www.aniasa.it/aniasa/area-stampa/public/comunicati_stampa/4673) evidenzia che tale previsione normativa *"chiarisce una volta per tutte il tema el pagamento delle multe comminate ai clienti delle società di noleggior, responsabilizzandoli per le infrazioni al Codice della Strada commesse durante la durata del contratto"*. In questo modo – prosegue l'associazione - si pone fine a una *"pratica sbagliata e pericolosa"*, ossia quella di rivalersi direttamente sulle imprese di autonoleggio per una riscossione più agevole e sicura delle contravvenzioni emesse.

40. A tal proposito, peraltro, la difesa contenuta nella memoria difensiva finale di SbC, secondo cui la novella legislativa non avrebbe “alcuna incidenza” sulle attività amministrative a tal fine svolte dallo stesso, “per le quali continua a essere assolutamente legittimo richiedere un corrispettivo”²², risulta palesemente in contraddizione con quanto precedentemente affermato dallo stesso professionista che, in occasione dell’audizione del 17 settembre 2021, aveva espressamente riconosciuto come, in assenza del descritto regime di solidarietà passiva con i clienti, “l’importo dell’onere [...] sarebbe in effetti elevato”²³.

RITENUTO che per la clausola oggetto della comunicazione di avvio del procedimento vige una presunzione legale di vessatorietà ex articolo 33, comma 2, del Codice del Consumo e che SbC non ha fornito elementi pienamente sufficienti per superare tale presunzione;

RITENUTO, in particolare, sulla base delle considerazioni suesposte, che la clausola descritta al punto II del presente provvedimento, è vessatoria ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lettera f), e 34 del Codice del Consumo;

RITENUTO che è dovuta la pubblicazione di un estratto del presente provvedimento per informare compiutamente i consumatori della vessatorietà della clausola oggetto della presente valutazione sul sito istituzionale dell’Autorità e su quello di Sicily by Car S.p.A. <https://www.sicilybycar.it/> ai sensi dell’articolo 37 bis, comma 2, del Codice del Consumo e dell’articolo 21, comma 8, del Regolamento;

RITENUTO congruo determinare in trenta giorni consecutivi la durata della predetta pubblicazione sul sito <https://www.sicilybycar.it/> e che non sussistono, inoltre, particolari elementi di fatto e di diritto per disporre ulteriori misure di informazione dei consumatori;

DELIBERA

a) che la clausola descritta al punto II del presente provvedimento, che prevede l’applicazione di un addebito di importo pari a € 50,00 (IVA esclusa) a carico del cliente consumatore per la gestione delle violazioni da parte di quest’ultimo del Codice della strada e dei casi di mancato pagamento di pedaggio o parcheggio, accertati e notificati al professionista dall’ente competente in relazione al veicolo oggetto del contratto di autonoleggio senza conducente, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lettera f), e 34 del Codice del Consumo per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

DISPONE

a) che la società Sicily By Car S.p.A. pubblichi, a sua cura e spese, un estratto del provvedimento ai sensi dell’articolo 37 bis del Codice del Consumo e dell’articolo 21, comma 8, del Regolamento, secondo le seguenti modalità:

1) il testo dell’estratto del provvedimento è quello riportato nell’allegato al presente provvedimento;

²² Cfr. memoria prot. n. 35314 del 19/04/2022.

²³ Cfr. verbale audizione 17 settembre 2021.

- 2) il testo dell'estratto del provvedimento dovrà essere pubblicato per venti giorni consecutivi sulla *home page* del sito internet <https://www.sicilybycar.it/> con adeguata evidenza grafica, entro venti giorni dalla comunicazione dell'adozione del presente provvedimento;
- b) che la pubblicazione del testo dell'estratto del provvedimento dovrà essere preceduta dalla comunicazione all'Autorità della data in cui la stessa avrà luogo e dovrà essere seguita, entro tre giorni, dall'invio all'Autorità di una copia del predetto estratto così come pubblicata sulla *home page* del sito di Sicily by Car S.p.A. <https://www.sicilybycar.it/>;
- c) la pubblicazione dovrà ricalcare *in toto* impostazione, struttura e aspetto dell'estratto allegato al presente provvedimento; le modalità di scrittura, di stampa e di diffusione non dovranno essere tali da vanificare gli effetti della pubblicazione; in particolare, nella pagina del sito *internet* su cui verrà pubblicato l'estratto, così come nelle restanti pagine, né altrove, non dovranno essere riportati messaggi che si pongano in contrasto con il contenuto dell'estratto o che comunque tendano ad attenuarne la portata e il significato.

Ai sensi dell'articolo 37 *bis*, comma 2, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 50.000 euro.

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 comunicazione 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 comunicazione del provvedimento stesso.

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

L'estratto del provvedimento è altresì pubblicato, entro venti giorni dalla comunicazione della sua adozione, in apposita sezione del sito *internet* istituzionale dell'Autorità.

IL SEGRETARIO GENERALE
Guido Stazi

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli

CV232 – SICILY BY CAR-SPESE GESTIONE PRATICHE AMMINISTRATIVE

Allegato al provvedimento n. 30177

Allegato al provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 24 maggio 2022 in materia di tutela amministrativa contro le clausole vessatorie ex articolo 37 *bis* del Codice del Consumo.

In data 2 luglio 2021, è stato avviato il procedimento CV232 - *SICILY BY CAR - SPESE GESTIONE PRATICHE AMMINISTRATIVE* nei confronti della società Sicily by Car S.p.A. (di seguito “SbC”, “Parte” o “professionista”).

[OMISSIS]

La clausola oggetto di istruttoria è contenuta nelle “*Condizioni Generali di Contratto*” (di seguito anche CGC) predisposte da SbC per l’attività di autonoleggio a breve termine senza conducente e rinvenibili sul sito <https://www.sicilybycar.it/>.

Nello specifico, costituisce oggetto di valutazione, limitatamente ai rapporti contrattuali tra la società e i consumatori, la clausola contenuta nell’articolo 2.2 lett. e) delle CGC, recante “*Obblighi e facoltà del cliente*”, di seguito trascritta:

“2.2 Il Cliente si obbliga:

[...]

e) a procedere al pagamento di qualsiasi contravvenzione e/o pedaggi autostradali e/o biglietti di parcheggio in cui incorrerà durante il noleggio e a versare al Locatore, in caso di omesso tempestivo pagamento il corrispettivo (€ 50,00 più iva) per servizi aggiuntivi relativi alle multe, pedaggi, parcheggi e ogni sanzione o addebito comminati da autorità, enti, concessionari in relazione alla circolazione del veicolo;

[...]”.

[OMISSIS]

Di seguito si procede alla valutazione dei profili di vessatorietà riscontrati in relazione alla clausola contrattuale oggetto di contestazione nella comunicazione di avvio del procedimento [OMISSIS].

[OMISSIS]

Nel caso di specie, la clausola descritta al precedente punto II del presente provvedimento risulta vessatoria ai sensi dell’art. 33, commi 1 e 2, lett. f) del Codice del Consumo, in quanto tale da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto. I profili di vessatorietà rilevati permangono anche sulla base della lettura e dell’interpretazione della clausola alla luce del contesto complessivo dell’intero contratto per adesione in cui è inserita (art. 34 del Codice del Consumo), in quanto la stessa risulta idonea a “*imporre al consumatore, in caso di inadempimento o di ritardo nell’adempimento, il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento, clausola penale o altro titolo equivalente d’importo manifestamente eccessivo*” (art. 33, comma 2, lett. f) del Codice del Consumo).

[OMISSIS]

In considerazione della natura dell’attività svolta dal professionista per la gestione di una pratica connessa alla notifica di una sanzione relativa alla circolazione del veicolo noleggiato ovvero del mancato pagamento di un parcheggio o pedaggio, la previsione di un importo di € 50,00 più IVA a carico del consumatore, che si aggiunge al pagamento del costo del noleggio e anche della sanzione o di quanto dovuto per il pedaggio/parcheggio, risulta dunque ingiustificata e manifestamente sproporzionata nell’ammontare, in quanto non trova adeguata corrispondenza, oltre che rispetto (i) alla tipologia di atti che il professionista è chiamato a porre in essere, anche in relazione (ii) al costo giornaliero del noleggio (soprattutto con riferimento ai veicoli di fascia più bassa, normalmente più

richiesti sul mercato) ed (iii) all'entità stessa degli importi che il consumatore è tenuto a pagare per la presunta infrazione (ad esempio nei casi di sosta vietata, di mancato pagamento di parcheggi o pedaggi per brevi tratte autostradali, etc., l'importo della prevista penale può persino superare l'ammontare della sanzione o del pagamento). Di conseguenza, la clausola contrattuale in esame determina a carico del consumatore un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto di noleggio, attraverso l'applicazione di una penale di importo palesemente eccessivo, che il professionista impone e, peraltro, procede ad addebitare in modo automatico sulla carta di credito del cliente, in ragione della specifica autorizzazione data al momento del noleggio, sfruttando la propria posizione di maggior forza contrattuale.

[OMISSIS]

RITENUTO, in particolare, sulla base delle considerazioni suesposte, che la clausola descritta al punto II del presente provvedimento, è vessatoria ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lettera *f*), e 34 del Codice del Consumo;

[OMISSIS]

DELIBERA

a) che la clausola descritta al punto II del presente provvedimento, che prevede l'applicazione di un addebito di importo pari a € 50,00 (IVA esclusa) a carico del cliente consumatore per la gestione delle violazioni da parte di quest'ultimo del Codice della strada e dei casi di mancato pagamento di pedaggio o parcheggio, accertati e notificati al professionista dall'ente competente in relazione al veicolo oggetto del contratto di autonoleggio senza conducente, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2, lettera *f*), e 34 del Codice del Consumo per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

[OMISSIS]

CV233 - SIXT RENT A CAR-SPESE GESTIONE PRATICHE AMMINISTRATIVE

Provvedimento n. 30178

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 24 maggio 2022;

SENTITO il Relatore Presidente Roberto Rustichelli;

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

VISTO il “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;

VISTE le proprie decisioni del 4 novembre 2021, 18 gennaio 2022 e 29 marzo 2022 con le quali, ai sensi degli articoli 7, comma 3, e 23, commi 1 e 5, del Regolamento, sono state disposte proroghe del termine di conclusione del procedimento;

VISTI gli atti del procedimento;

CONSIDERATO quanto segue:

I. LA PARTE

1. SIXT Rent A Car S.r.l. (di seguito “SIXT”, “Parte” o “professionista”), in qualità di professionista, ai sensi dell'art. 3 del Codice del Consumo. SIXT svolge attività di autonoleggio a breve termine senza conducente.

II. LA CLAUSOLA OGGETTO DI VALUTAZIONE

2. La clausola oggetto di istruttoria è contenuta nelle “*Condizioni Generali di Noleggio*” (di seguito CGN) predisposte da SIXT per l'attività di autonoleggio a breve termine senza conducente e rinvenibili sul sito del professionista www.sixt.it.

3. Nello specifico, costituisce oggetto di valutazione, limitatamente ai rapporti contrattuali tra il professionista e i consumatori, la clausola contenuta nella lettera J.4 delle CGN, di seguito trascritta:

“J. : Responsabilità civile del noleggiante

[...]

4. *Il noleggiante risponde illimitatamente per ogni violazione contraria alle norme sulla circolazione e all'ordine pubblico e ad ogni altra disposizione di legge, oltre che per tutte le molestie alla proprietà causate dal medesimo o da terzi a cui il noleggiante abbia affidato il veicolo. Il noleggiante esonera Sixt dal pagamento di ogni ammenda e/o contravvenzione, onere o altro costo pretesi dalle autorità e/o da altri soggetti in relazione a tali violazioni. A parziale indennizzo dell'onere amministrativo e dei costi di gestione derivati in capo a Sixt in relazione alle richieste trasmesse dalle autorità o da terzi per l'accertamento dei reati amministrativi, dei crimini o delle molestie commessi durante il periodo di noleggio, la medesima esigerà dal noleggiante, per ciascuna di queste richieste, un onere forfettario di 31,97 EUR più IVA a meno che il noleggiante*

dimostri che Sixt abbia sostenuto spese e/o subito danni inferiori, fermo restando il diritto di Sixt al risarcimento dei danni ulteriori.

[...]"

III. LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

a) L'iter del procedimento

4. Sulla base delle segnalazioni pervenute¹ ai fini dell'applicazione dell'articolo 37 *bis* del Codice del Consumo, in data 2 luglio 2021 è stato avviato il procedimento CV233 nei confronti di SIXT Rent A Car S.r.l.

5. Nella comunicazione di avvio del procedimento è stato rappresentato a SIXT che la clausola inserita nelle Condizioni generali di noleggio – trascritta al punto II del presente provvedimento - avrebbe potuto essere vessatoria ai sensi degli articoli ai sensi degli articoli 33, 34 e 35 del Codice del Consumo.

6. Contestualmente alla comunicazione di avvio del procedimento, è stato richiesto a SIXT di fornire elementi tali da superare la presunzione di vessatorietà di cui all'articolo 33 del Codice del Consumo.

7. Informata l'Autorità nella sua adunanza del 20 luglio 2021 ai sensi dell'art. 21, comma 6, del Regolamento, in pari data è stata disposta la consultazione di cui all'articolo 37 *bis*, comma 1, del Codice del Consumo, tramite la pubblicazione per 30 giorni, sul sito istituzionale dell'Autorità (www.agcm.it), di un comunicato e della clausola contrattuale oggetto di contestazione. Alla consultazione ha partecipato la sola associazione di consumatori Codacons².

8. La Parte non è intervenuta nel procedimento e non ha fornito alcun riscontro alle richieste di informazioni trasmesse dall'Autorità, anche in sede pre-istruttoria, nonostante la rituale e corretta ricezione di ogni comunicazione trasmessa via PEC.

9. Nella sua adunanza del 4 novembre 2021, l'Autorità ha disposto la proroga di sessanta giorni del termine di conclusione del procedimento per esigenze istruttorie, in considerazione della necessità di esaminare le risultanze in atti ai fini della valutazione della fattispecie oggetto del procedimento nonché di garantire alla Società un adeguato diritto alla difesa. Il termine di conclusione del procedimento è stato prorogato, nell'adunanza del 18 gennaio 2022, di ulteriori sessanta giorni, anche alla luce della modifica al Codice della Strada intervenuta con Legge 9 novembre 2021, n. 156. Con decisione del 29 marzo 2022 è stata deliberata un'ulteriore proroga di cinquantotto giorni del termine di conclusione del procedimento, in considerazione della necessità di assicurare alla Parte il pieno esercizio del diritto di difesa e un adeguato contraddittorio in ragione della conclusione della fase istruttoria. Il professionista ha ricevuto la comunicazione delle predette decisioni di proroga in data, rispettivamente, 5 novembre 2021, 20 gennaio 2022 e 29 marzo 2022.

10. In data 31 marzo 2022 è stata comunicata alla Parte la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del Regolamento.

¹ Cfr. segnalazioni prot. n. 72064 del 28/9/2020 e n. 24952 del 1/3/2021.

² Cfr. comunicazione prot. n. 66795 del 23/8/2021.

b) Gli esiti della consultazione sul sito internet dell’Autorità

11. Nell’ambito della consultazione di cui all’articolo 37 *bis*, comma 1, del Codice del Consumo, il 23 agosto 2021 è pervenuto il contributo da parte del Codacons volto ad illustrare i profili di vessatorietà dallo stesso riscontrati rispetto alla clausola oggetto di istruttoria. In particolare, il Codacons ha sostenuto la vessatorietà della clausola in esame in base alle disposizioni del Codice del Consumo richiamate dall’Autorità, affermando altresì che la medesima clausola introdurrebbe una penale gravosa per l’utente, oltre che ingiustificata, ed in quanto tale sarebbe vessatoria ai sensi dell’art 33, comma 2, lett. f), del Codice del consumo.

c) Le recenti modifiche normative

12. Il quadro normativo di riferimento nel settore dell’autonoleggio senza conducente è stato di recente sostanzialmente innovato dalla Legge 9 novembre 2021, n. 156, di conversione, con modificazioni, del Decreto Legge 10 settembre 2021, n. 121, recante “*disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell’Agenzia nazionale per la sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali*” (c.d. “*DL Infrastrutture*”), pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 9 novembre 2021, n. 267, ed entrata in vigore a decorrere dal 10 novembre 2021, che ha modificato diversi articoli del Codice della Strada (di seguito CDS). In particolare, per quanto di interesse ai fini del presente provvedimento, è stato modificato l’art. 196 CdS (derubricato “*Principio di solidarietà*”) introducendo l’espressa previsione ai sensi della quale, nei casi di noleggio senza conducente (di cui all’art. 84 CdS), “*il locatario, in vece del proprietario, risponde solidalmente con l’autore della violazione*”.

13. Pertanto, sulla base della modifica normativa intervenuta nel corso del procedimento istruttorio, la responsabilità solidale passiva delle imprese di autonoleggio rispetto alle infrazioni del CDS è stata espressamente esclusa dalla previsione normativa che pone l’obbligo di pagamento delle sanzioni relative a infrazioni commesse durante il periodo di noleggio esclusivamente a carico dei clienti.

IV. VALUTAZIONI CONCLUSIVE

14. Le valutazioni che seguono hanno ad oggetto la clausola indicata al punto II del presente provvedimento che è connotata da profili di vessatorietà ai sensi della disciplina di cui agli articoli 33 e 34 del Codice del Consumo.

15. Occorre, *in limine*, evidenziare che, secondo il consolidato orientamento della Corte di Giustizia dell’Unione Europea³, il sistema di tutela del consumatore in materia di clausole vessatorie istituito dalla direttiva 93/13/CEE, recepita negli artt. 33 e ss. del Codice del Consumo, è fondato sul presupposto che il consumatore si trovi in una situazione di inferiorità rispetto al professionista, per quanto riguarda sia il potere nelle trattative che il grado di informazione. Nella sua costante giurisprudenza, la Corte ha sottolineato la natura e l’importanza dell’interesse pubblico alla tutela

³ Cfr., *ex multis*, le sentenze della Corte di Giustizia del 4 giugno 2020, causa C 495/19 e dell’11 marzo 2020, causa C-511/17.

dei consumatori, proprio in ragione di siffatta posizione di inferiorità, che li induce ad aderire alle condizioni predisposte dal professionista senza poter incidere sul contenuto delle stesse.

16. Di seguito si procede alla valutazione dei profili di vessatorietà riscontrati in relazione alla clausola contrattuale oggetto di contestazione nella comunicazione di avvio del procedimento. In particolare, la clausola descritta al precedente punto II del presente provvedimento risulta vessatoria ai sensi dell'art. 33, commi 1 e 2, lett. f) del Codice del Consumo, in quanto tale da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto. I profili di vessatorietà rilevati permangono anche sulla base della lettura e dell'interpretazione della clausola alla luce del contesto complessivo dell'intero contratto per adesione in cui è inserita (art. 34 del Codice del Consumo), in quanto la stessa risulta idonea a *“imporre al consumatore, in caso di inadempimento o di ritardo nell'adempimento, il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento, clausola penale o altro titolo equivalente d'importo manifestamente eccessivo”* (art. 33, comma 2, lett. f) del Codice del Consumo).

17. Infatti, nello specifico caso di violazione di *“norme sulla circolazione e all'ordine pubblico e ad ogni altra disposizione di legge”*, accertata e notificata a SIXT dall'ente competente, la clausola in esame, contenuta nella lettera J.4 CGN, impone al cliente consumatore il pagamento di un importo pari a € 31,97 più IVA per ciascuna pratica, distinto e addizionale rispetto al corrispettivo del noleggio, che il professionista acquisisce in via immediata⁴, a titolo di penale o altro titolo equivalente, in aggiunta al pagamento di *“ogni ammenda e/o contravvenzione, onere o altro costo pretesi dalle autorità e/o da altri soggetti in relazione a tali violazioni”*.

18. Siffatta clausola penale risulta ingiustificata, oltre che di importo manifestamente eccessivo, a fronte dell'attività gestionale che il professionista è tenuto a svolgere, in qualità di proprietario dell'autoveicolo noleggiato, a seguito della notifica di una violazione alle suddette norme di legge e/o pretese di terzi connesse alla circolazione dei veicoli in locazione, che si sostanzia in concreto: (i) nella mera comunicazione, all'ente accertatore che ha comminato la relativa sanzione amministrativa pecuniaria o avanzato altre pretese, dei dati anagrafici e identificativi del cliente che aveva noleggiato il veicolo nel periodo cui si riferisce la contestazione, al fine di consentire la corretta notifica della sanzione o del pagamento; (ii) nella successiva informativa al cliente della notifica ricevuta e della comunicazione effettuata all'ente accertatore.

19. In considerazione della natura dell'attività svolta dal professionista per la gestione di una pratica connessa alla notifica di una violazione di norme di legge o di altre pretese di terzi in relazione alla circolazione dei veicoli in locazione, la previsione di un importo di € 31,97 più IVA a carico del cliente consumatore, che si aggiunge al pagamento del costo del noleggio e anche di ogni ammenda/contravvenzione/onere, risulta dunque ingiustificata e manifestamente eccessiva nell'ammontare, in quanto non trova adeguata corrispondenza, oltre che rispetto (i) alla tipologia di atti che SIXT è chiamato a porre in essere, anche in relazione (ii) al costo giornaliero del noleggio (soprattutto con riferimento ai veicoli di fascia più bassa, normalmente più richiesti sul mercato, considerato peraltro che il professionista si qualifica come operatore *“low cost”*⁵) e (iii) all'entità

⁴ Cfr. lettera E.4 CGN, che prevede: *“Salvo quanto eventualmente diversamente concordato, Sixt provvederà a chiedere il pagamento, ovvero una pre-autorizzazione sulla carta di credito del cliente di importo pari alla somma del canone di noleggio, tutti gli eventuali altri oneri pattuiti insieme all'importo dovuto a titolo di cauzione.”* [sottolineatura in originale].

⁵ Nella homepage del sito del professionista (<https://www.sixt.it/#/>) è riportata, in basso, in corrispondenza con la sezione *“SIXT in Italia”*, la seguente dicitura: ***“SIXT AUTONOLEGGIO - PRENOTA LA TUA AUTO A NOLEGGIO LOW***

stessa degli importi che il consumatore è tenuto a pagare per la presunta infrazione (ad esempio nei casi di sosta vietata, di mancato pagamento di parcheggi o pedaggi per brevi tratte autostradali, etc., l'importo della prevista penale può persino superare l'ammontare della sanzione o del pagamento).

20. A tal proposito, dalle risultanze istruttorie non sono emersi elementi tali da superare la presunzione legale di vessatorietà, atteso peraltro che il professionista non ha fornito le informazioni richieste né, tanto meno, altri elementi utili ai fini della valutazione della clausola in oggetto. La vessatorietà di tale clausola risulta inoltre corroborata dalla recente riforma normativa in relazione al Codice della Strada, in virtù della quale è stata espressamente esclusa la responsabilità solidale passiva in capo alle imprese di autonoleggio per il pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie relative alle infrazioni accertate nel corso del periodo di noleggio⁶.

21. Di conseguenza, a carico degli autonoleggiatori sussiste soltanto un mero onere di comunicazione, agli enti accertatori, delle generalità del cliente consumatore, affinché il verbale possa essere correttamente notificato a quest'ultimo soggetto, nella sua qualità di effettivo responsabile dell'infrazione oggetto di contestazione. Pertanto, l'ammontare della prevista penale risulta evidentemente sproporzionato in considerazione delle predette attività che SIXT è chiamata effettivamente a svolgere nonché in considerazione del costo giornaliero del noleggio e del possibile ammontare delle sanzioni o degli importi a diverso titolo dovuti.

22. In conclusione, la clausola contrattuale in esame determina a carico del consumatore un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto di noleggio, attraverso l'applicazione di una penale di importo palesemente eccessivo, che il professionista impone - e, peraltro, può addebitare sulla carta di credito del cliente in ragione della specifica autorizzazione data al momento del noleggio - sfruttando la propria posizione di maggior forza contrattuale.

RITENUTO che per la clausola oggetto della comunicazione di avvio del procedimento vige una presunzione legale di vessatorietà ex articolo 33, comma 2, del Codice del Consumo e che SIXT non ha fornito elementi per superare tale presunzione;

RITENUTO, in particolare, sulla base delle considerazioni suesposte, che la clausola descritta al punto II del presente provvedimento, è vessatoria ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2 lettera f), e 34 del Codice del Consumo;

RITENUTO che è dovuta la pubblicazione di un estratto del presente provvedimento per informare compiutamente i consumatori della vessatorietà della clausola oggetto della presente valutazione sul sito istituzionale dell'Autorità e su quello di SIXT www.sixt.it ai sensi dell'articolo 37 bis, comma 2, del Codice del Consumo e dell'articolo 21, comma 8, del Regolamento;

COST ONLINE Benvenuti in <https://www.sixt.it/#/> Autonoleggio. Fondata a Monaco, in Germania, nel 1912 SIXT è oggi una delle compagnie internazionali di noleggio auto economico e mobilità leader nel mondo. [...]

⁶ A tal proposito, l'associazione di categoria ANIASA - Associazione Nazionale Industria dell'Autonoleggio, nel comunicato stampa disponibile sul proprio sito web (alla pagina https://www.aniasa.it/aniasa/area-stampa/public/comunicati_stampa/4673), evidenzia che tale previsione normativa "chiarisce una volta per tutte il tema del pagamento delle multe comminate ai clienti delle società di noleggio, responsabilizzandoli per le infrazioni al Codice della Strada commesse durante la durata del contratto". In questo modo - prosegue l'associazione - si pone fine a una "pratica sbagliata e pericolosa", ossia quella di rivalersi direttamente sulle imprese di autonoleggio per una riscossione più agevole e sicura delle contravvenzioni emesse.

RITENUTO congruo determinare in trenta giorni consecutivi la durata della predetta pubblicazione sul sito www.sixt.it e che non sussistono, inoltre, particolari elementi di fatto e di diritto per disporre ulteriori misure di informazione dei consumatori;

DELIBERA

a) che la clausola descritta al punto II del presente provvedimento, che prevede l'applicazione di una penale di importo pari ad euro € 31,97 + IVA a carico del cliente consumatore “*a parziale indennizzo dell'onere amministrativo e dei costi di gestione derivati in capo a Sixt in relazione alle richieste trasmesse dalle autorità o da terzi per l'accertamento dei reati amministrativi, dei crimini o delle molestie commessi durante il periodo di noleggio*”, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2 lettera f), e 34 del Codice del Consumo per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

DISPONE

a) che la società SIXT Rent Car S.r.l. pubblichi, a sua cura e spese, un estratto del provvedimento ai sensi dell'articolo 37 *bis* del Codice del Consumo e dell'articolo 21, comma 8, del Regolamento, secondo le seguenti modalità:

1) il testo dell'estratto del provvedimento è quello riportato nell'allegato al presente provvedimento;

2) il testo dell'estratto del provvedimento dovrà essere pubblicato per trenta giorni consecutivi sulla *home page* del sito internet www.sixt.it con adeguata evidenza grafica, entro venti giorni dalla comunicazione dell'adozione del presente provvedimento;

b) che la pubblicazione del testo dell'estratto del provvedimento dovrà essere preceduta dalla comunicazione all'Autorità della data in cui la stessa avrà luogo e dovrà essere seguita, entro tre giorni, dall'invio all'Autorità di una copia del predetto estratto così come pubblicata sulla *home page* del sito di SIXT Rent Car S.r.l. www.sixt.it;

c) la pubblicazione dovrà ricalcare *in toto* impostazione, struttura e aspetto dell'estratto allegato al presente provvedimento; le modalità di scrittura, di stampa e di diffusione non dovranno essere tali da vanificare gli effetti della pubblicazione; in particolare, nella pagina del sito *internet* su cui verrà pubblicato l'estratto, così come nelle restanti pagine, né altrove, non dovranno essere riportati messaggi che si pongano in contrasto con il contenuto dell'estratto o che comunque tendano ad attenuarne la portata e il significato.

Ai sensi dell'articolo 37 *bis*, comma 2, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 50.000 euro.

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 comunicazione 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 comunicazione del provvedimento stesso.

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

L'estratto del provvedimento è altresì pubblicato, entro venti giorni dalla comunicazione della sua adozione, in apposita sezione del sito *internet* istituzionale dell'Autorità.

IL SEGRETARIO GENERALE

Guido Stazi

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

CV233 – SIXT RENT A CAR-SPESE GESTIONE PRATICHE AMMINISTRATIVE

Allegato al provvedimento n. 30178

Allegato al provvedimento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 24 maggio 2022 in materia di tutela amministrativa contro le clausole vessatorie ex articolo 37 *bis* del Codice del Consumo.

In data 2 luglio 2021, è stato avviato il procedimento *CV233 - SIXT RENT A CAR -SPESE GESTIONE PRATICHE AMMINISTRATIVE* nei confronti della società SIXT Rent A Car S.r.l. (di seguito "SIXT", "Parte" o "professionista").

[OMISSIS]

La clausola oggetto di istruttoria è contenuta nelle "Condizioni Generali di Noleggio" (di seguito CGN) predisposte da SIXT per l'attività di autonoleggio a breve termine senza conducente e rinvenibili sul sito del professionista www.sixt.it.

Nello specifico, costituisce oggetto di valutazione, limitatamente ai rapporti contrattuali tra il professionista e i consumatori, la clausola contenuta nella lettera J.4 delle CGN, di seguito trascritta:

"J. : Responsabilità civile del noleggiante

[...]

4. Il noleggiante risponde illimitatamente per ogni violazione contraria alle norme sulla circolazione e all'ordine pubblico e ad ogni altra disposizione di legge, oltre che per tutte le molestie alla proprietà causate dal medesimo o da terzi a cui il noleggiante abbia affidato il veicolo. Il noleggiante esonera Sixt dal pagamento di ogni ammenda e/o contravvenzione, onere o altro costo pretesi dalle autorità e/o da altri soggetti in relazione a tali violazioni. A parziale indennizzo dell'onere amministrativo e dei costi di gestione derivati in capo a Sixt in relazione alle richieste trasmesse dalle autorità o da terzi per l'accertamento dei reati amministrativi, dei crimini o delle molestie commessi durante il periodo di noleggio, la medesima esigerà dal noleggiante, per ciascuna di queste richieste, un onere forfettario di 31,97 EUR più IVA a meno che il noleggiante

dimostri che Sixt abbia sostenuto spese e/o subito danni inferiori, fermo restando il diritto di Sixt al risarcimento dei danni ulteriori.

[...]

[OMISSIS]

Di seguito si procede alla valutazione dei profili di vessatorietà riscontrati in relazione alla clausola contrattuale oggetto di contestazione nella comunicazione di avvio del procedimento. In particolare, la clausola descritta al precedente punto II del presente provvedimento risulta vessatoria ai sensi dell'art. 33, commi 1 e 2, lett. f) del Codice del Consumo, in quanto tale da determinare, a carico del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto. I profili di vessatorietà rilevati permangono anche sulla base della lettura e dell'interpretazione della clausola alla luce del contesto complessivo dell'intero contratto per adesione in cui è inserita (art. 34 del Codice del Consumo), in quanto la stessa risulta idonea a *“imporre al consumatore, in caso di inadempimento o di ritardo nell'adempimento, il pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento, clausola penale o altro titolo equivalente d'importo manifestamente eccessivo”* (art. 33, comma 2, lett. f) del Codice del Consumo).

[OMISSIS]

In considerazione della natura dell'attività svolta dal professionista per la gestione di una pratica connessa alla notifica di una violazione di norme di legge o di altre pretese di terzi in relazione alla circolazione dei veicoli in locazione, la previsione di un importo di € 31,97 più IVA a carico del cliente consumatore, che si aggiunge al pagamento del costo del noleggio e anche di ogni ammenda/contravvenzione/onere, risulta dunque ingiustificata e manifestamente eccessiva nell'ammontare, in quanto non trova adeguata corrispondenza, oltre che rispetto (i) alla tipologia di atti che SIXT è chiamato a porre in essere, anche in relazione (ii) al costo giornaliero del noleggio (soprattutto con riferimento ai veicoli di fascia più bassa, normalmente più richiesti sul mercato, considerato peraltro che il professionista si qualifica come operatore *“low cost”*) e (iii) all'entità stessa degli importi che il consumatore è tenuto a pagare per la presunta infrazione (ad esempio nei casi di sosta vietata, di mancato pagamento di parcheggi o pedaggi per brevi tratte autostradali, etc., l'importo della prevista penale può persino superare l'ammontare della sanzione o del pagamento).

[OMISSIS]

RITENUTO, in particolare, sulla base delle considerazioni suesposte, che la clausola descritta al punto II del presente provvedimento, è vessatoria ai sensi degli articoli 33, commi 1 e 2 lettera f), e 34 del Codice del Consumo;

[OMISSIS]

DELIBERA

a) che la clausola descritta al punto II del presente provvedimento, che prevede l'applicazione di una penale di importo pari ad euro € 31,97 + IVA a carico del cliente consumatore *“a parziale indennizzo dell'onere amministrativo e dei costi di gestione derivati in capo a Sixt in relazione alle richieste trasmesse dalle autorità o da terzi per l'accertamento dei reati amministrativi, dei crimini o delle molestie commessi durante il periodo di noleggio”*, integra una fattispecie di clausola vessatoria ai

sensi degli articoli 33, commi 1 e 2 lettera *f*), e 34 del Codice del Consumo per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione;

[*OMISSIS*]

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

Bollettino Settimanale
Anno XXXII- N. 22 - 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
